



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)

Bogotá D.C., Colombia

ISSN 1900-6586 (impreso), 2500-7645 (en línea)

Web oficial: <https://www.revistacientificaesmic.com>

Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea

Juan José Delgado Morán

<https://orcid.org/0000-0002-9945-8235>

jjdelgado@ucam.edu

Universidad Católica San Antonio de Murcia, Murcia, España

Jonnathan Jiménez Reina

<https://orcid.org/0000-0001-9042-834X>

jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Roger Jiménez Reina

<https://orcid.org/0000-0001-9658-0051>

roger.jimenez@correo.usa.edu.co

Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C., Colombia

Citación: Delgado Morán, J., Jiménez Reina, J., & Jiménez Reina, R. (2020). Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 61-85. <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.520>

Publicado en línea: 1 de enero de 2020

Los artículos publicados por la *Revista Científica General José María Córdova* son de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons: Atribución - No Comercial - Sin Derivados.



Para enviar un artículo:

<https://www.revistacientificaesmic.com/index.php/esmic/about/submissions>



Miles Doctus



Revista Científica General José María Córdova

(Revista colombiana de estudios militares y estratégicos)
Bogotá D.C., Colombia

Volumen 18, Número 29, enero-marzo 2020, pp. 61-85
<http://dx.doi.org/10.21830/19006586.520>

Seguridad cooperativa como medida de prevención y respuesta de la Unión Europea

Cooperative security as a European Union prevention and response measure

Juan José Delgado Morán

Universidad Católica San Antonio de Murcia, Murcia, España

Jonnathan Jiménez Reina

Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Bogotá D.C., Colombia

Roger Jiménez Reina

Universidad Sergio Arboleda, Bogotá D.C., Colombia

RESUMEN. Europa ha vivido el periodo de paz más extenso de su historia desde la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, esta “tranquilidad” ha sido interrumpida por los ataques terroristas contemporáneos. Hoy se necesita una Unión Europea fuerte, capaz de delimitar y fortalecer su política exterior, seguridad y defensa común para considerarse un actor político. Se presentan dos líneas para un nuevo sistema de seguridad para la región: dos organizaciones que integran las democracias liberales con intereses comunes (OTAN y UE). Además, una organización con una vocación menos inclusiva generada a partir de la CSCE (actualmente OSCE), para servir de punto de encuentro y crear la confianza entre sus miembros. Con estos escenarios, se busca tratar los asuntos de seguridad, mantener la paz y evitar el uso de la fuerza.

PALABRAS CLAVE: CSCE; defensa; OSCE; OTAN; paz; políticas de seguridad; Unión Europea

ABSTRACT. Europe has experienced the most prolonged period of peace in its history since the Second World War. However, this “calmness” has been interrupted by contemporary terrorist attacks. Today, to be considered a political actor, the European Union needs to be strong, capable of defining and strengthening its collective foreign security and defense policy. Two lines are presented for a new regional security system. NATO and the EU, two organizations that integrate liberal democracies with common interests, and an organization with a less inclusive vocation, derived from the CSCE (currently OSCE) to be a meeting point and create trust among its members. With these scenarios, the aim is to deal with security issues, maintain peace, and avoid the use of force.

KEYWORDS: CSCE; defense; European Union; NATO; OSCE; peace; security policies

Sección: SEGURIDAD Y DEFENSA • Artículo de investigación científica y tecnológica

Recibido: 8 de septiembre de 2019 • Aceptado: 4 de diciembre de 2019

CONTACTO: Jonnathan Jiménez Reina ✉ jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co

Introducción

Los atentados que han tenido lugar en Europa en la última década han logrado despertar una percepción de inseguridad y amenaza real a aquellos (ciudadanos y políticos) que no veían la seguridad como un tema clave en sus agendas, a pesar de ser este un punto garante de estabilidad y desarrollo (“Los principales atentados en Europa”, 2017). Y es que, cuando el terror llega a las puertas de un Estado, lo más importante es contar con un pilar básico que proteja y asegure el estado de bienestar de la población, pilar con el que la UE no cuenta. Por lo tanto, Europa se enfrenta al cuestionamiento de qué hacer, de reconsiderar el orden de seguridad en su periferia y los medios para alcanzar el fin deseado. Es un momento en el que la existencia de la Unión Europea se encuentra en entredicho, en la que los objetivos a seguir no están del todo claros. Sin embargo, hoy más que nunca los ciudadanos europeos necesitan una Europa fuerte.

En este sentido, el Informe de la Comisión Europea (2017a)¹ indica que la seguridad constituye una de las tres prioridades que más preocupan a los ciudadanos de la Unión y que más del 75 % de los europeos está a favor de crear una defensa común (Parlamento Europeo, 2017). En efecto, el presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker, ha afirmado que “el derecho a sentirse seguro y protegido en su propia casa es el más básico y universal de todos” (Juncker, 2017, § 3).

Europa en la actualidad demanda unas políticas de seguridad y defensa variables y adecuadas. Se necesita personal con amplio conocimiento en múltiples campos y disciplinas para comprender el entramado internacional, aspectos necesarios a considerar entre los actores involucrados para poder elaborar políticas de seguridad y defensa acordes con las dinámicas de las amenazas. Para ello, es necesario “definir una estrategia coherente que identifique en función del análisis de riesgos los objetivos que se quieren alcanzar, la forma de hacerlo y los recursos necesarios para ello” (Ceseden, 2018, p. 5).

En este sentido, las organizaciones e instituciones europeas relacionadas con la seguridad y la defensa, se encuentran en pleno debate político. Todos los estados europeos han ido en los últimos años redefiniendo sus estrategias de seguridad y presentándolas en la forma de Libros Blancos de la Defensa (Soto, 2016) o de Estrategia de Seguridad Nacional (Gobierno de España, 2017), con miras “a defender sus propios planteamientos de seguridad” (Ceseden, 2018, p. 5). En este debate sobre la seguridad europea, se trata de decidir dónde situar el centro de gravedad: bien en el este o en el sur de Europa (Ceseden, 2018).

Esta discusión “es muy importante para el futuro de la defensa de Europa, y también para la seguridad de los Estados, ya que se trata de decidir dónde colocar las prioridades

1 La Comisión Europea es el órgano ejecutivo, políticamente independiente, de la UE. Es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE (Comisión Europea, 2018).

estratégicas europeas y, consecuentemente, dónde ejercer el esfuerzo principal de la defensa de Europa y asignar recursos” (Ceseden, 2018, p. 5).

El final de la Guerra Fría da paso a la necesidad de reconfigurar la seguridad europea sobre la base del respeto a la voluntad de las naciones, el entendimiento y la estabilidad, y de una forma más difusa, sobre el respeto a la libertad individual y a la democracia liberal. La búsqueda de la instauración de estos principios en Europa ha seguido aparentemente dos caminos: a) la construcción institucional de un sistema o de una organización; y b) la construcción de la confianza a partir del diálogo y la colaboración sin contrapartidas integradoras. Los modelos OTAN y UE frente, o, mejor dicho, junto al modelo CSCE/OSCE.

Ambos modelos, como se observará a continuación, han tenido un crecimiento y evolución desigual y han sido percibidos de diferente manera por los protagonistas de la construcción de la seguridad europea.

El futuro de la seguridad y la defensa en la Unión Europea

Europa ha intentado lograr una defensa común desde hace décadas (incluso antes de la fundación de la Comunidad Económica Europea —CEE—). Sin embargo, ni la fracasada Comunidad Europea de Defensa (CED) ni la Unión Europea Occidental² (UEO) han permitido colmar esa aspiración. El futuro de la defensa europea es un asunto que se presenta confuso en el panorama internacional, todo dependerá, entre otros aspectos, de la evolución de dos factores fundamentales: a) la voluntad política de los países miembros de la UE y b) las capacidades de que dispongan (Ceseden, 2018).

Desde su fundación por el Tratado de Roma (Unión Europea, 2018), el proyecto europeo se había automarginado de los asuntos militares de seguridad y defensa. Todas esas materias habían sido delegadas a la OTAN en primera instancia y, de forma más tenue, a la UEO, que a partir de determinado momento habría pasado a considerarse como el “brazo armado” de la UE. En Europa, la voluntad política para desarrollar una estrategia de defensa común no es unánime y ni siquiera mayoritaria (Ceseden, 2018).

El problema es que los avances futuros en materia de defensa común estarán más en función de la voluntad política de los Estados que de las ambiguas disposiciones constitucionales (Ceseden, 2018). Hoy existe un consenso bastante generalizado en el seno de la UE de que la defensa de Europa debe seguir siendo competencia de la Alianza Atlántica. Sin embargo, como organización, la UE establece un ordenamiento en términos de seguridad y defensa, para no depender, obligatoriamente, de Estados extraeuropeos. Para la UE, es importante tener unos intereses bien definidos y su imperativo de cuidarlos.

2 La Europa Occidental está compuesta por diez países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos y Suiza.

Estrategia Global de Seguridad Europea

En la Estrategia Global de Seguridad Europea —EGSE— (Unión Europea, 2018), se establecen cinco prioridades que proporcionan una aproximación basada en los valores e intereses y no en la ideología. Este novedoso enfoque surge como resultado de los últimos ataques terroristas que han supuesto una nueva toma de conciencia de seguridad en Europa, así como la invocación, en noviembre 2015 por parte de Francia, de la cláusula de asistencia mutua (“Así es la cláusula de defensa colectiva invocada por Francia”, 2018), recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea³, algo inédito hasta entonces.

“Ya no se trata de definir una *Europa segura en un mundo mejor*, como indicaba la anterior estrategia, sino la necesidad de crear una Europa más fuerte en unas circunstancias en las que *nuestra unión está amenazada* como recoge la nueva” (Ceseden, 2018, p. 18). Así, la seguridad de la UE se convierte en una tarea principal, que implica crear una capacidad de proyección y de protección, reforzando las estructuras de gestión de crisis de la UE y dotándolas de las capacidades civiles y militares apropiadas, incluyendo el reforzamiento racional y sinérgico de la industria de la defensa (Ceseden, 2018).

El documento cambia su visión respecto a la vecindad de la UE: no busca “promover un conjunto de países bien gobernados, como ocurría en 2003, sino reforzar la fortaleza de los Estados y de sus sociedades, sin tener que imponer un modelo europeo que se apoye en los actores locales” (Ceseden, 2018, p. 18). Este cambio de rumbo, con un enfoque hacia el exterior, guarda una estrecha relación con la crisis migratoria. Por ello, se está aplicando una nueva política migratoria en la UE, en la que se han cerrado acuerdos con cinco países africanos (Etiopía, Malí, Níger, Nigeria y Senegal) (Comisión Europea, 2016). También se ha acordado un plan de inversiones exteriores para estimular las economías de los países de origen y tránsito de los migrantes. Es importante resaltar, además, que este nuevo rumbo implica una modificación de acuerdos en los que se aseguran los intereses de la Unión Europea (Consejo Europeo de la Unión Europea, s. f.-a).

Por otra parte, en relación con los *instrumentos políticos de carácter operativo* orientados hacia la acción, el último capítulo *de la visión a la acción* significa un progreso sin precedentes sobre los documentos anteriores, ya que determina una hoja de ruta para la implementación de la estrategia (Ceseden, 2018). La Cumbre de Bratislava de 16 de septiembre de 2016, la primera constituida por 27 Estados (sin el Reino Unido), supuso un mayor avance en esta dirección (Consejo de Europa, 2016).

3 Art. 42.7. “Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de esta, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de esta” (Comisión Europea, 2017b; Diario Oficial de la Unión Europea, 2018).

A nivel político, la EGSE ha supuesto un consenso general, sobre la necesidad de garantizar el desarrollo de los pueblos, ya que los hechos demuestran que sin desarrollo no es posible garantizar la seguridad, porque la violencia se genera en demasiadas ocasiones precisamente por esa falta de desarrollo. Por ejemplo, la falta de gobiernos democráticos, de desarrollo sostenible, de educación, de trabajo, de recursos básicos, etc. Por lo tanto, es preciso que Europa incremente su nivel de seguridad implementando el cambio de conciencias, cediendo su soberanía a la UE e incrementando el presupuesto destinado a seguridad y defensa.

La Alta Representante llegó con una Estrategia para la que se había trabajado durante muchos meses en un momento de grave crisis institucional para Europa, debido a la separación del Reino Unido de la UE tras el Brexit. Su recibimiento no fue muy acalorado, pero las recomendaciones y el avance de las negociaciones, están situando a la EGSE como protagonista en cuanto a servir de punto de unión en una Europa frágil que parecía que se desquebrajaba. La EGSE muestra las pautas para llegar a una cierta autonomía estratégica y hacia una sólida Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). (Ceseden, 2018, pp. 19-20)

La EGSE ofrece mecanismos para la cooperación entre ambas organizaciones. Cada una en su ámbito de actuación, estableciendo las pautas para pasar de ser consumidores a ser proveedores de seguridad, lo que no deja de ser una ardua tarea. Pero Europa dispone de los medios, las capacidades y las voluntades suficientes para que, juntamente con la OTAN, pueda lograr una mayor autonomía estratégica y evitar duplicidades.

Medidas de la Unión Europea para mejorar la capacidad de prevención y respuesta ante acciones terroristas

La UE, apoyada en las diferentes agencias y organismos implicados en la seguridad, ha propuesto una serie de medidas para mejorar la capacidad de prevención y respuesta ante acciones terroristas, lo cual afecta diferentes sectores de la sociedad. En el apartado presupuestario, la Comisión Europea gestiona directamente parte del Fondo de Seguridad Interior (Internal Security Fund, ISF), que en 2017 había casi triplicado su presupuesto, definiendo como ámbitos prioritarios para ese año la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia, la cooperación operativa y el intercambio de información (Comisión Europea, 2017c).

En respuesta a los atentados del 2004 en España, en el año 2005 el Consejo adoptó la Estrategia de la UE de Lucha contra el Terrorismo, para una Europa más segura y para combatir el terrorismo a escala mundial. Tras una calma tensa, en los últimos tres años, sin acciones terroristas de calado en suelo europeo, la situación actual convierte la lucha contra el terrorismo en una prioridad para la UE, sus Estados miembros y sus socios. Esta estrategia descansa sobre cuatro pilares: prevención, protección, persecución y respuesta, para cuyo desarrollo es fundamental la cooperación con instituciones internacionales y terceros países. La prevención pretende atacar las causas que dan lugar a la radicalización

y la captación de elementos (Ardila & Pinedo, 2013). Para este fin, el Consejo redactó en 2008 una *Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas* que fue revisada en el año 2014 para abordar los nuevos fenómenos de los autorradicalizados y el uso de redes sociales con fines terroristas (Consejo Europeo, s. f.-b).

“La protección de los ciudadanos e infraestructuras, así como la reducción de la vulnerabilidad ante atentados” (Consejo Europeo, s. f.-b) constituye igualmente una prioridad de la UE. Esto incluye el refuerzo de la seguridad en las fronteras exteriores y la mejora de la seguridad en los transportes. En este aspecto, la UE adoptó en 2016 la directiva que regula “la utilización de los datos del Registro de Nombres de los Pasajeros, PNR”⁴ (Consejo Europeo, s. f.-b), que entró en vigor en el año 2018.

La UE persigue al terrorismo tratando de disminuir su capacidad de acción, para lo que ha centrado sus esfuerzos en el refuerzo de las capacidades nacionales, la mejora de la cooperación judicial y policial, la lucha contra la financiación y medios de comunicación y apoyo.

La respuesta pretende preparar, gestionar y reducir al máximo las consecuencias de una acción terrorista mediante la constitución de dispositivos de respuesta a crisis, revisión de los mecanismos de protección civil, confección de sistemas de evaluación de riesgos y una política común de asistencia a las víctimas del terrorismo.

Dado que el terrorismo actual es una amenaza transnacional que supera las fronteras de la UE, la estrategia de lucha pasa por una estrecha cooperación con socios internacionales, en especial con los Estados vecinos. Esta cooperación se traduce en diálogos de alto nivel, cláusulas y acuerdos de cooperación o asistencia y proyectos capacitación con países estratégicos⁵.

La cooperación con los Estados Unidos (EE. UU.) se ha intensificado notablemente en los últimos años a través de acuerdos en los “ámbitos de financiación del terrorismo, los transportes y las fronteras, la asistencia judicial mutua y la extradición. Las autoridades de los EE. UU. colaboran ahora de forma cada vez más estrecha con Europol y Eurojust” (Consejo Europeo, 2018, 5 bis A).

La UE igualmente coopera con otros organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Foro Mundial contra el Terrorismo, además de organizaciones regionales como el Consejo de Europa, la OSCE, la Organización de Cooperación Islámica y la Liga de los Estados Árabes.

La región no puede permitir que las organizaciones criminales y terroristas consoliden sus operaciones en territorio europeo, más aún teniendo en cuenta el fortalecimiento de las actividades ilegales a manera de geopolítica criminal (Jiménez & Acosta, 2018).

4 El PNR lo constituyen las informaciones personales que los pasajeros proporcionan a las compañías aéreas en el momento de la compra del billete.

5 Países de los Balcanes Occidentales, Sahel, Norte de África, Cuerno de África, América del Norte y Asia.

En este sentido, la Comisión de la UE comunicó un paquete de medidas operativas y prácticas de lucha contra el terrorismo con la finalidad de ayudar a los Estados miembros a hacer frente a las vulnerabilidades manifestadas a raíz de los ataques terroristas sufridos en suelo europeo. Estas medidas consisten en: a) Apoyar a los Estados miembros en la protección de los espacios públicos; b) Cerrar el espacio en el que pueden operar los terroristas, restringiendo aún más el acceso a los explosivos y sus precursores; c) Mejorar el acceso transfronterizo a la información financiera; d) Mejorar la preparación, la reacción y la coordinación a escala de la UE en caso de incidente con sustancias químicas, biológicas, radiológicas o nucleares (QBRN); e) Apoyar a las autoridades policiales y judiciales frente a la encriptación por parte de los delincuentes de equipos informáticos en las investigaciones penales y posibilitar la interoperabilidad de las bases policiales; f) Establecer pasos para contrarrestar la radicalización; y g) Reforzar la acción exterior de la UE en materia de lucha contra el terrorismo. (Presidencia del Gobierno, 2017)

La reiterada acción terrorista en espacios públicos contra objetivos blandos ha llevado a la UE a financiar, con más de 118 millones de euros para el año 2018, una serie de medidas que pretenden prevenir este tipo de acciones y reducir sus consecuencias.

Estas medidas consisten en la organización de foros y cursos policiales para compartir experiencias y buenas prácticas, seminarios con participación de partes interesadas del sector público o privado (alcaldes de ciudades importantes), en la elaboración de material de orientación y de normas de protección física de los edificios (estaciones, aeropuertos, etc.), de acontecimientos o lugares específicos (conciertos, acontecimientos deportivos, etc.), así como invertir fondos en la mejora de los métodos de detección (tecnologías y uso de caninos) y el diseño y la planificación de edificios y espacios públicos para hacerlos más seguros.

Por otro lado, la Comisión considera fundamental el control de los medios de transporte como un objetivo, así como también un medio para llevar a cabo ataques. Se encuentra en evaluación de las medidas de seguridad en el transporte por carretera, tren, avión y barco con la finalidad de prevenir estos ataques.

A pesar de que el reglamento sobre precursores de explosivos del año 2013 incluía nuevas restricciones a la adquisición de material químico susceptible de ser utilizado para la fabricación casera de explosivos, los últimos atentados terroristas han demostrado que es necesario evaluar si las medidas adoptadas en el citado reglamento son adecuadas para alcanzar sus objetivos. Por este motivo, la UE ha instado a los Estados miembros (EM) a que lleven a cabo una evaluación y propongan las medidas que consideren necesarias para su implementación en el Reglamento (Parlamento Europeo, 2013).

La mejora del acceso transfronterizo a la información financiera, gracias a fiabilidad y exactitud de los datos financieros, puede mejorar la identificación de los terroristas y de sus vínculos, diseñar el esquema de la logística de los sospechosos y dibujar el trazado de sus redes. Una visión general de la actividad financiera de los sospechosos puede aportar información crucial para prevenir acciones o reaccionar ante estas.

En este sentido la Comisión Europea estudia opciones de mejora en la cooperación entre las Unidades de Información Financiera (Financial Information Units, FIU), así como la posibilidad de facilitar el acceso a los datos financieros dentro de un EM mediante el establecimiento de registros de cuentas de bancos centrales o de sistemas de recuperación de datos accesibles a las FIU. Por otro lado, la Comisión prepara una iniciativa para ampliar el acceso de las fuerzas de seguridad a los registros de cuentas bancarias y a datos de transacciones financieras en otras jurisdicciones de la UE para las investigaciones antiterroristas.

Aunque la amenaza QBRN, contemplada por la UE en 2009 mediante un plan de acción químico, biológico, radiológico y nuclear se considera de probabilidad baja, la fuerza de su impacto sería muy elevada. Por este motivo el plan de acción se ha reformulado, aumentando las medidas de coordinación e intercambio de información dentro de este campo en constante evolución, y se ha desarrollado un plan formativo común para primeros intervinientes (FCS, protección civil y sanidad) en los incidentes con participación de distintas instituciones interesadas: Europol, OTAN, Frontex, etc.

El cifrado de los dispositivos informáticos supone un obstáculo a las investigaciones desarrolladas por las autoridades policiales y judiciales. Para superar estos obstáculos la Comisión Europea ha dotado a Europol de la IRU (Internet Referral Unit, Unidad de Referencia de Internet). Además, la Comisión ha dado un nuevo enfoque a la interoperabilidad con la finalidad de que los sistemas de información sean compatibles y puedan operar entre sí.

Los últimos atentados han puesto en evidencia la importancia de ejercer una acción preventiva sobre la radicalización de los residentes en territorio de la UE. Consciente de esta amenaza, en julio de 2017, la Comisión creó el Grupo de expertos de alto nivel sobre radicalización para mejorar la coordinación y la cooperación entre las partes interesadas como paso previo a la creación de un Centro de la UE para la prevención de la radicalización (Unión Europea, 2017). El esfuerzo para contrarrestar la radicalización en línea ha recaído en la IRU, a través del Foro de Internet de la UE con la asistencia de representantes de la industria de internet, a fin de evaluar avances y proponer futuras acciones.

Por último, el fenómeno de los FTF requiere el refuerzo de la acción exterior de la UE en la cooperación con terceros países. Destacan entre estos acuerdos la utilización del Registro de Nombres de Pasajeros (PNR) por su importancia para la consulta de datos y generación de inteligencia en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional grave.

Integrados dentro del ECTC (European Counter Terrorism Centre, Centro Europeo de Contraterrorismo) se encuentran el Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (TFTP, Terrorist Finance Tracking Programme) y el Equipo Conjunto de Enlace Antiterrorista de Europol (CT-JLT Counter Terrorism Joint Liaison Team) creado en 2016, con la participación de trece EM y tres terceros países⁶, con la finalidad de apo-

6 Datos del Escrito 6146/18, Council of the European Union.

yar operaciones, adaptándose a las necesidades de los EM, racionalizar el intercambio de información operativa, enlazar directamente a las autoridades de investigación en materia de contraterrorismo de los EM y explicar a las autoridades nacionales el apoyo disponible por parte del ECTC.

La creación de la IRU de Europol en julio de 2015 amplió las capacidades de apoyo de la agencia al espacio virtual. El cierre de páginas web y retiro de artículos por su contenido terrorista, con un porcentaje de éxito del 85 %, supone un nuevo campo de acción que hasta la fecha no se podía abarcar por la dificultad derivada de la internacionalización de los diferentes proveedores de servicios en red.

En 2017, Europol puso en funcionamiento el Sistema Unificado para dar Forma a la Investigación en Internet (SIRIUS, Shaping Internet Research Investigations Unified System) para apoyar a los EM en la investigación y análisis de las comunicaciones en internet. La capacidad aportada por este sistema queda patente en que, un año después de su entrada en funcionamiento, cerca de 500 integrantes de diferentes organismos policiales y judiciales de 30 países son miembros de SIRIUS y utilizan las bases de datos y las herramientas del sistema.

Europol integra desde 2016 el sistema FIU.net para mejorar el intercambio de datos entre las Unidades de Inteligencia Financiera (FIU- Financial Intelligence Unit) de los EM. De este modo, a través de FIU.net, las FIU nacionales pueden comunicar y cotejar sus datos “FIU to FIU” en tiempo real con los de los objetivos de alto valor de las bases de datos de Europol.

Continuando con las últimas medidas adoptadas por Europol, destaca la creación en 2017 de la Junta del Programa de Lucha contra el Terrorismo (CTPB, Counter-Terrorism Programme Board) para convocar una reunión de jefes de policía europeos. El CTPB aporta al ECTC un enfoque conjunto para aproximar escenarios futuros, reuniendo en una misma mesa responsables policiales con capacidad de acción operativa contra el terrorismo en la red, el intercambio de información, los nodos entre la delincuencia organizada y el terrorismo, etc.

Con la finalidad de abarcar todos los campos de la acción terrorista, en octubre de 2017, la Comisión Europea presentó un plan de acción QBRN10 en el que se proponía el desarrollo de un centro de conocimientos QBRN dentro del ECTC.

Concepto de Seguridad Cooperativa: Cooperación Estructurada Permanente

La mayoría de los autores coinciden en llevar los orígenes del concepto hasta los finales del siglo XVIII, cuando Emmanuel Kant en su obra *De la paz perpetua* (1795/2016) define lo que para él debe ser el segundo artículo definitivo de la paz perpetua, cuyo enunciado dice que “El derecho de gentes debe basarse en una sociedad de estados libres” (p. 58). En este artículo, Kant introduce el concepto de una sociedad de naciones no entendida

como un “Estado de Naciones”, sino como una *Federación de Pueblos* que ponga freno a las tendencias perversas e injustas de las naciones.

Este antecedente nos lleva a anclar sólidamente la visión internacional de la sociedad mundial, que va a ser una de las señas de identidad de la seguridad cooperativa. Los primeros pasos en ese sentido pasan por la cooperación institucionalizada que se da con el *Concierto Europeo*, que surge tras el final de las guerras napoleónicas cuando las potencias vencedoras, Austria, Rusia, Prusia y Gran Bretaña, deciden celebrar conferencias regularmente para tratar asuntos relativos a la seguridad en Europa. Francia se unió a este grupo en 1818, y el sistema permaneció activo hasta 1914 con el estallido de la Primera Guerra Mundial.

El siguiente paso en la teórica evolución del sistema de Seguridad Internacional es la aparición del concepto de la Seguridad Colectiva. Surge tras la Primera Guerra Mundial como un intento de evitar la repetición de los errores que condujeron al estallido de ese conflicto. El pacto que da origen a la Sociedad de Naciones (1919) establece que el objeto de esa Sociedad es fomentar la cooperación entre las naciones, garantizar la paz y la seguridad, fundar las relaciones internacionales en la justicia y el honor y observar las prescripciones del derecho internacional. Como vemos, hay unos Estados que se comprometen formalmente y de forma duradera, a proteger los intereses de seguridad del resto de Estados. El tratado fundacional contemplaba provisiones para conseguir una reducción de armamentos, procedimientos para solventar disputas sin recurrir a la guerra y principios de actuación en caso de conflictos entre los miembros de la sociedad o con un Estado no miembro, todas ellas claramente identificables con lo que veremos que son las bases de la Seguridad Cooperativa.

Con todo, su aspecto más importante es el alumbramiento del concepto de seguridad colectiva (Sociedad de Naciones, 1919), mediante el cual una agresión contra uno de los miembros de la Sociedad de Naciones, proveniente de otro u otros miembros o de un tercer Estado, tendría respuesta, incluso armada, por parte del resto de Estados miembros.

Las causas a las que se achaca su fracaso son varias, pero la que nos interesa para este trabajo será la existencia en su seno de democracias liberales junto a estados totalitarios y la ausencia de Estados Unidos como potencia de orden mundial. El estallido de la Segunda Guerra Mundial supone su virtual disolución, que se verificó formalmente en 1946.

La Organización de las Naciones Unidas nace como heredera de la Sociedad de Naciones y tiene como propósito (ONU, 1945) evitar la guerra, estableciendo un compromiso firme con “los derechos fundamentales del hombre, la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres e igualdad de derechos de todas las naciones” (ONU, s. f.). También a crear condiciones para mantener la justicia y el respeto a los tratados y el derecho internacional. Como novedad aparecen la promoción del progreso social y la elevación del nivel de vida y la libertad, practicando la tolerancia, la convivencia en paz, el trabajo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, evitar el uso de la fuerza armada y emplear esta organización

como un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

Los capítulos V y VI de la Carta de la Naciones Unidas contemplan las disposiciones para el arreglo pacífico de controversias y, en caso necesario, el recurso a la fuerza para su solución.

Se trata de una organización vinculada de nuevo al concepto de *seguridad colectiva*, pero con una clara evolución en cuanto a los aspectos humanos de la seguridad internacional, verdadero embrión de lo que más adelante se conocerá como *seguridad humana*. Los derechos fundamentales, dignidad de la persona humana, igualdad, justicia, progreso y convivencia aparecen como objetivos junto a la preservación y mantenimiento de la paz y seguridad propias de la *seguridad colectiva*.

La Carta de las Naciones Unidas no se limita a enunciar estos objetivos propios de la seguridad humana⁷, sino que introduce provisiones relativas a la *cooperación internacional económica y social* y la organización del Consejo Económico y Social (capítulos IX y X de la Carta) (ONU, 1945).

La Carta, en su artículo 55, reconoce que, para que se den relaciones pacíficas y amistosas entre los pueblos, debe existir estabilidad y bienestar. Ello se conseguirá alcanzando unos niveles de vida más adecuados, acceso al trabajo y mediante el progreso y desarrollo económico y social. Se contempla la existencia de unos organismos especializados, verdadera novedad, con atribuciones para favorecer la promoción de estos objetivos, dándoles amparo dentro de la organización, mediante el Consejo Económico y Social. Es de destacar la mención expresa a las consultas que se pueden realizar a Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

El advenimiento del mundo bipolar en la inmediata posguerra y el comienzo de la Guerra Fría dio lugar a la aparición de dos organizaciones que iban a alumbrar un nuevo concepto en materia de seguridad: la defensa colectiva. Dichas organizaciones fueron la OTAN y el Pacto de Varsovia. Ambas organizaciones contaban con una cláusula mediante la cual el ataque a uno de sus miembros se consideraría un ataque al resto de sus miembros, y estos podrían acudir en su defensa. Otras organizaciones de menor importancia también tuvieron cláusulas similares, pero las más importantes fueron las arriba mencionadas.

Aunque la OTAN es una alianza militar de carácter defensivo, tiene un componente político muy importante y en su tratado fundacional se refleja una vocación hacia la construcción de una seguridad basada en los valores de la seguridad humana, muy en concordancia con los de la Carta de las Naciones Unidas, aunque con un compromiso claro con la democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley (OTAN, 1949), amén de la ya mencionada cláusula de defensa colectiva.

Unos años más tarde, y sin ninguna voluntad inicial en cuestiones militares, nace la Unión Europea, que es una organización de carácter eminentemente político y eco-

7 Este concepto fue propuesto por Ul Haq en el Informe de Desarrollo Humano de 1994 (PNUD, 1994).

nómico cuyo objetivo es lograr la unión política de sus miembros. Contempla el mismo compromiso con la seguridad humana (sin tener una doctrina desde el enfoque de la SH) y los valores democráticos, libertades individuales e imperio de la ley que la OTAN, aunque tiene una visión más ambiciosa en cuanto a las relaciones que se van a crear entre sus estados miembros.

El tratado de la Unión Europea por su parte está desarrollado como parte de este proceso de unión política en la que progresivamente se desarrolle “una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común” (Unión Europea, 1992), que incluye una cláusula de defensa colectiva (art. 42.7; Iglesias-Velasco, 2006).

Vemos pues que la defensa colectiva en el área que tratamos se da en dos organizaciones, una militar, aunque con un importante componente político, y otra eminentemente política y económica, aunque con la aspiración de crear una política de seguridad común, incluyendo en ella aspectos militares. Los miembros de ambas son Estados democráticos y muestran su compromiso por la democracia, imperio de la ley y respeto por las libertades individuales.

Hemos visto la evolución del concepto de seguridad en la que las ideas de Kant sobre la *federación de pueblos* han ido cobrando forma desde el desarrollo de la seguridad colectiva, con el concierto europeo, la Sociedad de Naciones y la ONU, al de la defensa colectiva de la OTAN. Paralelamente a esto se ha ido consolidando en estas organizaciones la preocupación por los individuos, incluyendo paulatinamente en sus objetivos el desarrollo humano, el progreso, la elevación del nivel de vida y otros factores que afectan a la sociedad civil y a los individuos, que cobran cada vez más protagonismo frente a la anterior omnipresencia de los Estados. Por último, hay que hablar de una organización que nació con voluntad de no ser organización, pero que constituye un caso digno de mención por lo original de su enfoque, la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que inicialmente tenía el formato de Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). La Conferencia comenzó sus trabajos en 1972, en plena Guerra Fría y amparada por los principios inspiradores de la Carta de Naciones Unidas, pretendía servir de foro en el que todos los estados de Europa (y Estados Unidos y Canadá), en pie de igualdad, pudiesen tratar de resolver sus problemas de seguridad sin recurrir al uso de la fuerza.

La CSCE también iniciaba su andadura con una agenda social, que pretendía complementar la confianza y relaciones generadas a través del diálogo en materia de seguridad. Su originalidad nace de pretender conseguir esta seguridad no a partir de una “federación de pueblos” que conlleve un grado de integración, que no se va a conseguir ni se pretende en la CSCE/OSCE, sino a partir de una “federación de voluntades”, fruto de la cooperación.

Cooperación Estructurada Permanente

El “necesario avance y desarrollo de la Cooperación Estructurada Permanente [en adelante CEP], es un mecanismo que se introduce con el Tratado de Lisboa de 2007” (Ceseden, 2018, p. 20), pero que no se había puesto en marcha hasta ahora, probablemente porque no se había visto la necesidad, ante la falta de “amenazas” reales como ante las que nos encontramos ahora (Cooperación Estructurada Permanente, 2018; Ceseden, 2018, p. 20).

Este tipo de cooperación abre la puerta a una serie de mecanismos con los que se puede avanzar enormemente en la construcción y desarrollo de la PCSD, especialmente establece en sus artículos 42.6 y 46 del Tratado de Lisboa, identificando a aquellos países que están dispuestos a participar en el desarrollo de capacidades y en el despliegue de misiones militares europeas, de forma más rápida y estrecha. (Ceseden, 2018, pp. 20-21)

Lo anterior, supone que la intención principal es establecer los elementos en común de los 27 Estados miembro, para conseguir el objetivo imperativo de proceder al aumento de capacidades militares, de carácter europeo, sumando y aglutinando las capacidades de los Estados pertenecientes a la Unión (Ceseden, 2018).

Ya en la Declaración de Roma, se hablaba de una “Unión comprometida con el refuerzo de su seguridad y defensa comunes, también en cooperación y complementariedad con la OTAN, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y los compromisos jurídicos [Comisión Europea, 2017b]; una Unión activa en las Naciones Unidas y que defienda un sistema multilateral basado en normas, orgullosa de sus valores y protectora de sus gentes”. (Ceseden, 2018, p. 21)

La Política Europea de Seguridad Común y la Organización del Tratado del Atlántico Norte

Mogherini ha dejado claro en sucesivas declaraciones que el desarrollo de la [PCSD] solo se dará junto con la [OTAN], pero también señala en la [EGSE], que es deseable que los estados miembros, estén “mejor equipados, entrenados y organizados para contribuir decisivamente a tales esfuerzos colectivos”. (Ceseden, 2018, p. 31)

La OTAN y la UE son diversas y se diferencian entre sí por distintos factores, además de los intereses que cada una de estas presenta. En una primera medida, es posible identificar el factor geográfico. Varios países de la UE conforman la OTAN, sin embargo, la presencia de otras naciones en la Alianza Atlántica, principalmente la de Estados Unidos como líder innato y máximo aportante en cuestiones económicas, suscitan una gran diferencia entre los intereses y las capacidades que se denotan entre una y otra organización. La UE debe preocuparse por los países de su entorno y desarrollar su autonomía complementada con la OTAN (Ceseden, 2018).

Precisamente porque ambas organizaciones comparten un buen número de países (21 de los 27), es necesario que entre ambos se dé una complementariedad que conlleve la no duplicidad de elementos, pues es cierto que muchas de las voces que se levantan contra la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) y contra la idea de desarrollar la PCSD, lo hacen principalmente aludiendo a esa posible repetición OTAN-UE, y a la imposibilidad de una verdadera autonomía estratégica que tanto defiende la Alta Representante. Y no sólo eso, sino que también se señala el problema con Chipre y Turquía, quienes impiden la cooperación que está llevando actualmente la UE con la Alianza Atlántica en lo relativo a Defense Capacity Building o a guerra híbrida entre otras. (Ceseden, 2018, p. 31)

En consecuencia, siguiendo las afirmaciones de Mogherini (2018), en las reuniones de las ministras de defensa de julio de 2017 de los países interesados en CEP (Alemania, Francia, Italia y España), se ha manifestado la Cooperación que se llevará a cabo con la OTAN. Lo anterior, en búsqueda del objetivo de garantizar una autonomía estratégica entre Europa y la OTAN, pero siendo conscientes de que la cooperación con la OTAN hoy en día es imprescindible para garantizar la defensa de los Estados miembro y la seguridad a nivel continental y global (Ceseden, 2018).

En primer lugar, los propios países del Este, los del Visegrado⁸ y los países del Báltico⁹, confían bastante más en la defensa que puede proporcionarles la OTAN frente a Rusia, que las capacidades de la UE. Estos países han visto el papel de Rusia frente a Crimea¹⁰ y la actuación de la UE que no ha ido más allá de sanciones. Con un contrincante como Putin, los países del Este no quieren conformarse sólo con la UE, si no que prefieren estar bajo el paraguas de la OTAN. De ahí que haya soldados desplegados en Letonia, bajo el mando de la OTAN. Luego prescindir de ella supondría una fuerte división dentro de la UE que no haría sino perjudicar su papel en el mundo y pondría piedras en el carro de la PCSD. (Ceseden, 2018, p. 31)

Según Ruiz & Barroso (2009), es imperioso enfatizar que los pilares de la relación entre ambas organizaciones se basan en la complementariedad entre ellas. Lo anterior, debido a que, si se decide participar en la CEP, el potencial retiro de los Estados integrantes de la UE y de la OTAN “puede presentarse como un serio reto a superar” (Ruiz & Barroso, 2009, p. 57).

Por otra parte, es importante señalar que Europa, o las naciones que comprenden la Unión, no pretenden rivalizar frente a la OTAN, no pretenden ser una competencia o reemplazar a la Alianza Atlántica, sino por el contrario, tener capacidades que permitan resolver crisis o problemas de modo autónomo y, también, complementario. Lo que quiere decir que se puede actuar de manera independiente, sin necesidad de invocar los

8 Es una alianza de cuatro países centroeuropeos: Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia.

9 Estonia, Letonia y Lituania.

10 Políticamente, Crimea es en la actualidad un territorio disputado entre Rusia y Ucrania. El Imperio ruso conquistó la península en 1774 en la guerra turco-rusa y la incorporó al Kanato de Crimea, para ser integrada en el Imperio en 1783.

recursos de la OTAN, sabiendo que existe ese bloqueo o recelo por parte de los Estados de la zona oriental (Ceseden, 2018).

La OTAN es, principalmente, una Organización de defensa colectiva. Si bien tiene también las misiones de gestión de crisis, y seguridad cooperativa. Mientras que la UE es una organización multinacional, de carácter global, que representa una comunidad de valores nacidos en el humanismo cristiano de Robert Schumman y plasmados en la forma de entender Europa. Por tanto, la UE y la OTAN, hoy en día, siguen siendo complementarias. (Ceseden, 2018, p. 32)

La seguridad cooperativa como sistema estratégico

A parte de su estudio como evolución del concepto de seguridad, otro enfoque que se puede dar a la seguridad cooperativa es como sistema propiamente dicho a implantar en un área. En este caso, no nos bastaría con determinar cómo hemos llegado hasta la seguridad cooperativa y qué la caracteriza de forma más habitual, sino que tendremos que determinar una situación de partida, un objetivo o situación final y las líneas que se van a seguir para alcanzar un sistema basado en la seguridad cooperativa.

Este sistema tendrá como núcleo a un grupo de naciones que comparten los valores de la democracia liberal y el respeto de los derechos humanos. Aunque estas naciones, como veremos, mantendrán contactos con otras en las que no esté implantado el sistema democrático, el núcleo deberá estar únicamente formado por democracias liberales, ya que son las únicas que pueden estar comprometidas con el mantenimiento y difusión de estos valores, lo que será un objetivo común fijado y mantenido a largo plazo.

Otro aspecto importante del sistema de seguridad cooperativa es la creación de un entramado de seguridad entre las naciones, que incluirá consultas políticas, acuerdos de libre comercio, coordinación de las políticas exteriores y de seguridad y la creación de unidades militares multinacionales por citar algunos.

También deberán tener establecido el método para resolver las diferencias sin recurrir a métodos violentos. Este grado tan alto de interrelación en cuestiones de seguridad entre las naciones que conforman ese núcleo duro del sistema de seguridad cooperativa, los puede llevar en algunos casos a matizar o modificar sus posturas individuales, dictadas por intereses nacionales, en aras de respetar los intereses compartidos, basando este hecho en el convencimiento de que la rotura del consenso puede acarrear problemas mayores que los que se derivan de la renuncia individual para sostener la postura común.

A partir de este núcleo de países y las interrelaciones creadas basándose en los valores democráticos, intereses y posturas comunes compartidas se desarrollarán dos anillos de seguridad.

El primero de ellos es el de la seguridad colectiva, orientado a la prevención de agresiones entre los Estados del sistema de seguridad cooperativa. Esta seguridad colectiva también se materializa con la cooperación en materias como la lucha contra el terrorismo,

el crimen organizado, inmigración ilegal, drogas o riesgos medioambientales. Como resultado, los estados que conforman en el sistema van a tener la certeza de que sus diferencias se van a resolver de una forma pacífica.

El siguiente de los anillos es el compromiso con la defensa colectiva, que se traduce en una respuesta solidaria de todos los miembros del sistema frente a una agresión por parte de un estado ajeno al sistema contra uno o varios de sus miembros.

La seguridad colectiva proporciona una suerte de seguridad desde el interior, previniendo conflictos entre las naciones del sistema, mientras que la seguridad colectiva proporciona al sistema de naciones una protección frente a agresiones externas.

Finalmente, el sistema de seguridad cooperativa va a promover de forma activa la seguridad y estabilidad más allá de sus fronteras, el área geográfica en el que esté incluido, y donde cualquier desestabilización o conflicto pueda amenazar la seguridad del núcleo de naciones que forman el sistema.

Los medios para obtener esta estabilidad serán el recurso a la política, relaciones económicas, política de información pública, diplomacia activa e incluso, en última instancia, el recurso al uso de la fuerza.

Según esta concepción de la seguridad cooperativa como sistema, y al hilo de las cuestiones planteadas en este trabajo, una combinación de Canadá y Estados Unidos en Norteamérica y las naciones de Europa podrían formar sistemas de seguridad cooperativa, cuyo núcleo serían la OTAN y la Unión Europea, que permitirían la ausencia de conflictos en su seno y proporcionarían estabilidad a la región del Atlántico Norte y Eurasia.

El futuro del área de seguridad regional de la Unión Europea

En 2004, la Unión Europea enunció su Política Europea de Buena Vecindad (ENP, European Neighbourhood Policy), dirigida a conseguir la estabilización, seguridad y prosperidad de los países vecinos del sur y del este de la UE, de acuerdo con la Estrategia Global para la UE.

Esta ENP se orienta a reforzar los lazos e intereses comunes con las naciones y organizaciones en las regiones consideradas. De ella nacen en 2009 la Asociación Hacia el Este o Eastern Partnership, en 2008 la Unión para el Mediterráneo o Union for the Mediterranean o UfM, y en 2007 la Joint Africa-EU Strategy.

El Eastern Partnership es una iniciativa conjunta para los países del Este de Europa que todavía no son miembros de la UE. Lo forman Bielorrusia, Ucrania, República de Moldavia, Azerbaiyán, Armenia y Georgia. Es un grupo heterogéneo de países cuyo único nexo en común es haber pertenecido a la disuelta Unión Soviética y encontrarse ubicados en Europa, los tres últimos en la zona del Cáucaso.

Esta iniciativa tiene por objetivo profundizar en el progreso de la consolidación del estado de derecho en estos países, la creación de lazos de cooperación en materia de

libre comercio, cooperación institucional y creación de lazos de relación a nivel nacional, regional, local y de la sociedad civil, promoviendo también intercambios culturales y favoreciendo los movimientos de bienes y personas (EUEA, 2018a).

De estos países, es quizás Bielorrusia (EUEA, 2018b) el que presenta más dificultades en su progreso hacia un régimen totalmente democrático con pleno respeto a los derechos humanos.

Los programas con Ucrania (EUEA, 2018c), Georgia (EUEA, 2018d) y la República de Moldavia (EUEA, 2018e) han evolucionado muy positivamente, logrando profundizar en muchos aspectos. Una cuestión significativa común a estos tres socios es el apoyo de la UE a una solución pacífica que respete su integridad territorial para los conflictos territoriales que sufren. En los tres casos los conflictos tienen relación con la Federación Rusa.

El caso de Armenia (EUEA, 2018f) es especial, aunque el programa de colaboración progresa satisfactoriamente. Armenia se unió en 2015 a la Unión Económica Euroasiática, patrocinada por la Federación Rusa. La pertenencia a esta asociación es incompatible con los acuerdos de asociación con la UE.

El alcance de los programas de colaboración de la iniciativa conjunta Eastern Partnership parecen avanzar hacia una cada vez mayor interrelación entre la UE y Ucrania, República de Moldavia y Georgia, mientras que, con Bielorrusia y Armenia, con distinto alcance entre ellas, solo parecen evolucionar a una mejora de la red de interrelaciones que fomente la confianza.

Los conflictos internos, aunque con la actuación de la Federación Rusa como agente externo, van a dificultar el progreso de la integración de Ucrania, República de Moldavia y Georgia como miembros de la UE.

La UfM es otra iniciativa conjunta con características diferenciadas de la anteriormente estudiada. Esta iniciativa conjunta está dirigida a promocionar la integración económica entre la UE y los 15 países miembros de este foro, que pertenecen a las regiones del Norte de África, Oriente Medio y Balcanes (EUEA, 2018g).

Además de la UE, los países que participan en esta iniciativa conjunta son Albania, Argelia, Bosnia-Herzegovina, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Túnez y Turquía. Siria está suspendida y Libia tiene el estatus de nación observadora.

Las naciones participantes en esta iniciativa son mucho más heterogéneas que las anteriores. Las naciones balcánicas están inmersas en un proceso de integración en la UE, lo que supone un compromiso de mayor alcance que el mero fortalecimiento del comercio común. La posición de Turquía con relación a la UE ya se ha tratado.

Por último, la participación de Israel y la Autoridad Nacional Palestina en este foro es congruente con la política de establecer vínculos de colaboración en cualquier campo que lo permita.

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) / Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa se define a sí misma como un foro de diálogo sobre cuestiones que afectan la seguridad en Europa, a través del fomento de la confianza entre los Estados. También proporciona un marco para tratar temas relativos a la seguridad común, democratización, libertad, respeto a las minorías y una amplia variedad de asuntos relacionados con el desarrollo humano y el bienestar de los habitantes de Europa.

Si atendemos a sus estructuras y tratados, esta organización no podría ser considerada un sistema de seguridad cooperativa, pero el estudio de su trayectoria y actividades puede hacer que variemos esta perspectiva inicial. El final de la Segunda Guerra Mundial en Europa, además de la Guerra Fría y la división del continente en dos bloques opuestos, trajo dos problemas que se mantuvieron sin resolver hasta principios de los años setenta: el reconocimiento de las fronteras dibujadas tras el final de la contienda y la situación política de Alemania, vencida, dividida y ocupada por las potencias entonces aliadas y ahora enfrentadas.

Desde 1955 surge la idea de celebrar una conferencia en la que todas las naciones de Europa, Estados Unidos y Canadá participasen en pie de igualdad, y en la que se cerrase definitivamente la cuestión de las fronteras y el reconocimiento mutuo de la situación de las dos repúblicas alemanas.

Hubo que esperar a que entre 1970 y 1972, la República Federal de Alemania firmase una serie de tratados con la Unión Soviética, Polonia y la República Democrática Alemana para que se diesen las condiciones favorables para la organización de esta conferencia. Una vez solventados estos problemas de origen, los trabajos preparatorios comenzaron en noviembre de 1972 en Helsinki, y en julio de 1973 llevaron a la inauguración de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

La declaración tras la cumbre de Budapest celebrada en diciembre de 1994, llevaba como título Hacia una Auténtica Asociación en una Nueva Era (CSCE, 1994). Es la primera en la que se menciona a la seguridad cooperativa expresamente como cimiento de la seguridad común europea.

Las conclusiones de esta cumbre vuelven a estar coordinadas con la *Declaración de la cumbre de Bruselas* de la OTAN en enero de 1994. En ella se reconoce que la CSCE es la única organización, empleando expresamente este término, que reúne a todos los estados de Europa y Norteamérica y que puede actuar como instrumento de diplomacia preventiva, para la prevención de conflictos, la seguridad cooperativa y el progreso en la democracia y Derechos Humanos (OTAN, 1994).

La Alianza reconoce también que el marco para las conversaciones sobre reducción de Armas Convencionales en Europa y para la discusión de medidas generadoras de confianza, debe ser la CSCE, siendo esta Conferencia también el marco adecuado para

el desarrollo de las medidas para la democratización de los países de Europa. Queda claro el importante papel que, como foro de encuentro confiere a la CSCE, considerando que es una de las claves para la generación de confianza. Transcurridos once años desde la cumbre de Estambul, en diciembre de 2010 se celebra la cumbre de Astana, en Kazajistán, bajo el lema de “Hacia una comunidad de seguridad” (OSCE, 2010). En ella se reafirman los principios desarrollados desde 1975 y principalmente en los años noventa del pasado siglo.

La CSCE/OSCE ha tenido una evolución lenta en el campo organizativo, nace con voluntad de foro de diálogo en 1972, y se dota de estructuras permanentes y adopta el formato de organización tras veinte años de trabajos. Siempre se ha mantenido la posibilidad de que todos sus miembros puedan debatir en su seno la resolución de conflictos, avanzando en materia de soluciones político-militares, humanas y económicas para crear un espacio de seguridad común, cooperativa, en Europa, América del Norte, Mediterráneo y Asia Central.

Prueba de ello puede ser el futuro de las nuevas conversaciones sobre desarme que, a la luz de la nueva Concepción de la Política Exterior de la Federación Rusa de 2016 (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 2016) va a tener seguramente a la OSCE como marco.

A pesar de su transformación en organización y de dotarse de algunas estructuras permanentes, no se desvirtúa su carácter de foro, y sus miembros no están vinculados a la organización con las medidas integradoras que se dan en otras organizaciones.

Las misiones de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

Las misiones de la OSCE están amparadas por la Carta de París y se pueden aplicar a toda la vida de un conflicto, comprendiendo desde la prevención a la estabilización y monitorización para evitar su reproducción. Sus cometidos pueden abarcar las tres dimensiones de la seguridad cooperativa que hemos analizado a través de la evolución de la organización.

Sus primeras misiones coinciden con el estallido de la crisis en los Balcanes. En 1992 el entonces CSCE, despliega observadores en Kosovo, Voivodina y Sandžak (Serbia) en lo que se conoció como la Misión Larga.

Hasta la fecha de redacción de este trabajo, han estado presentes en casi todos los conflictos vividos en Europa desde su activación. Su actuación no es ejecutiva, actúan en virtud de acuerdos vigilando la aplicación de un alto el fuego, observando e informando sobre una situación concreta en una zona de conflicto (trato a refugiados, limpiezas étnicas) o actuando sobre cuestiones no relacionadas con la dimensión político-militar de un conflicto que pueden facilitar su resolución.

Grupo de Minsk. En 1992, se pidió a la CSCE que convocase una conferencia sobre el conflicto de Nagorno Karabaj, en la que Armenia y Azerbaiyán pudiesen negociar un

acuerdo de paz. La Cumbre de Budapest de 1994 decidió dotar de permanencia al grupo que continúa con sus trabajos.

Misiones en el sureste de Europa. En Albania, Bosnia-Herzegovina, provincia de Kosovo, Croacia, Montenegro, Serbia y Macedonia. Todas ellas estaban dedicadas principalmente a la mejora de las dimensiones políticas y humanas, con acciones en la mejora institucional en legislación, derechos humanos, libertad de expresión, policía, iniciativas legislativas y desarrollos en el campo judicial. La mayoría de ellas han finalizado manteniéndose en Bosnia Herzegovina, Macedonia, Serbia y la provincia de Kosovo.

Misiones en Europa del Este. En Ucrania se desarrollan dos misiones, una con observadores civiles, encargada de la vigilancia del alto el fuego en las provincias de Donetsk y Lugansk, y los puestos fronterizos con la Federación Rusa, y otra con el objeto de desarrollar proyectos con vistas a asegurar un futuro estable y democrático en el país. Las actividades son de naturaleza muy variada, abarcan aspectos legislativos como reforma constitucional, legal y penal, derechos humanos y educación en materias jurídicas, reforma del sector de seguridad y defensa para su control democrático, la lucha contra el crimen organizado centrándose los delitos cibernéticos y la trata de seres humanos, la protección medioambiental (de particular importancia si tenemos en cuenta que Chernóbil se encuentra en esta nación), la libertad de los medios de comunicación, el fomento de la buena gobernanza y la igualdad de género.

En la República de Moldavia, la misión, además de una construcción institucional y social similar a la de Ucrania, se centra en la vigilancia del proceso de paz firmado en 1992 entre las autoridades de la república y los rebeldes de la región de Transnistria, así como en las medidas para alcanzar una solución estable.

Misiones en el Cáucaso Sur. Las misiones en Armenia, Georgia y Azerbaiyán, y el grupo de asistencia a Chechenia, ya cerradas y finalizadas, con responsabilidades en la monitorización de los conflictos de Nagorno Karabaj, Abjasia, Osetia del Sur y Chechenia y reformas institucionales relacionadas con democracia, respeto a minorías y refugiados y derechos humanos.

Misiones en Asia Central. Con presencia en Turkmenistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. Trabajan cuestiones de seguridad, como control de armamentos, gestión de fronteras, lucha contra el terrorismo, trata de seres humanos, tráfico de armas y drogas, temas económicos y medioambientales y cuestiones relativas a los derechos humanos, buen gobierno, Estado de derecho, elecciones y libertad de prensa. Por último, temas económicos como el fomento de mercados transfronterizos y de zonas económicas liberalizadas.

Conclusiones

La principal preocupación radica en que, si nos inclinamos por una seguridad excesiva hacia el Este de Europa,

[...] fijando la atención en la amenaza rusa, [se] dará lugar a que nos olvidemos de las amenazas que nos acechan en el sur. Los atentados terroristas ocurridos en Europa han afectado directamente a países centro europeos, las crisis migratorias derivadas de los conflictos en la periferia del sur de Europa, junto con otros problemas como los relacionados con el crimen organizado, la gestión de las fronteras o la necesidad de estabilizar a los países periféricos han modificado, en beneficio de los postulados de los Estados del sur, la percepción de seguridad del conjunto de los ciudadanos de la Unión. (Ceseden, 2018, p. 6)

La evolución de la situación internacional ha cambiado notablemente desde que se comenzaron a estudiar las posibilidades de la seguridad cooperativa y se prepararon sus bases a través de las organizaciones que las podrían desarrollar.

El convencimiento de que la tragedia de las dos Guerras Mundiales no podía repetirse y las lecciones aprendidas de los fracasos de los sistemas de seguridad vigentes hasta entonces dieron lugar en la inmediata posguerra a la aparición de unas incipientes estructuras colaboradoras. La política de enfrentamiento entre los dos bloques dominantes y la clara identificación de las primeras estructuras de seguridad cooperativa con el bloque que defendía a la democracia liberal, limitaron su crecimiento y extensión. Vale la pena mencionar el gran paso que supuso que, en plena Guerra Fría, se diese la posibilidad de reunir a todos los actores con intereses en la seguridad europea en un mismo foro. La aplicación de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, que haga frente a los nuevos riesgos y amenazas que acechan a los países de la UE, es urgente y necesaria. En este sentido, juega un papel relevante la Cooperación Estructurada Permanente, introducida por el Tratado de Lisboa, pues brinda la posibilidad de que algunos países de la UE refuercen su colaboración militar.

Adicional a lo anterior, es importante mencionar que dicha política denota una independencia estratégica y de intereses frente a la estructura de la OTAN. Esta característica es relevante, ya que son casi los mismos Estados los que integran las dos organizaciones, pero sus intereses son diferentes. Además, es de acotar que en la Alianza Atlántica participan Estados que están fuera del continente europeo, con intereses distintos y visiones distintas de la seguridad.

Agradecimientos

Los autores desean agradecer a la Universidad Católica San Antonio de Murcia, a la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto” y a la Universidad Sergio Arboleda por su apoyo en la realización de este artículo.

Declaración de divulgación

Los autores declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo. Este último se deriva de la investigación en colaboración de los siguientes proyec-

tos: a) proyecto de investigación del grupo de investigación “Cátedra Nebrija-Santander en gestión de riesgos y conflictos y Grupo Nebrija de relaciones internacionales, cooperación e integración en áreas regionales (Ricintar)”, adscrito a la Universidad Antonio de Nebrija, España; y b) del proyecto de investigación “Nuevas amenazas en el siglo XXI: fronteras y derechos humanos”, que hace parte de la línea de investigación: Políticas y Modelos de Seguridad y Defensa, del Grupo de Investigación Centro de Gravedad, reconocido y categorizado en A1 por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, código COL0104976, vinculado al Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad y Defensa Nacionales (CSEDN), adscrito y financiado por la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

Financiamiento

Este artículo fue financiado por las dos instituciones que acreditan los proyectos de investigación mencionados: Universidad Católica San Antonio de Murcia, España, y Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia.

Sobre los autores

Juan José Delgado Morán es doctor en Criminología de la Universidad Católica San Antonio de Murcia, España. Magíster en Derecho Penitenciario de la Universidad de Murcia, España. Magíster en Prevención de Riesgos de la Universidad Camilo José Cela de Madrid, España. Magíster en Análisis y Prevención del Terrorismo de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España. Licenciado en Criminología por la Universidad de Alicante, España. <https://orcid.org/0000-0002-9945-8235> - Contacto: jjdelgado@ucam.edu

Jonnathan Jiménez Reina es candidato a doctor en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. Magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”, Colombia. Profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Investigador Asociado reconocido por Colciencias. <https://orcid.org/0000-0001-9042-834X> - Contacto: jonnathan.jimenez@esdegue.edu.co

Roger Jiménez Reina es profesional en Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Estudiante de la Escuela Mayor de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Asistente de Investigación. <https://orcid.org/0000-0001-9658-0051> - Contacto: roger.jimenez@correo.usa.edu.co

Referencias

Ardila, C., & Pinedo, C. (2013). La cooperación internacional para el control del tráfico de armas, municiones y explosivos: un mecanismo para la generación de seguridad ontológica en Colombia. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 309-326. <https://doi.org/10.18359/ries.79>

- Así es la cláusula de defensa colectiva invocada por Francia. (2018, septiembre 11). *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/11/17/actualidad/1447776566_205673.html. Última visita el 11/09/2018
- Ceseden. (2018). *Presente y futuro de la política de seguridad y defensa de la Unión Europea* [Documento de trabajo 01]. Instituto Español de Estudios Estratégicos; Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2018/DIEEET01-2018_Futuro_PCSD_VisionDesdeSur.pdf
- Comisión Europea. (2016). *Ecuador se suma al acuerdo comercial entre la UE y Colombia y Perú*. Unión Europea. https://eeas.europa.eu/delegations/peru/15521/ecuador-se-suma-al-acuerdo-comercial-entre-la-ue-y-colombia-y-per_es
- Comisión Europea. (2017a). *Documento de reflexión sobre el futuro de la defensa europea*. Recuperado de http://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp2020/fcp2020Dc/Documents/DR_sobre_el_futuro_de_la_defensa_europea.pdf
- Comisión Europea. (2017b, junio 7). *Fondo Europeo de Defensa: 5 500 millones de euros anuales para impulsar las capacidades de defensa de Europa*. Unión Europea. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1508_es.htm
- Comisión Europea. (2017c). *Questions & Answers: Security Union*. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3982_en.htm
- Comisión Europea. (2018). *Institutions bodies*. Recuperado de https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_es
- Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). (1994). *Documento de Budapest 1994. "Hacia una auténtica asociación en una nueva era"*. Recuperado de <https://www.osce.org/es/mc/39559?download=true>
- Consejo Europeo. (2016). *Declaración y hoja de ruta de Bratislava*. Consejo de Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Consejo Europeo. (2018, octubre 25). *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/16/bratislava-declaration-and-roadmap/>
- Consejo Europeo. (s. f.-a). *Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo*. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/#>
- Consejo Europeo. (s. f.-b). *Relaciones UE-África*. Consejo de la Unión Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-africa/#>
- Cooperación Estructurada Permanente. (2018). *European Union External Action*. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_es/35811/Cooperaci%C3%B3n%20Estructurada%20Permanente%20\(CEP\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquartershomepage_es/35811/Cooperaci%C3%B3n%20Estructurada%20Permanente%20(CEP))
- Diario Oficial de la Unión Europea. (2018, marzo 30). *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- EUEA (European Union External Action). (2018a). *Eastern Partnership*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership_en
- EUEA. (2018b). *Belarus and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/belarus_en
- EUEA. (2018c). *Ukraine and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine_en/1937/Ukraine%20and%20the%20EU
- EUEA. (2018d). *Georgia and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/6919/The%20EU%20and%20Georgia
- EUEA. (2018e). *The Republic of Moldova and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/moldova_en/1538/The%20Republic%20of%20Moldova%20and%20the%20EU
- EUEA. (2018f). *Armenia and the EU*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/delegations/armenia_en

- EUEA. (2018g). *Union for the Mediterranean (UfM)*. Recuperado de https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/union-mediterranean-ufm_en
- Gobierno de España. (2017). *Estrategia de la Seguridad Nacional en España*. Recuperado de <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional-2017>. Última visita el 09/09/2018
- Iglesias-Velasco, A. (2006). *Europa ante la paz y la seguridad internacionales*. Septem Ediciones.
- Jiménez, J., & Acosta, H. (2018). La geopolítica criminal de los grupos armados organizados. En C. Ardila, & J. Jiménez (Eds.), *Convergencia de conceptos. Propuestas de solución a las amenazas actuales para la seguridad y defensa de Colombia*. Ediciones Escuela Superior de Guerra. <https://doi.org/10.25062/9789585698314>
- Juncker, J. C. (2017, junio 6). La defensa de los europeos. *El País*. https://elpais.com/elpais/2017/06/05/opinion/1496652512_582151.html
- Kant, E. (1795/2016). *De la paz perpetua*. Alianza Editorial.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (2016, diciembre 1). *Concepción de la política exterior de la Federación de Rusia*. Recuperado de http://www.mid.ru/es/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248
- Mogherini, F. (2018, mayo 11). *Declaraciones sobre la CEP*. http://euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/5351394_de-la-pesc-a-la-pesco-hacia-una-ue-mas-fuerte.html
- ONU. (1945, junio 26). *Carta de las Naciones Unidas*. Recuperado de https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf
- ONU. (s. f.). *La Declaración Universal de Derechos Humanos*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- OSCE. (2010, diciembre 3). *Declaración conmemorativa de Astana "Hacia Una Comunidad De Seguridad"*. Recuperado de <https://www.osce.org/es/mc/74991?download=true>
- OTAN. (1994, January 11). *Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration")*. Recuperado de https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease
- OTAN. (1949, abril 4). *Tratado del Atlántico Norte*. Recuperado de https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_en_light_2009.pdf
- Parlamento Europeo. (2013). *Reglamento (UE) n.º 98/2013 del parlamento europeo y del consejo de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y la utilización de precursores de explosivos*. Recuperado de <http://bit.ly/2Llo2yf>
- Parlamento Europeo. (2017). *Eurobarómetro del Parlamento Europeo, 87.1*. Recuperado de http://www.euro-parl.europa.eu/external/html/eurobarometer-052017/default_es.htm#security
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica S. A. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf
- Presidencia del Gobierno. (2017). *Estrategia de Seguridad Nacional 2017: un proyecto compartido de todos y para todos*. Presidencia del Gobierno; Departamento de Seguridad Nacional. Recuperado de https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf
- Los principales atentados en Europa en los últimos años: 2015 fue el que dejó más víctimas. (2017, mayo 24). *ABC*. https://www.abc.es/internacional/abci-principales-atentados-europa-ultimos-anos-2015-dejo-mas-victimas-201705231258_noticia.html
- Ruiz, X., & Barroso, F. (2009). *La Cooperación Estructurada Permanente: propuestas para España*. Recuperado de http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/opex_documentos_archivos/4ce986126f2b30b-c601eff871e79a5fb.pdf
- Sociedad de Naciones. (1919, junio 28). *Pacto de la Sociedad de Naciones*. Recuperado de http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp

- Soto, J. (2016). *Elementos para la elaboración de un libro de defensa nacional. Análisis comparado de libros blancos y estrategias de seguridad nacional de países europeos y continentales. Libros Blancos de Defensa*. Recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/revista/?q=content/elementos-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-un-libro-de-defensa-nacional-an%C3%A1lisis-comparado-de-libros>
- Unión Europea. (2017). *Questions & Answers: Security Union*. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3982_en.html
- Unión Europea. (2018). *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf. Última visita el 30/09/2018
- Unión Europea. (1992, febrero 7). *Tratado de la Unión Europea*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>
- Unión Europea. (2018, noviembre 27). *60 años de los Tratados de Roma*. Recuperado de https://ec.europa.eu/spain/content/60-anniversary-rome-treaties_es
- Unión Europea. (s. f.-a). *Estrategia Global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Recuperado de https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf
- Unión Europea. (s. f.-b). *Permanent Structured Cooperation (PESCO)*. Recuperado de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20\(PESCO\)%20-%20Factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/34226/Permanent%20Structured%20Cooperation%20(PESCO)%20-%20Factsheet)