

# Seguridad e interregionalismo entre la UE-ALC: Más problemas que política<sup>1</sup>



**Francisco J. Verdes-Montenegro Escánez**

Investigador predoctoral del Departamento de Estudios Internacionales (Derecho Internacional y Relaciones Internacionales) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid) e investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales.  
e-mail: [fjverdes-montenegro@ucm.es](mailto:fjverdes-montenegro@ucm.es)

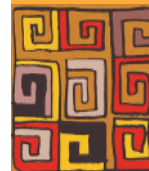


Las cuestiones vinculadas con la paz, la seguridad y la democracia fueron fundamentales en los primeros diálogos entre la Comunidad Europea y América Latina en la década de los ochenta, concretamente en los procesos de paz centroamericanos. Sin embargo, con la puesta en marcha de la asociación estratégica entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC) a finales de los noventa, la dimensión de seguridad no se ha llegado a consolidar en la agenda de las relaciones inter-regionales. Esta agenda se ha caracterizado por su heterogeneidad y dispersión, girando en la última década en torno a distintas temáticas como el comercio, la cooperación al desarrollo, la cohesión social así como la cooperación en ciencia e innovación o el medio ambiente, entre otros asuntos.

En los últimos años, con el desplazamiento de poder hacia Asia, las dos regiones han registrado trayectorias opuestas que han atenuado la clásica asimetría Norte-Sur que ha regido en las relaciones interregionales. Frente a este nuevo contexto, se plantea una relación más horizontal y equilibrada entre la UE y Latinoamérica que obliga a renovar la asociación estratégica y adaptarla a través de una nueva agenda que ponga en marcha unos instrumentos y estrategias adecuados (Gratius, 2013, Gratius y Sanahuja, 2013).

En la sexta Cumbre birregional UE-ALC celebrada en Madrid en 2010, el problema de las drogas constó como uno de los seis ejes de acción del primer Plan de Acción del diálogo birregional, que pretende enfocar las temáticas abordadas en las relaciones UE-AL, lo que demostró un cierto interés en abordar cuestiones vinculadas con la seguridad en las relaciones entre estos dos espacios regionales. Y en la séptima cumbre UE-ALC, la primera celebrada con la CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe) como mecanismo representativo de la región latinoamericana y caribeña, celebrada en Santiago de Chile a principios de 2013, los mandatarios de ambas regiones acordaron solicitar a sus altos funcionarios la posibilidad de incorporar capítulos adicionales al Plan de Acción entre los cuales se hacía mención explícita a cuestiones de seguridad.

Por ello, este trabajo se pregunta si existe una coyuntura propicia para incluir la dimensión de seguridad como uno de los pilares emergentes de las relaciones UE-ALC e incluir en su Plan de Acción un eje de cooperación centrado en estas cuestiones. Se partirá de la teoría de la securitización de la Escuela de Copenhague como base para comprender cómo y en qué contexto un asunto pasa a entrar en la agenda política como un asunto de seguridad, y teniendo en cuenta tanto las revisiones de Balzacq (2005, 2011) como sobre todo las de Léonard y Kauner (2011), adoptamos una lente que nos permite analizar si existe una convergencia entre la UE y América





Latina y el Caribe en la necesidad de reconsiderar las cuestiones de seguridad en sus relaciones y fortalecer la cooperación entre ambas regiones. Con este enfoque teórico, y a partir de un análisis de los discursos oficiales así como de una revisión de fuentes primarias y secundarias, a continuación se contrastará si se abre un espacio para una mayor cooperación en materia de seguridad entre ambas regiones que debería ser aprovechado en la Cumbre UE-CELAC convocada en Bruselas en 2015.

Así, en un primer momento, se presentará el modelo de análisis de Léonard y Kaunert (2011) y su justificación, para posteriormente, llevar a cabo una revisión de las relaciones inter-regionales UE-ALC desde la puesta en marcha de la “asociación estratégica” en 1999 y la forma en la que se ha abordado la agenda de seguridad y defensa. En último lugar, a partir del modelo adoptado, se analizará hasta qué punto se abre una ventana de oportunidad para la inserción de la dimensión de seguridad como parte sustancial de la agenda birregional. Con ello, no sólo se aplica una propuesta teórica reciente a un nivel en el que hasta ahora no se registran trabajos: el nivel interregional; sino que también se pretende responder desde el análisis académico a la petición que los Jefes de Estado y de Gobierno encomendaron a sus altos funcionarios en la Cumbre de Santiago.

## 1. La securitización, o como se inserta la seguridad en la agenda política

En las últimas décadas, la aproximación al estudio de la seguridad ha experimentado importantes cambios, fruto de los cambios estructurales en la sociedad internacional, la influencia de otras disciplinas de las ciencias sociales y las limitaciones analíticas experimentadas por los paradigmas clásicos (Buzan y Hansen, 2009). Entre las corrientes que han ido emergiendo desde los noventa, especialmente en el continente europeo, sobresale la influencia que ha adquirido el marco de análisis de la “securitización” que inició la Escuela de Copenhague (Buzan *et al.*, 1998).

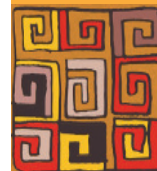
Según sus postulados, la seguridad no es un hecho objetivo sino un acto discursivo (*speech act*) socialmente construido a través de discursos y narrativas por parte de un actor que busca que un determinado asunto (considerado como una amenaza) se “securitice”, desplazándolo así del debate público y legitimando con ello el uso de medidas extraordinarias así como la movilización de recursos

que acaben con ella. Con el marco de análisis de la securitización se estudia (...) *quién securitiza, sobre qué cuestiones (amenazas), para quién (objetos de referencia) y por qué, con qué resultados y, no menos importante, bajo qué condiciones (es decir, qué es lo que explica que la securitización tenga éxito)* (Sanahuja y Schünemann, 2012).

Conviene diferenciar entre un “movimiento de securitización” y una “securitización” como tal. Mientras el primero es un discurso impulsado por un determinado actor —Estado, organismo internacional, lobby, etc., calificado generalmente como “actor securitizador”, que presenta una cuestión como una amenaza existencial, el segundo incluye además el reconocimiento de este discurso por parte de la audiencia a la que se dirige. Por ello, la securitización tiene un carácter intersubjetivo ya que requiere un significado compartido entre actor securitizador y audiencia.

En los más de quince años que han transcurrido desde la divulgación de la teoría de la securitización, y tras los atentados del 11-S, se ha registrado un auge de este enfoque y toda una serie de revisiones por parte de lo que algunos expertos han calificado como “la segunda generación” de la teoría de la securitización. Uno de los miembros de esta segunda generación, Thierry Balzacq (2005), hizo una primera revisión de la teoría en la que señalaba que la audiencia, la agencia política y el contexto son tres aspectos que no se pueden pasar por alto al estudiar los niveles de congruencia (*degrees of congruity*) de una estrategia de securitización. Como afirma éste: *“analyzing security problems then becomes a matter of understanding how external contexts, including external objective developments, affect securitization. Thus, far from being a departure from constructivist approaches to security, external developments are central to it”* (Balzacq, 2005:181).

Tanto éste como otros teóricos de la securitización, han puesto énfasis en la importancia del contexto a la hora de estudiar este proceso de securitización, y han desarrollado en los últimos años una serie de propuestas teóricas y metodológicas para profundizar en él (Stritzel, 2007; Ciutâ, 2009, Balzacq, 2011). Así, una de las críticas más recurrentes a los planteamientos de la Escuela de Copenhague ha sido la subteorización de algunos conceptos clave como el de audiencia y la dificultad para llevar a cabo estudios empíricos. ¿Quién compone la audiencia? ¿Cómo analizamos si la audiencia ha reconocido el movimiento de securitización que lleva a cabo un actor securitizador? Respondiendo a estas interrogantes y con la intención de arrojar luz y claridad a la configuración de circunstancias que permiten que un asunto pase a entrar en la agenda política como una cuestión de seguridad, Sarah Léonard y Christian Kaunert (2012)





han propuesto aplicar el modelo “three streams” de Kingdon al estudio de los procesos de securitización. Este modelo adopta un enfoque social-constructivista que, además de facilitar la distinción analítica entre audiencias, pretende explicar los cambios de políticas focalizándose en la definición de las agendas o *agenda-setting*, la especificación de alternativas y los procesos de negociación política. Es decir, ofrece un planteamiento integrado de todo el proceso de construcción de políticas.

Este modelo diferencia tres flujos (*streams*) necesarios para que un asunto pueda “securitizarse” al ser asumido por la audiencia. Lo que calificaremos como las “3 P’s” de Kingdon son: el problema (*problem*), la propuesta política o las alternativas (*policy*), y la negociación política (*politics*). Por problema se entiende la percepción por parte de los *policy-makers* de una amenaza existencial. A la hora de comprender cómo una serie de condiciones pasan a convertirse en problemas son fundamentales los “indicadores” y/o los “eventos”, entendiendo estos últimos como acontecimientos que sobresalen a nivel mediático y de lo cotidiano, como por ejemplo el 11-S. La segunda “P”, el nivel de *policy*, analiza las propuestas o alternativas planteadas para responder al problema y, por último, el flujo de *politics* examina la construcción de coaliciones ganadoras, el proceso de alianzas y negociación política que permite llevar a cabo la propuesta. Cada una de las “3P’s” se dirige a una audiencia distinta, si la primera se centra esencialmente en los *policy-makers*, la segunda se orienta a los tecnócratas y especialistas mientras la última debe persuadir a los otros *policy-makers* y el público en general.

Además de analizar este proceso de securitización por medio del modelo de tres flujos, un factor que no conviene perder de vista es el rol crucial que cumple el *policy-entrepreneur* que Léonard y Kaunert asocian con el concepto de actor securitizador. Éste debe poseer recursos, tiempo, dinero y energía que está dispuesto a invertir y usar activamente para promocionar una posición política determinada. Sus contactos, su capacidad de negociación y su persistencia son determinantes.

De este modo, como subrayan Léonard y Kaunert, este modelo de análisis de securitización permite, por un lado, una operacionalización más precisa de conceptos como el de “audiencia” o “actor securitizador” y, por otro, afinar y complejizar la conceptualización de “audiencia” al diferenciar distintos tipos.

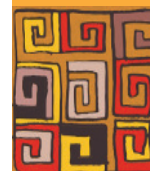
## 2. La dimensión de seguridad en la asociación estratégica UE-ALC

Dejando a un lado las primeras relaciones entre la UE y América Latina que se producen desde los años setenta hasta mediados de los noventa, tras seis cumbres birregionales (Rio, 1999; Madrid, 2002, Guadalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008; Madrid 2010; Santiago, 2013) se puede afirmar que las relaciones UE-ALC atraviesan a día de hoy por un periodo de incertidumbre y que, en más de una década de recorrido, su balance no ha estado a la altura de las expectativas generadas al ponerse en marcha la asociación estratégica (Gratius y Sanahuja, 2010).

La Cumbre de Madrid supuso una revisión del paradigma de relaciones de región a región y una apuesta por un mayor pragmatismo y concreción (Arenal y Sanahuja, 2010). Por ello, esta cumbre decidió centrar el diálogo en objetivos concretos y en los medios para conseguirlos, es decir, tener menos líneas de acción para poder aglutinar más esfuerzos en su realización práctica. Fruto de esta voluntad es la puesta en marcha del mencionado Plan de Acción que cuenta con “el problema mundial de la droga” entre sus seis líneas de acción para el periodo 2010-2012 junto con cuestiones relacionadas con ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible; integración regional e interconectividad; migraciones; y educación y empleo (Consejo de Europa 2010). Con él se busca reforzar el diálogo birregional y la eficacia de los esfuerzos conjuntos para abordar distintas cuestiones desde una perspectiva multi-nivel (nacional, regional, interregional y global).

La cumbre UE-CELAC de 2013, ha sido la cumbre que más ha abordado las cuestiones de seguridad desde que se inicia la asociación estratégica. Si bien el tema principal de la cumbre celebrada en Santiago de Chile fue la promoción de las inversiones atendiendo a criterios de calidad social y ambiental, el capítulo tercero de la declaración final, como se verá más adelante, recoge varios asuntos vinculados con la seguridad internacional. Como ya se avanzó en la introducción, en esta cita los mandatarios de la UE y la CELAC solicitaron que se estudiara la posibilidad de integrar nuevas áreas de interés en los Planes de Acción. De los tres asuntos que mencionaron como posibles líneas de acción, dos eran la seguridad pública y la seguridad alimentaria y la nutrición (punto 19).

A continuación se expondrá cómo se han abordado las cuestiones de seguridad hasta el momento en las relaciones interregionales,





analizando por separados los tres pilares que han regido la asociación estratégica: comercio, cooperación para el desarrollo y diálogo político.

### *2.1. El diálogo político sobre seguridad en las relaciones eurolatinoamericanas*

Además de los mencionados primeros contactos entre la Comunidad Europea y un grupo de países latinoamericanos en la década de los ochenta con motivo de los procesos de paz centroamericanos, durante los noventa hubo una serie de diálogos entre la UE y el llamado Grupo de Río que abordaron también cuestiones de seguridad. El problema de la droga ya aparecía entonces con un carácter diferenciado del resto de la agenda de seguridad, y por aquel entonces las amenazas compartidas que figuraban en la agenda interregional eran “objetivos globales” como los recortes del gasto militar y la reducción de armas convencionales, así como la problemática de la no proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, etc.). También figuraban los conflictos en terceros países, las disputas interestatales y el diálogo birregional sobre Mecanismos de Confianza Mutua (MCM), la cooperación en misiones de paz, y las nuevas amenazas, incluyendo en estas últimas las problemáticas medioambientales. Indirectamente, dadas las declaraciones a favor de la democracia y el pluralismo político, también se consideraban las relaciones cívico-militares como una cuestión en la agenda por el valioso aporte de la experiencia europea. El diálogo político en materia de seguridad durante la asociación estratégica UE-ALC ha asumido algunas de estas cuestiones e ignorado otras. ¿Cuáles se han mantenido durante los quince años de trayectoria de la asociación estratégica?

En ninguna de las seis cumbres que han tenido lugar desde la puesta en marcha de la asociación estratégica se ha abordado la dimensión de paz y seguridad de las relaciones UE-ALC con profundidad. La primera Cumbre de Río de Janeiro (1999) tuvo en consideración esta dimensión en el ámbito político de la declaración final y enumeró en nueve artículos distintas cuestiones que deberían ser abordadas en el diálogo interregional. Entre ellas, encontramos problemáticas “clásicas” como el desarme o la no proliferación de armas nucleares, junto con la necesidad una respuesta colectiva a “nuevas amenazas” como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción o la prevención frente a desastres naturales. Como veremos a continuación, en los más de diez años que han transcurrido desde entonces, los avances al respecto por

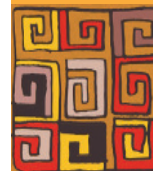


parte de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno han sido más bien modestos, más allá de la inclusión del problema de las drogas en el primer Plan de Acción que se aprobó en la Cumbre de Madrid. Se constata como en los quince años que han transcurrido de “asociación estratégica” algunas cuestiones tales como las misiones de paz, las relaciones cívico-militares, la protección del medioambiente desde una óptica de seguridad o los MCM han perdido interés en el marco birregional. Sin embargo, en este mismo periodo no se han identificado amenazas nuevas entre las dos regiones a las ya identificadas a finales de los noventa.

Más allá de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno, el espacio de diálogo político con mayor capacidad deliberativa, las relaciones UE-América Latina cuentan con otros foros de discusión más especializados o que vinculan otras escalas o actores. A nivel interregional pero con un carácter sectorial, contamos así con el Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas (MCCD) entre la UE y AL que tomó forma a mediados de los noventa. Su relevancia se ha destacado en las últimas cumbres UE-ALC —Lima, 2008; Madrid, 2010; Santiago, 2013— y actualmente se persigue su fortalecimiento como uno de los cuatro ejes de acción del programa COPOLAD.

De carácter subregional y sectorial, cabe mencionar el Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) que surge a mediados de los años noventa, basado en el principio de responsabilidad compartida. Como única instancia subregional que dispone de un diálogo especializado con la UE en materia de drogas, se han impulsado en estos años distintos programas (PRECAN, DROSICAN, PRADICAN) que en algunos casos, incluso, han llegado a ampliarse posteriormente al espacio regional.

Uno de ellos, el PRECAN, centrado en la puesta en marcha de mecanismos para prevenir el uso de precursores químicos procedentes de la UE que son imprescindibles en la producción de drogas permitió el desarrollo e implementación de políticas nacionales para su fiscalización, e impulsó la aprobación de la Decisión 602 “Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”. Desde 1997 están vigentes en la subregión andina estos acuerdos que buscan prevenir el uso de estos precursores (Zorzán, 2011), y desde 2009 se ha ampliado su ámbito de actuación a 17 países latinoamericanos y caribeños en el marco del programa PRELAC.





En el marco de cooperación con la subregión andina, entre 2007 y 2010 la UE tuvo en marcha también el programa DROSICAN centrado en la prevención de las drogas sintéticas y la armonización de los estándares al respecto por parte de los observatorios nacionales. Actualmente, está ejecutando el proyecto PRADICAN cuyo objetivo es apoyar las iniciativas de lucha contra las drogas ilícitas en esta subregión y promover un trabajo conjunto entre los países andinos en diferentes asuntos como, por ejemplo, el mencionado control de precursores, la mejora de los sistemas de información en materia de drogas ilícitas, o la promoción de un desarrollo económico alternativo y sostenible.

Por último y con un carácter más reciente y amplio, encontramos otro espacio de diálogo político como la asamblea Eurolat impulsada en la Cumbre de Viena de 2006. Formada por parlamentarios europeos y latinoamericanos, se ha instado en distintas resoluciones desde su creación a promover la dimensión de seguridad como un nuevo pilar de la asociación estratégica (Eurolat, 2009b, 2013b). Su propuesta más ambiciosa hasta el momento es la Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad (Eurolat, 2009a). En ella figuran los principios y valores compartidos entre ambas regiones (título 1), se fijan las viejas y nuevas amenazas para la seguridad (título 2 y 3, respectivamente) y se plasma la visión amplia de seguridad que aborda también cuestiones de desarrollo y medio ambiente (título 4). Además de establecer cuáles son las amenazas a la seguridad —proliferación de armas de destrucción masiva, armamentismo, terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, y corrupción y lavado de dinero— como se afirma en su propio articulado: *la Carta aspira a ser una guía de comportamiento en temas de paz y seguridad, y a establecer y recoger posiciones comunes, reforzando con ello la cooperación y la solidaridad en ambos lados del Atlántico*. Sin embargo, como veremos más adelante, por el momento no ha habido interés ni voluntad política para profundizar en el diálogo político en materia de seguridad y defensa. En todo caso, Eurolat es sin duda el actor que más ha apostado por fortalecer esta dimensión hasta la fecha y —haciendo las veces de actor securitizador— ha llevado a cabo distintos movimientos de securitización sin éxito.

## 2.2. Cooperación al desarrollo y seguridad en las relaciones eurolatinoamericanas

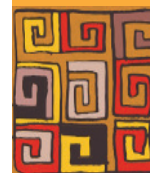
En lo que respecta a la política de desarrollo de la UE y, concretamente, en materia de cooperación al desarrollo, la UE tiene dos programas regionales que abordan cuestiones de seguridad con América Latina:

COPOLAD y EUROsociAL. El primero es un programa de cooperación multisectorial entre América Latina y la Unión Europea que busca responder al problema de las drogas ilícitas y las interrelaciones derivadas entre ambas regiones. Dotado de un modesto presupuesto de seis millones de euros para llevar a cabo en el periodo 2011-2014, la ejecución del mismo corre a cargo de un consorcio integrado por países europeos y latinoamericanos que abandera España a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Su misión es consolidar un marco de diálogo político y coordinación, fortalecer redes de observatorios y agencias especializadas así como mejorar la capacitación y el intercambio de buenas prácticas en la respuesta al narcotráfico tanto del lado de la oferta como de la demanda.

EUROsociAL es un programa de cooperación técnica dedicado a la cohesión social, el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad democrática. No aborda exclusivamente asuntos de seguridad como tal pero entre sus áreas de cooperación institucional se encuentran, entre otras, la seguridad pública así como los sistemas judiciales y policiales de América Latina y el Caribe. Su presupuesto, de 40 millones de euros para el mismo periodo, es superior al de COPOLAD, aunque no se puede establecer con precisión cuál es la aportación específica para temas directamente vinculados con los de seguridad ya que, desde una concepción amplia que toma en consideración el nexo seguridad-desarrollo, apoyando la cohesión social y el fortalecimiento institucional en la región se está contribuyendo en gran medida a la disminución de los niveles de violencia (Kuyt, 2012).

Además de estos programas birregionales, existen recursos canalizados primordialmente de manera bilateral y subregional del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) en su ciclo de programación 2007-2013 de la UE para América Latina y el Caribe. Como puede observarse en el Cuadro nº 1, éste cuenta por primera vez con prioridades estratégicas directamente vinculadas con la seguridad para determinadas regiones o países. A nivel regional, dos de las cuatro subregiones cuentan con prioridades estratégicas en materia de seguridad. Centroamérica cuenta con el “fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad” y la Comunidad Andina con la “lucha contra las drogas ilícitas”. Por otro lado, conviene aclarar que el *Regional Strategy Paper* relativo a América Latina también toma en consideración la cooperación en el ámbito de la lucha contra las drogas dentro del ámbito dedicado a cohesión social, uno de los tres sectores prioritarios en la región.

Por países, se constata la orientación en materia de seguridad hacia los países de Renta Media-Baja (PRMB) como Bolivia, Colombia, El Salvador,





Guatemala y Honduras. Todos ellos tienen sectores prioritarios de intervención vinculados con temáticas de seguridad: lucha contra las drogas ilegales; paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo; Estado de Derecho, justicia y derechos humanos; cohesión social y seguridad humana; cohesión social y seguridad ciudadana; política global de justicia y seguridad ciudadana, respectivamente. Ahora bien, como sucede con los programas regionales mencionados, es difícil establecer la cuantía exacta dedicada a temas de seguridad dado que existen otros programas dedicados a cohesión social, Estado de Derecho y gobernabilidad que pueden influir a su vez en combatir las amenazas a la seguridad que padece la región, como la línea de “democracia y buen gobierno” en Nicaragua o la de “Estado de derecho, gobernabilidad e inclusión social” en Perú.

Entre lo canalizado a nivel bilateral y subregional, la CE programó a través del ICD proyectos de cooperación en materia de seguridad para el ciclo 2007-2013 por un valor de, como mínimo, 429,7 millones de euros. Esto equivaldría a poco más del 15% del total, sin embargo, en algunos países como Colombia (89%) y El Salvador (70%) la cooperación en materia de seguridad alcanza magnitudes más que considerables.

Cuadro nº 1

La cooperación en materia de seguridad por parte de la CE en Latinoamérica durante el ciclo de programación 2007-2013 — Regional Strategy Papers (RSP) y Country Strategy Papers (CSP)— (por niveles de renta)

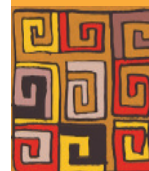
	<b>País o grupo</b>	<b>Prioridades estratégicas en materia de seguridad</b>	<b>Presupuesto (en millones de €)</b>	<b>Porcentaje*</b>
<b>RSP</b>	América Latina		-	-
	América Central	Fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad	16	21%
	Comunidad Andina	Lucha contra las drogas ilícitas	10	20%
	Mercosur		-	-

<b>CSP - PRMA</b>	Argentina		-	-
	Costa Rica		-	-
	Brasil		-	-
	Chile		-	-
	México		-	-
	Panamá		-	-
	Uruguay		-	-
	Venezuela		-	-
	Bolivia	Lucha contra las drogas ilegales	85	34,13%
<b>CSP - PRMB</b>	Colombia	Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo	110	89%
		Estado de Derecho, justicia y derechos humanos	32	
	Ecuador		-	-
	El Salvador	Cohesión social y seguridad humana	85,4	70%
	Guatemala	Cohesión social y seguridad ciudadana	47,3	35%
	Honduras	Política global de justicia y seguridad ciudadana	44	20%
	Nicaragua		-	-
	Paraguay		-	-
	Perú		-	-
	<b>Total</b>	<b>429,7</b>	<b>15,30%</b>	

\* Porcentaje con respecto al total de la cooperación de la CE recibida por el país en cuestión del ICD durante el ciclo de programación 2007-2013

Fuente: Elaboración propia a partir de los RSP/CSP de la Comisión Europea

Conviene subrayar que la Comunidad Unión Europea es una de las pocas fuentes de cooperación regional en América Latina, y la única que realiza cooperación birregional (Sanahuja, 2011), siendo el primer donante en lo que respecta a proyectos no militares de cooperación en drogas. Ahora bien, como ha expresado la última resolución del Parlamento Europeo sobre la definición de una nueva política de desarrollo de la





UE con América Latina, resulta necesario una nueva estrategia más eficiente que ataje los altos niveles de criminalidad y violencia en América Latina, así como sus causas económicas, sociales y políticas (Parlamento Europeo, 2012). Para ello convendría que las relaciones UE-ALC contaran con un planteamiento estratégico que articulara los distintos programas de cooperación en materia de paz, seguridad y defensa. Asimismo, sin desmerecer la importancia del énfasis en la cooperación técnica, el fortalecimiento institucional y la cohesión social a la hora de responder a los desafíos y amenazas de la región, convendría que la dimensión de seguridad se hubiese contemplado también en los otros dos pilares de la cooperación regional, es decir, la comprensión mutua y la integración regional. La comprensión mutua entre las dos regiones es fundamental a la hora de asumir la corresponsabilidad en algunas de las amenazas transnacionales que afectan a la región (como, por ejemplo, el narcotráfico o el blanqueo de dinero). En cuanto a la integración regional, en los últimos años la cartografía de la integración latinoamericana se ha complejizado con la emergencia de nuevos esquemas “posliberales” (Sanahuja, 2009; Serbin, 2010), como la UNASUR o la CELAC, que abordan la dimensión de seguridad, y que obligan a la cooperación de la UE a adaptarse a estas nuevas realidades y trabajar con ellas.

### *2.3. Comercio y seguridad en las relaciones eurolatinoamericanas*

En el ámbito comercial, la Comisión Europea aprobó a principios de los noventa un Programa Especial de Cooperación, más tarde conocido como el Sistema de Preferencias Generalizadas “SPG-Drogas” o “régimen andino” de cara a ayudar en un primer momento a los países productores de droga y, posteriormente, también de los de tránsito a impulsar un desarrollo alternativo que desincentivara el cultivo y el tráfico de sustancias estupefacientes, abriendo los mercados europeos a actividades agrícolas (salvo el plátano) que competían con la producción de drogas. Dicho régimen se aplicó a los países andinos y, poco después a los centroamericanos, en este último caso no por ser países afectados por el problema, sino por el efecto discriminatorio que las preferencias andinas podrían tener sobre sus exportaciones, muy similares.

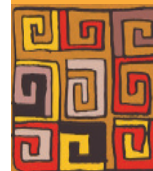
Tras los atentados del 11-S y la extensión de las preferencias a países con relevancia en materia de seguridad como Pakistán, la OMC declaró discriminatorio este régimen por la denuncia de la India. y Por ello, en 2005 la UE se vio obligada a adoptar nuevas

orientaciones, reformulando el SPG-Drogas en el actual régimen de estímulo al desarrollo sostenible y el buen gobierno (más conocido como “SPG plus” o “SPG+”) que acoge actualmente a 16 países de todo el mundo entre los cuales encontramos a Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Venezuela. Con este nuevo formato se buscaba una doble finalidad: por un lado, velar por el cumplimiento de una serie de convenciones internacionales y la puesta en marcha de medidas que impulsaran el buen gobierno y, por otro lado, permitir un acceso preferencial al mercado de la UE que permitiera la estabilidad económica de los países sacudidos por el flagelo de la droga, como productores o por su tránsito.

A pesar de que haya constancia del aumento del comercio de los productos andinos en los mercados de la UE (en especial de Colombia y Perú) y evaluaciones sobre su impacto en materia de lucha contra la pobreza (Freres y Mold, 2004), existen dificultades para evaluar la eficacia de estos instrumentos comerciales a la hora de combatir el tráfico de drogas en sus más de veinte años de recorrido. Ahora bien, viendo como los niveles de producción de drogas no se han alterado en términos absolutos en la subregión, podemos poner en duda el impacto que han tenido tanto el régimen andino como el SPG+ hasta la fecha.

Sin perder de vista el nuevo régimen comercial que tienen Colombia, Perú y los países centroamericanos tras la firma de los respectivos Acuerdos de Asociación con la UE en 2010 que hacen redundante el SPG+, por la escasa efectividad que se estima que ha alcanzado este último y la poca credibilidad que disfruta a día de hoy (Torres, 2011), puede ser el momento de plantearse nuevas estrategias para disminuir los riesgos derivados de la producción de drogas y la toma en consideración de otras expresiones de delincuencia organizada transnacional como el tráfico de armas pequeñas y ligeras, tráfico de personas, y combinarlos con acciones de “inteligencia financiera” que vayan más allá del control del lavado de dinero que plantea el Grupo de Acción Financiera Internacional (Maihold, 2011).

En definitiva, a pesar de las diferentes iniciativas que se han registrado en los más de diez años de asociación estratégica tanto a nivel comercial, como de diálogo político y cooperación para el desarrollo, la dimensión de seguridad ha sido un elemento subordinado de las relaciones UE-ALC en este periodo que, salvo el problema de la drogas, ha sido abordado de forma irregular a nivel político, movilizandolos recursos sin ningún carácter estratégico entre los diferentes instrumentos que lo componen, e incidiendo de este modo en la eficacia y el impacto de las actuaciones realizadas.





### 3. ¿Es plausible la toma en consideración de la seguridad en la agenda eurolatinoamericana y caribeña?

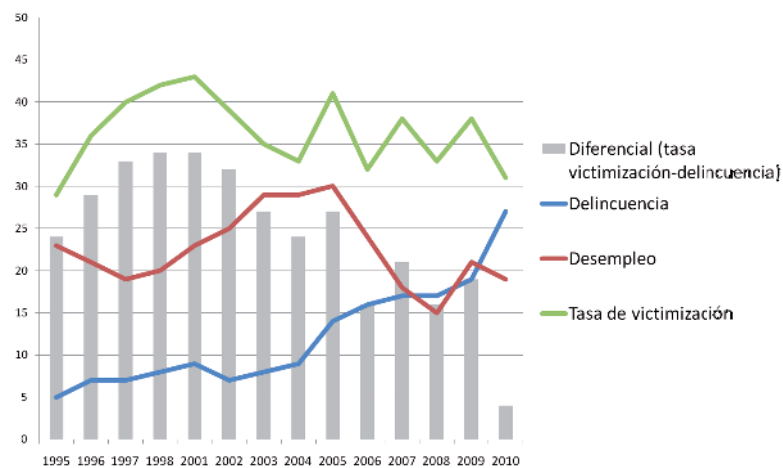
De acuerdo al marco de securitización expuesto en la primera parte de este trabajo, se responderá a la problemática a través del análisis de la posible convergencia de agendas en materia de seguridad internacional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Para ello, como ya se ha avanzado, se recurre al modelo de las “3P’s” de Léonard y Kaunert. En la tabla recapitulativa se presenta un resumen de las ideas desarrolladas a continuación.

#### 3.1. *Problem Stream*

Pese a ser la región con menos conflictos armados y tensiones, América Latina y el Caribe, paradójicamente, es una de las regiones más violentas del planeta de acuerdo a su tasa de homicidios<sup>2</sup>. De los diez países con la mayor tasa de homicidios a nivel internacional, ocho son países latinoamericanos y caribeños (Latinobarómetro, 2012). Ahora bien, a estos datos de mortalidad conviene añadir una creciente preocupación por parte de la ciudadanía latinoamericana ya que según el Latinobarómetro, la delincuencia es en los últimos años la principal preocupación. Como se observa en el gráfico nº 1, desde 2005, conforme ha ido descendiendo el desempleo como la principal preocupación de la ciudadanía latinoamericana, se ha registrado un aumento de la delincuencia. Tan sólo en 2008, como consecuencia de la crisis, se observa una alteración de esta tendencia que rápidamente se ha restablecido al año siguiente, lo que mantiene actualmente a la “delincuencia” como la principal preocupación de los latinoamericanos. Además, huelga señalar que el diferencial entre la tasa de homicidio y la percepción se ha aproximado progresivamente, por lo que los indicadores subjetivos y los objetivos cada vez son más congruentes entre sí.

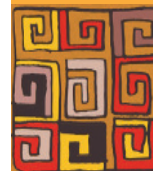


Gráfico nº 1:  
Principal preocupación de los latinoamericanos y diferencial  
entre la tasa de victimización y la preocupación por la  
delincuencia



Fuente: Latinobarómetro 2012. *Elaboración propia*

El escenario latinoamericano, exceptuando el caso colombiano, responde a una situación más propia de lo que Mary Kaldor (2010) ha calificado como “nuevas guerras”, es decir, amenazas de carácter asimétrico, con la participación de actores estatales y no estatales en las que se difumina la distinción entre lo interno y lo externo, que desestabilizan y llegan desintegrar el Estado, construyendo identidades sectarias y fracturas basadas en odio y el miedo. En los últimos años, distintos gobiernos latinoamericanos han intentado dar una respuesta unilateral a los problemas de inseguridad. En distintos países centroamericanos y en México, como ejemplo más paradigmático, se implementaron políticas de “mano dura” que recurrían a las Fuerzas Armadas para contrarrestar los problemas relacionados con el crimen organizado. Lejos de acabar con ellos, la situación se mantiene o se ha agravado al mismo tiempo que se minaban los derechos humanos por parte de unos cuerpos castrenses que no están preparados para dar respuesta a este tipo de amenazas (Mesa, 2007; Mesa, 2010). Este fracaso ha dado pie a que algunas voces pongan en duda la capacidad de los Estados latinoamericanos para dar respuesta de forma aislada a cuestiones como el narcotráfico. Así, se ha apelado en un primer momento por expertos en la cuestión y, desde el inicio de la década de 2010, por algunos ex-mandatarios y





posteriormente mandatarios en ejercicio la necesidad de un cambio de paradigma en materia de lucha contra el narcotráfico y una mayor cooperación de EEUU y Europa. La decisión del Gobierno uruguayo de legalizar el consumo de marihuana en 2013, sin ir más lejos, y sobre todo la explicación que han dado para ello<sup>3</sup>, ejemplifica igualmente los límites y la rigidez de la estrategia vigente desde los años setenta a la hora de abordar el problema de las drogas ilícitas y la necesidad de explorar nuevas fórmulas que consigan resultados más eficaces tanto a nivel regional como birregional, hemisférico e internacional. Ahora bien, ¿qué relación tiene la UE con estas cuestiones? ¿Por qué debería la UE profundizar la dimensión de seguridad en sus relaciones interregionales con América Latina y el Caribe?

Como señala la Estrategia Europea de Seguridad (2003), el informe sobre su aplicación (2008) o el Programa de Estocolmo (2010), es un imperativo de la UE cooperar en materia de seguridad con otros socios puesto que tal y como se demostró con el 11-S, la inseguridad e inestabilidad en un país o una región puede tener consecuencias negativas para la seguridad de otros países y regiones, incluido los países del Norte u occidentales. A su vez, sabiendo que las propias inversiones europeas en la región pueden verse afectadas por esta misma inestabilidad, vemos como no es sólo por una cuestión de solidaridad sino también de interés y, sobre todo, corresponsabilidad por lo que sería preciso profundizar la cooperación entre Europa y América Latina y el Caribe. Por si fuera poco, entre la UE y ALC existen una serie de valores compartidos como la democracia, los derechos humanos, el respeto al derecho internacional o el multilateralismo que estructuran la asociación estratégica y que dan forma a una comunidad de valores que acerca y facilita el diálogo entre ambas regiones. Sabiendo que la inseguridad en la región amenaza a la propia democracia y vulnera seriamente los derechos humanos, existirían igualmente motivaciones normativas para abordar esta cuestión.

Sin embargo, como bien apuntan Léonard y Kaunert (2012), conviene diferenciar entre “condiciones” y “problema”. Para que una serie de circunstancias que generan miedo y violencia se conviertan en un “problema” de seguridad es preciso que éstas capturen la atención de un *policy-maker*. Hasta el momento hemos visto que operan una serie de condiciones (interdependencias, valores, interés, etc.) pero, a día de hoy, ¿qué problemas de seguridad han sido aprehendidos por parte de los *policy-makers* en las relaciones interregionales UE-ALC?

En la Cumbre UE-CELAC celebrada en Santiago a principios de 2013, el mandatario colombiano, Juan Manuel Santos, planteó la necesidad de abordar el problema de las drogas y la lucha contra el

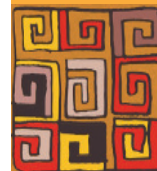
narcotráfico por parte de ambas regiones, así como la necesidad de apoyar los avances en materia de control de tráfico de armas. Aunque la invocación retórica a la cooperación frente a esta amenaza no es nueva, fue el único mandatario eurolatinoamericano que lo planteo como una cuestión a abordar en el marco birregional.

Además de Santos, Eurolat volvió a pronunciarse poco antes de la Cumbre a través de una resolución sobre “la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina” en la que señalaba el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo como amenazas para la seguridad pública de las dos regiones (Eurolat, 2013a). Para el narcotráfico, incluso, se puntualiza que la violencia ha alcanzado “niveles alarmantes”. En la resolución, en la que se incluyen más de treinta consideraciones y otras tantas propuestas, se alude, como en la propuesta de Carta Eurolatinoamericana para la Paz y la Seguridad, a otras amenazas como el blanqueo de capitales, la corrupción y las compras de armas (puntos E, F y G, respectivamente). En el mensaje a la Cumbre UE-CELAC de Santiago que se adoptó el mismo día que la resolución mencionada, Eurolat insistió en la necesidad de adoptar la Carta Euro-latinoamericana para la Paz y la Seguridad e incluyó un apartado sobre lucha contra el narcotráfico y delincuencia organizada.

En la declaración final de la Cumbre de Santiago se señalan cuatro cuestiones o amenazas relacionadas con la seguridad internacional: (i) la proliferación de armas de destrucción masiva, (ii) el narcotráfico, (iii) el tráfico de armas y (iv) la delincuencia y el crimen organizado. Por lo tanto, tal y como recoge la tabla recapitulativa, el problema más repetido por parte de los distintos actores securitizadores que han llevado a cabo movimientos de securitización en el nivel birregional es el del narcotráfico y sus ramificaciones con el tráfico de armas y el crimen organizado transnacional en general, seguido de las amenazas de no proliferación. En este sentido, las amenazas identificadas no varían y existe una continuidad en las cuestiones a abordar en los más de diez años de asociación estratégica.

### *3.2. Policy Stream*

Como se ha señalado en la sección anterior, con motivo de la Cumbre de Santiago de 2013 se registró un doble movimiento de securitización que pretendió fortalecer la dimensión de seguridad de las relaciones interregionales UE-CELAC. Por un lado, el realizado por los parlamentarios europeos y latinoamericanos a través de Eurolat sobre narcotráfico que acompañó posteriormente Juan Manuel





Santos a lo largo de la Cumbre. Y, por otro lado, el movimiento de securitización concerniente al comercio de armas que llevó también a cabo el propio Santos. En la propia declaración de Santiago se señalaron toda una serie de cuestiones relacionadas con la seguridad internacional que podemos considerar igualmente como movimientos de securitización. A continuación, analizaremos el nivel de desarrollo de las políticas planteadas para responder a las amenazas señaladas por cada uno de estos movimientos. Con ello, siguiendo el modelo de Léonard y Kaunert, se profundizará en el nivel de las políticas y alternativas.

En lo que respecta al narcotráfico, en los últimos años ha habido distintos informes de expertos y ex-mandatarios latinoamericanos que han planteado abiertamente la necesidad de revisar la normativa internacional actual y dar un cambio de calado en la respuesta al problema de la droga en la región. Frente al paradigma prohibicionista que predomina desde hace décadas, y las respuestas represivas que ponen el énfasis en acabar con la oferta de drogas a través de la respuesta militar, estos informes han planteado la necesidad de abrir el debate de la legalización y adoptar un enfoque integral que otorgue más importancia a la disminución de la demanda de drogas a través de la prevención y la información a los consumidores, que se apueste por el desarrollo alternativo para los productores y se tome el problema de drogas como un problema de salud pública (International Crisis Group, 2008, CLDD, 2009, CGPD, 2011)

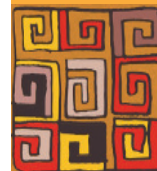
En este sentido, las relaciones interregionales también tienen un papel que cumplir ya que, como afirma el informe del International Crisis Group: *“la insuficiente cooperación y coordinación internacional —en especial entre Estados Unidos y Europa pero también entre éstos y América Latina— ha resultado ventajosa para las redes de narcotráfico (...) aprovechándose de las divergencias en materia de política.”* Así, la ausencia de una visión compartida del problema y de cómo abordarlo por parte del “Triángulo Atlántico” —EEUU, ALC y UE— es aprovechada por parte de las redes de narcotráfico. El nuevo paradigma que se defiende por parte de diferentes expertos en el problema de las drogas apela a la corresponsabilidad de todas las partes implicadas y a fortalecer e intensificar la cooperación entre estas regiones de acuerdo con los principios mencionados, basados en una aproximación más respetuosa de los derechos humanos, y una revisión y articulación de las tres convenciones que regulan el tráfico de estupefacientes a nivel internacional. Esta revisión y articulación en una “convención única de estupefacientes” debería permitir resolver las tensiones entre la normativa y algunas prácticas de reducción del daño (como, por ejemplo, las salas de consumo en el caso de la prevención del VIH/ y sida), el marcado carácter represivo

de las mismas, su rigidez así como su sesgos “coloniales” en lo que respecta a la hoja de coca (Jelsma, 2008).

En lo que respecta a esta misma amenaza, en el mensaje de Eurolat a la Cumbre UE-CELAC de Santiago, se insistió en la necesidad de adoptar la Carta Euro-latinoamericana para la Paz y la Seguridad y se incluyó un apartado sobre lucha contra el narcotráfico y delincuencia organizada con cuatro puntos en los que (i) se apela al intercambio de información en materia de lucha contra el narcotráfico; (ii) se hace una llamada a intensificar la cooperación en torno a los retos que plantea el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilícito de drogas, armas y capitales, el blanqueo de dinero y la trata de seres humanos; así como (iii) recomendar la apertura de un debate profundo sobre la posibilidad de legalizar el consumo de determinadas drogas, y (iv) llamar a una intensificación de la cooperación en materia de cooperación política, judicial, policial y científica en la lucha contra la corrupción y el lavado de dinero.

En definitiva, se ha roto el consenso existente en cuanto a las políticas actualmente vigentes en materia de lucha contra el problema de las drogas ilícitas basadas en el paradigma prohibicionista, al mismo tiempo que se ha puesto sobre la mesa no sólo por expertos sino también por la propia Eurolat y algunos mandatarios latinoamericanos con motivo de la Cumbre CELAC-UE, la necesidad de abrir el debate sobre el problema de las drogas por la exigencia de actualizar y revisar la estrategia así como los instrumentos disponibles. Sin embargo, como ya sucediera en la última Cumbre de las Américas, se esgrime la necesidad de políticas amparadas en resultados comprobados y evidencias científicas que den peso a las alternativas existentes antes de plantearse su implementación. En este sentido, a la espera de lo que se haga a nivel eurolatinoamericano y caribeño, la OEA ha abierto el debate sobre el problema de las drogas y está dando los primeros pasos para trabajar en torno a las alternativas desde una perspectiva hemisférica (OEA, 2013a; OEA, 2013b).

Del resto de problemas identificados —proliferación de ADM, terrorismo, tráfico de personas, etc.— como se puede comprobar en la tabla recapitulativa, o bien se alude al apoyo de las normativas internacionales ya existentes al respecto —Tratado de no Proliferación Nuclear (TNP), Convención sobre Armas Químicas y Biológicas, Convenio contra el Crimen Organizado, etc.— o se hace mención a la intensificación o el fortalecimiento de instrumentos birregionales ya existentes sin desarrollar ni precisar los cambios a realizar. Tomando en consideración todos los movimientos de securitización de los *policy-entrepreneurs*, el mayor esfuerzo de concreción lo encontramos en la Carta Eurolatinoamericana de Paz y Seguridad que redactó





Eurolat, en la que encontramos propuestas más concretas como la creación de un Centro Birregional para la reducción de armamentos y el desarme, o un Centro Birregional de Catástrofes.

Comprobamos en todo caso como el nivel de desarrollo de las políticas y las alternativas necesarias para profundizar en la dimensión de seguridad de las relaciones interregionales es todavía insuficiente. Se precisa pues un esfuerzo de reflexión que permita plantear alternativas políticas que consigan el respaldo de las comunidades epistémicas de ambas regiones. Para ello, no estaría de más que la Fundación EU-LAC, recientemente creada, así como los institutos y centros de reflexión existentes en las dos regiones —esto es, el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS-UE) y el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa de la UNASUR (CEED-UNASUR)— consideraran la dimensión de seguridad de las relaciones eurolatinoamericanas y caribeñas en sus agendas de investigación y estudio.

### 3.3. *Political Stream*

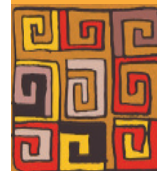
El tercer y último nivel de análisis se centra en el estado de ánimo (*mood*) y la situación de las negociaciones (*bargaining*) de cada propuesta política planteada de cara a responder a un problema o amenaza concreta. Cabe recordar que en la teoría de la securitización se atiende a la naturaleza del actor securitizador ya que las diferentes capacidades que atesoran inciden a la hora de lograr la securitización de una amenaza determinada. Por ello, para este caso preciso, conviene diferenciar entre la capacidad de securitizar que puede tener Eurolat en comparación con la de los Jefes de Estado y de Gobierno congregados en una Cumbre CELAC-UE, o las del propio Juan Manuel Santos en solitario.

Teniendo en cuenta que Eurolat ya ha remitido en dos ocasiones una resolución con el articulado de una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad a las dos última cumbres birregionales y en ninguna de las dos se tomó en consideración, se puede sostener que este órgano carece de los recursos y el poder político necesario para lograr la introducción de la dimensión de seguridad en la agenda eurolatinoamericana. En el caso del mandatario colombiano, Juan Manuel Santos, no cabe duda que ha demostrado una gran capacidad de negociación a nivel regional —basta comprobar la mejora de las relaciones vecinales con Venezuela y su reinserción en la región (Ramírez, 2011)—, sin embargo, al encontrarse inmerso ya en unas negociaciones de paz con las FARC para intentar resolver un

conflicto de largo arraigo en la región, es de esperar que no cuente con los recursos necesarios (tiempo, rédito político, capacidades materiales, etc.) para adoptar el rol de *policy-entrepreneur*. Por lo tanto, de cara a este nivel de análisis, parece más oportuno enfocar aquellos problemas que han sido destacados por el conjunto de Jefes de Estado y de Gobierno en la última cumbre de Santiago. Por lo tanto, en este nivel tomaremos en consideración los siguientes problemas: proliferación de armas de destrucción masiva, reducción de armamentos y desarme, terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas, corrupción y lavado de dinero, y delincuencia organizada transnacional.

En lo que respecta a la proliferación de armas de destrucción masiva y el TNP, tanto la UE como América Latina tienen un amplio recorrido de cooperación regional. Recordemos que la UE tiene a sus espaldas más de 30 años de coordinación de las políticas de sus Estados Miembro, desde 1995 presenta una posición común en las Conferencias de Examen del TNP y desde el 2003 cuenta con una Estrategia Europea de No Proliferación que establece los pilares y principios de la UE sobre esta materia. Por su parte, América Latina, y en especial el Cono Sur, ha destacado por sus avances a la hora de mejorar la cooperación entre Estados a partir de esta cuestión desde la década de los ochenta, destacándose su apuesta firme por las Zonas Libres de Armas de Destrucción Masiva (ADM) ya a finales de los sesenta con la firma del Tratado de Tlatelolco sobre armas nucleares. Sin embargo, a pesar de tener un amplio recorrido a la hora de mejorar la cooperación intrarregional en materia de no proliferación nuclear, existen todavía una serie de fracturas internas que dificultan la cooperación regional y, con ello, la birregional. En el caso europeo, las diferencias se explican en base a tres grandes fracturas: la posesión o no de arsenales nucleares, la participación o no en la Alianza Atlántica abanderada por Estados Unidos, o la apuesta por la energía nuclear como fuente principal de energía (Kienzle, 2012). Del lado latinoamericano y caribeño, por su parte, existen diferencias que giran en torno a las relaciones cívico-militares y la influencia que ejerce EEUU en su política exterior (Sotomayor, 2013). Así, a nivel de las relaciones interregionales encontramos dos tensiones determinantes: por un lado, el recelo que generan los países pertenecientes a la OTAN por la influencia que ejerce Estados Unidos en ella y los recelos que despierta este país, y por otro lado, la percepción por parte de muchos países no poseedores de arsenal nuclear —entre ellos los latinoamericanos— que la UE defiende los intereses de los países poseedores (Kienzle, 2012).

El caso del comercio de armas es el que más ha avanzado hasta la fecha ya que el apoyo manifestado para la conclusión de las





negociaciones de un Tratado de Comercio de Armas se concretó pocos meses después de la Cumbre de Santiago en la Asamblea General de Naciones Unidas que tuvo lugar a principios de abril. Todos los países europeos expresaron su apoyo a la propuesta que presentó Costa Rica. En cambio, de las 23 abstenciones a la propuesta, muchas de ellas fueron de países latinoamericanos que consideraron que el texto no era del todo claro para una serie de aspectos regulados en el Tratado. En cualquier caso, ningún país de la UE ni de la CELAC se opuso a la aprobación del texto, lo que permitió la conclusión de las negociaciones, respetando de este modo lo establecido en la Declaración de Santiago. Si bien habrá que esperar todavía para valorar la efectividad de la normativa internacional aprobada, la propuesta política a nivel birregional se ha alcanzado y, de cara futuras Cumbres, debería revisarse para valorar si conviene dar seguimiento a la implementación del Tratado, ampliar su regulación a nivel birregional o si en cambio con este Tratado se da por respondida a la amenaza.

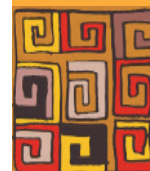
Centrando la atención en los otros problemas que plantearon los mandatarios europeos, latinoamericanos y caribeños en la Cumbre de Santiago, es decir, corrupción y blanqueo de dinero, narcotráfico, y delincuencia y crimen organizado; observamos que todos ellos tienen una dimensión transnacional que dificulta su respuesta por poner en cuestión un principio rector del orden internacional actual: el principio de soberanía. Así, las cuestiones de seguridad son un terreno que tradicionalmente se han regido en la esfera nacional dentro del sistema westfaliano que impera en las relaciones internacionales desde el siglo XVII y con más intensidad a partir del XIX. En la imaginación geopolítica moderna, la “trampa territorial”, tal y como la califica John Agnew (2005), asume tres supuestos: (i) los Estados, de acuerdo con la soberanía nacional que poseen, tienen poder exclusivo dentro de sus territorios; (ii) los asuntos “nacionales” y “exteriores” son realidades completamente diferentes y (iii) el Estado moderno es el “contenedor” de la sociedad. De esta forma se ha articulado un imaginario estatocéntrico con toda una normativa internacional que lo ampara que dificulta la toma en consideración de asuntos relacionados con la seguridad en otras escalas y por otros actores que no sean el Estado y sus respectivos gobiernos. Como afirma el propio Agnew: *defender la seguridad en su dominio espacial particular y la actividad política que lleva aparejada es el principal objetivo del Estado territorial*. De acuerdo a este imaginario geopolítico, si el Estado no garantiza la seguridad de su ciudadanía estaría rompiendo el contrato hobbesiano por el cual, a cambio de protección al ciudadano, reclama el monopolio de la violencia legítima y la obediencia a las leyes que operan en su territorio. Esta imaginario no sólo circula entre los *policy-makers* sino también entre



la audiencia que debería ser protegida. Un ejemplo sintomático es que pese a los resultados y la percepción de inseguridad, el 57% de los latinoamericanos considera que el Estado puede resolver el problema del narcotráfico. En países como Paraguay o Venezuela, importantes espacios de tránsito de los flujos de drogas y con altos índices de mortalidad y delincuencia, el porcentaje supera el 70% de la población (Latinobarómetro, 2012).

Otro elemento que puede frenar la toma en consideración de estos problemas de seguridad en las relaciones UE-ALC es la complejidad para lograr concertar posturas sobre estos asuntos tan espinosos entre los 33 países latinoamericanos y caribeños, y los 27 países de la UE respectivamente. En el contexto europeo, con un mayor recorrido histórico a sus espaldas, una estructura institucional más asentada y un Tratado de Lisboa que busca que la UE fuera capaz de hablar con una sola voz frente al resto del mundo, todavía no se ha logrado una coherencia interna (Soriano, 2012). Aunque es una de las principales tareas que debe cumplir la CELAC, viendo su escasa trayectoria y al no contar todavía con una Secretaría General ni una financiación definida, parece prematuro exigir que logre a corto plazo ser el interlocutor de América Latina y el Caribe en el escenario internacional para esta materia. Una vez que se lograra este punto, quedaría por armonizar los propios intereses interregionales con el riesgo de que se alcanzara un mínimo común denominador que fuera demasiado impreciso o inflexible para la negociación conjunta en el escenario multilateral.

A su vez, otro aspecto que complica la concertación de posturas es la heterogeneidad ideológica ya que, por poner un ejemplo, los modelos de desarrollo y las pretensiones de integración que pueden observarse en los Estados latinoamericanos y caribeños que conforman el ALBA distan mucho de los objetivos perseguidos por aquellos países que a día de hoy conforman la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú). Aunque la heterogeneidad también se observa en la propia UE con cuestiones como el narcotráfico, donde por ejemplo los planteamientos respectivos de Suecia y Holanda pueden discrepar por completo. La construcción de consensos sobre temas de seguridad y defensa requiere articular las distintas visiones políticas y diplomáticas que cada Estado produce para elaborar una percepción común (Serbin, 2011). El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa dependiente del Consejo de Defensa Suramericanos (CEED-CDS) de la UNASUR puede ser un organismo básico a la hora de lograr articular una visión común en materia de seguridad y defensa que de forma a una agenda propia, sin embargo, lo hace en clave suramericana y no latinoamericana y caribeña, dejando así de lado las percepciones y particularidades centroamericanas y caribeñas.





Asimismo, el 11-S y, sobre todo, la crisis económica internacional que está afectando a distintos países y que por primera vez ha impactado con más intensidad en Europa que en América Latina tiene importantes efectos en la problemática que estamos abordando. La respuesta "global" o cosmopolita está atravesando por un momento de parálisis debido a las "cuatro crisis" que está registrando la UE (Sanahuja, 2012), el ejemplo paradigmático de la teoría cosmopolita. La crisis de la UE afecta así a sus relaciones con América Latina y el Caribe ya que siembra dudas como modelo de "gobernanza multinivel" a seguir por parte de sus socios latinoamericanos y, al mismo tiempo, existe una marcada tendencia a la "renacionalización de la política exterior" que, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, paradójicamente, genera una mayor fragmentación e incoherencia de la acción exterior europea (Sanahuja, 2012; Torreblanca, 2011). Todo ello está generando incentivos a la hora de apostar por marcos bilaterales en lugar de la integración y el diálogo birregional. Las situaciones socio-económicas por las que están atravesando ambas regiones tienen el riesgo de empujar a un ensimismamiento recíproco que las distancien, y terminen por entumecer la asociación estratégica. Por el momento, América Latina busca de la UE principalmente transferencia de conocimiento y fortalecer la cohesión social y las desigualdades, mientras en Europa se ve a América Latina como un socio a nivel económico que abra mercados para recuperar la senda del crecimiento que está perdiendo en su mercado interno. Las guerras en Afganistán e Irak, la ampliación de la UE hacia el Este, y las recientes primaveras árabes hacen que desde la UE no se perciba a América Latina como un espacio con el que hay que profundizar la cooperación en materia de seguridad. Un ejemplo de ello es que en el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS-UE), América Latina y el Caribe son junto con Oceanía las únicas regiones que no se consideran importantes para la política exterior de la UE en materia de seguridad.

Ahora bien, también se ha registrado en los últimos tiempos algunas tendencias que permiten vislumbrar una ventana de oportunidad a la hora de fortalecer la dimensión de seguridad de las relaciones interregionales. En la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias (Colombia) en abril de 2012, las voces latinoamericanas que se alzaron en los últimos tiempos para denunciar el fracaso de las actuales políticas antidrogas basadas en el paradigma prohibicionista promovido desde Estados-Unidos consiguieron que Barack Obama concordara en la necesidad de "explorar nuevos enfoques" y, como se ha visto, que la OEA empezara a analizar la cuestión.

A su vez, a diferencias de anteriores administraciones estadounidenses, el propio Obama aprobó un plan en el que se apostó por la prevención

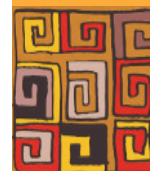
y con el que se pretende reducir el consumo de drogas en EEUU en un 40%. Recientemente, el nuevo Secretario de Estado de Obama, John Kerry, confirmó una reducción del presupuesto para el Plan Mérida y el Plan Colombia que, lejos de interpretarse como una pérdida de importancia de la seguridad, debe entenderse como el declive de los enfoques militaristas a la hora de responder a las nuevas amenazas. Se están abriendo de este modo algunas grietas en el consenso internacional en torno a la fiscalización de drogas y en su principal garante. Aunque es indispensable concertar una postura al respecto entre los tres vértices del “Triángulo Atlántico”, un planteamiento común UE-ALC podría no sólo acelerar la cuestión sino también actualizar y reequilibrar la normativa internacional vigente, al mismo tiempo que se apuesta por un enfoque integral (Thoumi, 2006). En este sentido, convendría concretar una estrategia que articulara los distintos programas e iniciativas que ya funcionan entre las dos regiones y un mayor apoyo financiero al programa COPOLAD. También en materia de delincuencia organizada transnacional se ha abierto un ciclo a nivel internacional en el que desde las instancias multilaterales se está prestando cada vez más atención (Soriano, 2012).

Por último, tampoco se puede obviar la puesta en marcha de la Iª Cumbre Judicial CELAC-UE en los días previos a la cita de Santiago que a media plazo debería traducirse en una mayor y mejor cooperación judicial entre ambas regiones. Entre otros aspectos, este espacio puede impulsar un mayor intercambio de jueces y profesionales de la justicia así como una mayor aproximación de las legislaciones, de forma que se responda con más eficacia a las “nuevas amenazas” de ambas orillas.

## Reflexiones finales

Habiendo revisado la trayectoria de las cuestiones de seguridad en las relaciones interregionales UE-ALC desde la puesta en marcha de la asociación estratégica, y tras analizar la configuración de circunstancias en base al modelo planteado por Leonard y Kaunert, podemos afirmar que mientras los cambios estructurales que se han registrado en las últimas décadas ponen sobre la mesa la necesidad de profundizar las relaciones UE-ALC y se identifican toda una serie de problemas (o amenazas) en materia de seguridad, el contexto en el que se insertan estas relaciones parten de unos imaginarios y una coyuntura de crisis que invitan a un cierto escepticismo.

De todas las amenazas que se han señalado en estos años por distintos actores securitizadores, el problema de las drogas es aquel que





más se ha asentado en las relaciones interregionales, con distintos espacios de diálogo y programas de cooperación en los tres pilares que han estructurado hasta ahora la asociación estratégica (diálogo político, cooperación y comercio). Con ello, a pesar de la ausencia de una visión estratégica al respecto, se ha erosionado progresivamente el consenso que existía en torno a la normativa internacional sobre sustancias estupefacientes y las políticas existentes para combatir el narcotráfico, especialmente el enfoque militar. La existencia de un problema común y el reconocimiento de fallas en la respuesta actual, ha dado pie a que surjan poco a poco más voces que plantean alternativas políticas que deben ser todavía reconocidas por un mayor número de *policy-makers* de ambas regiones. En el discurso oficial, pese a la ruptura del consenso prohibicionista, tanto en la UE como en EEUU se opta aún por reflexionar y amparar en evidencias científicas los escenarios alternativos.

A la espera de los pasos que vaya dando la CELAC, en términos generales, todavía queda mucho por hacer a nivel político. Ni a nivel de las propuestas planteadas (*policy*), ni por el proceso de negociación político (*politics*) se permite vislumbrar a día de hoy una ventana de oportunidad para abordar la profundización de la dimensión de seguridad en las relaciones UE-ALC. Si cristaliza la dimensión de seguridad en el regionalismo "post-liberal" que está abanderando la UNASUR podremos plantearnos si este esquema regional puede servir de catalizador de esta misma dimensión en las relaciones birregionales. Para ello, la complementariedad con la labor realizada desde la CELAC, los organismos subregionales (SICA, CARICOM, etc.), hemisféricos (OEA) y la propia UE es fundamental a la hora de concretar una gobernanza multinivel que responda a los males públicos regionales y globales.

En todo caso, como hemos visto, es preciso un mayor conocimiento mutuo que transmita y sensibilice en las distintas amenazas que se afrontan y las interdependencias que existen entre la UE y la CELAC, de forma que se asuman los vacíos de seguridad y los déficit de cooperación que día a día operan en las relaciones inter-regionales a través de una estrategia más integral que ponga en marcha nuevas formas de cooperación en materia de seguridad.

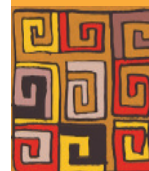
Aunque las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC son el lugar central donde se debe abordar la puesta en marcha de un pilar de seguridad, es fundamental el rol que cumplen centros como la Fundación EUROLAT o los mencionados CEED-CDS o ISS-UE ya que en tanto que organismos productores de conocimiento, tienen la capacidad de influir en qué asuntos se introducen en la agenda política y qué medios se habilitan. Sin duda, estas instituciones no

son cajas negras y la producción intelectual que de ahí se deriva es el resultado de un juego político y unas relaciones de poder que articulan los principales lineamientos y las prioridades en las respectivas agendas. Por ello, a la hora de completar el estudio sobre el proceso de securitización en las relaciones UE-ALC nos parece importante no sólo prestar atención a los discursos “oficiales” que emanen de las futuras Cumbres birregionales sino también atender a los trabajos y las decisiones que se tomen en estas instituciones.

Por supuesto, mientras se dan esos pasos, es importante no perder lo ya andado. A la continuidad y fortalecimiento de los programas de cooperación COPOLAD y EUROsociAL, o los diferentes espacios de diálogo político expuestos, debe sumarse un seguimiento y evaluación del eje “problema de las drogas” del Plan de Acción UE-ALC que permita avanzar paulatinamente en los logros perseguidos e ir reajustándolos en base a las transformaciones que se produzcan y los conocimientos que se adquieran.

**Tabla Recapitulativa:  
La convergencia y divergencia de agendas de las relaciones  
interregionales UE-CELAC**

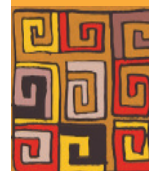
<b>Problema</b>	<b>Policy</b>	<b>Politics</b>	<b>Actor Securitizador</b>
Proliferación de ADM  (armas nucleares, químicas o biológicas)	- Cooperar para el éxito de la Conferencia de Examen del TNP (2015)  - Promover, firmar y ratificar los instrumentos existentes, incluidas las Convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas, el TNP y el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares	(-) Fracturas <i>ad intra</i> en las dos regiones.  (-) Brasil apuesta por la eliminación total de las armas nucleares lo que provoca el rechazo de los cinco países nuclearmente armados y reconocidos por el TNP, entre ellos, dos miembros de la UE: Francia y Reino Unido.	- Eurolat - Mandatarios UE-LAC (Santiago 2013)





Reducción de armamentos y desarme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intensificar el diálogo político institucionalizado en materia de seguridad y defensa.</li> <li>- Proponer y llevar en su caso y de forma conjunta MCM-</li> <li>- Llevar acciones conjuntas y poner en marcha un Centro Birregional a tal fin</li> </ul>		Eurolat
Terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas teniendo siempre presente el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario</li> <li>- Cumplimiento de todos los instrumentos internacionales al respecto acordados en NNUU</li> <li>Fortalecimiento del diálogo político a nivel birregional</li> </ul>		Eurolat

Narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer el MCCD</li> <li>- Implementar la Declaración emitida en la XIV reunión birregional</li> <li>- Identificar las estrategias más efectivas para enfrentar el Problema Mundial de Drogas, teniendo en cuenta las iniciativas y estudios.</li> <li>- Intensificar la cooperación judicial, penal y policial, así como el desarrollo alternativo.</li> <li>- Firmar, ratificar y aplicar los instrumentos internacionales, incluido el de precursores químicos</li> <li>- Fortalecer el diálogo de alto nivel UE-CAN</li> <li>- Abrir un debate global, profundo y sereno sobre la oportunidad de legalizar el consumo de drogas</li> <li>- Incluir de forma permanente los temas de seguridad en las agendas de cooperación bilaterales, birregionales y multilaterales</li> <li>- Tratado Internacional sobre Seguridad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(+) Administración Obama y OEA proclives a revisar las estrategias actuales</li> <li>(+) Erosión del enfoque militarista.</li> <li>(-) Imaginario estatocéntrico en mandatarios y ciudadanía</li> <li>(-) Complejidad y heterogeneidad para concertar posturas</li> <li>(-) Crisis del modelo cosmopolita (transnacionalista) y apuesta por marcos bilaterales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mandatarios UE-LAC (Santiago 2013)</li> <li>- Eurolat</li> </ul>
--------------	---	--	---



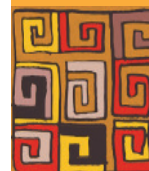


Tráfico de personas	- Adoptar e implementar el Convenio contra el Crimen Organizado y dos de sus protocolos complementarios relativos a la Prevención, Represión y Sanción de la Trata, y el de Tráfico ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire.		Eurolat
Tráfico de armas	- Apoyo a la conclusión del Tratado de Comercio de Armas	Se aprobó el Tratado de Comercio de Armas en la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en abril de 2013. De los países latinoamericanos, caribeños y europeo, sólo Cuba se abstuvo.	- Eurolat - Mandatarios UE-LAC (Santiago 2013)
Corrupción y lavado de dinero	- Promover la lucha contra la corrupción, fraude y conductas no éticas, en particular soborno de funcionarios públicos en las transacciones comerciales internacionales en nuestros países.  - Implementación de la Convención de NNUU contra la corrupción  - Implementar medidas concretas y prácticas mediante programas de intercambio de jueces, policías e investigadores. - Fomentar la aproximación de legislaciones	(+) Creación de la Cumbre Judicial CELAC-UE  (-) Imaginario estatocéntrico en mandatarios y ciudadanía  (-) Complejidad y heterogeneidad para concertar posturas  (-) Crisis del modelo cosmopolita (transnacionalista) y apuesta por marcos bilaterales	- Mandatarios UE-LAC (Santiago 2013)  - Eurolat



Delincuencia y crimen organizado	- Según corresponda, continuar implementando medidas concretas para fortalecer la cooperación en la aplicación de la ley, la asistencia judicial recíproca, la inteligencia fronteriza	(+) Creación de la Cumbre Judicial CELAC-UE  (+) Apertura del debate a nivel multilateral.  (-) Imaginario estatocéntrico en mandatarios y ciudadanía  (-) Complejidad y heterogeneidad para concertar posturas  (-) Crisis del modelo cosmopolita (transnacionalista) y apuesta por marcos bilaterales	- Mandatarios UE-LAC (Santiago 2013)  - Eurolat
----------------------------------	--	---	---

Fuente: Eurolat (2009a), Eurolat (2013a), CELAC-UE (2013). Elaboración propia





## Notas

1. Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en los congresos de la IPSA y CEISAL celebrados, respectivamente, en Madrid (2012) y Oporto (2013). El autor agradece los comentarios y críticas realizados por José Antonio Sanahuja a un borrador inicial. Por supuesto, los errores u omisiones que contiene el trabajo son responsabilidad exclusiva del autor.
2. Según el Anuario Alerta (2012), de los 40 conflictos armados registrados en 2011, sólo uno correspondía a América Latina y el Caribe: el conflicto armado colombiano. A título comparativo, de los otros 39, 5 se situaban en Europa y el resto en África (15) y Asia (12) y Oriente Medio (7). En cuanto a las tensiones, América Latina sigue siendo el país que menos situaciones contabilizó ya que de las 90 sólo 6 fueron allí, seguida de Oriente Medio (11), Europa (16), Asia (22) y África.
3. Tal y como expuso el Ministro de Defensa Nacional uruguayo, Eleuterio Fernández Huidobro, "...lo que se busca es una solución estatal, al menos hasta que cambie el panorama regional. "La Cancillería va a tomar este tema y va a impulsarlo en América latina para ponerle fin a una política que inició (el presidente Richard) Nixon en 1971 y que solo benefició al narcotráfico". Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196905-2012-06-21.html> [Accesado el 21 de junio de 2012]

## Bibliografía

- ALERTA 2011 (2012). *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Ed. Icaria-Escuela Cultura de Pau, Barcelona.
- Agnew J. (2005). *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Ed. Trama, Madrid.
- Arenal C. (2010). "Balance de la asociación estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe", en *Diálogo UE-ALC: debate y conclusiones*. Foro Eurolatinoamericano de centros de análisis, Madrid, 13 de abril de 2010.
- Arenal C. y J.A. Sanahuja (2010). *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*. Fundación Carolina, Madrid.
- Balzacq T. (2005). "The three faces of Securitization: political agency, audience and context", en *European Journal of International Relations*, Vol. 11 (2), pp. 171-201.
- Balzacq T. (2011). *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, Ed. Routledge-PRIO, Copenhague.
- Blickman T. y M. Jelsma (2009). "La reforma de las políticas de drogas", en *Nueva Sociedad*, nº 222, julio-agosto.

- Buzan B., Waever O. y J. De Wilde (1998). *Security. A new framework for analysis*. Ed. Lynne Rienner. London.
- CELAC-UE (2013). "Declaración de Santiago", Iª Cumbre CELAC-UE, VIIª Cumbre ALC-UE, Santiago de Chile.
- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). "Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas", junio 2011 [disponible en: [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org)]
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2009). "Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma", Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, disponible en: [www.drogasydemocracia.org](http://www.drogasydemocracia.org)
- Consejo de Europa (2010). "Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social. Plan de Acción 2010-2012". Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010.
- Eurolat (2007). Resolución sobre las relaciones Unión Europea-América Latina en la perspectiva de la V Cumbre de Lima, con especial referencia a la gobernabilidad democrática, de 20 de diciembre de 2007
- Eurolat (2009a). "Articulado de la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad", sobre la base del Informe de la Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos, 8 de abril de 2009, Madrid.
- Eurolat (2009b). "Resolución sobre una Carta Euro- Latinoamericana para la Paz y la Seguridad", 8 de abril de 2009, sobre la base del Informe de la Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos Humanos, Madrid.
- Eurolat (2013a). "Resolución de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina", sobre la base del Informe de la Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos Humanos, 25 de Enero de 2013, Santiago de Chile.
- Eurolat (2013b). "Mensaje a la I Cumbre Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe - Unión Europea", 25 de enero de 2013, Santiago de Chile.
- Freres Ch. y A. MOLD, (2004). "European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America", *ICEI Working Paper* nº 4.
- Gratius S., (2010). "La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina", Documento de trabajo FRIDE, nº 98, Mayo 2010.
- Gratius S. (2013). "Europa y América Latina: La necesidad de un nuevo paradigma", Documento de Trabajo, FRIDE, Madrid. Disponible en: <http://www.fride.org/publicacion/1104/europa-y-america-latina-la-necesidad-de-un-nuevo-paradigma>
- Gratius S. & J.A. Sanahuja (2010). "Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina", en *Política Exterior*, mayo-junio.
- Gratius S. & J.A. Sanahuja (2013). "", en *Política Exterior*, nº 151, Enero-febrero, Madrid.

