

Cuadernos pedagógicos sobre la Unión Europea

La acción exterior de la Unión Europea

SEGUNDO



Conocer la Unión

En un mundo cada vez más interconectado, la Unión Europea no puede ser un ente aislado. Más allá de la actuación de cada uno de sus Estados, la Unión quiere afianzar su papel como actor global.

• 2010 •

© Estudios de Política Exterior, S. A., Madrid, 2010
Núñez de Balboa, 49
28001 Madrid
Tel.: (34) 91 431 26 28
Fax: (34) 91 577 72 52

www.politicaexterior.com

ISBN: 978-84-88025-37-1
Depósito legal: M. 36.065-2010

Esta obra ha sido subvencionada por la Representación en España de la Comisión Europea,
por la Secretaría de Estado para la Unión Europea, a través de su programa *Hablamos de Europa*,
y por el Ministerio de Educación.



CONTENIDO



La Unión Europea en la sociedad internacional 3 *Gustavo Palomares Lerma*

Si bien el proceso de integración europea ha centrado en gran medida los esfuerzos de la Unión, sobre todo en sus primeras décadas de vida, ello no implica que se haya cerrado en sí misma. La UE interactúa con el resto del mundo y no sólo a través de las relaciones de sus Estados miembros con otros países, sino también como un actor con entidad propia. De hecho, la definición de ese papel en el ámbito internacional y los instrumentos necesarios para hacerlo operativo son probablemente los desafíos más importantes a los que se enfrenta la UE en la actualidad.

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo 17 *Carlos Echeverría Jesús*

La naturaleza y los tipos de relación que la Unión Europea mantiene con terceros Estados y regiones del mundo varían en función de los intereses compartidos, de los diferentes contextos políticos, económicos y culturales, y de la evolución de todos ellos a lo largo del tiempo.

La relación de la Unión Europea con los “más grandes” 27 *Texto basado en el libro “Un mundo en cambio: Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea” de Camilo Villarino*

La Unión Europea ante los conflictos bélicos 33 *José Ignacio Torreblanca*

No sólo el origen de la Unión Europea obedece a la voluntad de sus miembros para afrontar conjuntamente la reconstrucción posbélica y evitar nuevas confrontaciones en el futuro, sino que los principios y valores que rigen la Unión se orientan a facilitar las condiciones necesarias para preservar la paz y estabilidad tanto en su territorio como en el resto del mundo. Otra cosa son las dificultades con que cuenta la Unión para asumir ese papel.

Historias desde el terreno: 41 - Colombia - República Centroafricana - Georgia - Territorios Palestinos - Tailandia

Estudios de Política Exterior, S. A.

Presidente: Rafael Atienza.

Consejero-Delegado: Darío Valcárcel. **Consejero:** José Luis Gómez-Navarro. **Coordinación:** Teresa Carazo.

Dirección pedagógica: Carmen Fonseca y Neus Valldeperas. **Edición:** Julia García y María José Martínez Vial.

Diseño: Reinhard Gäde. **Maquetación e impresión:** Closas-Orcoyen S.L.

LA UNIÓN EUROPEA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL

Gustavo Palomares Lerma

Si bien el proceso de integración europea ha centrado en gran medida los esfuerzos de la Unión, sobre todo en sus primeras décadas de vida, ello no implica que se haya cerrado en sí misma. La UE interactúa con el resto del mundo y no sólo a través de las relaciones de sus Estados miembros con otros países, sino también como un actor con entidad propia. De hecho, la definición de ese papel en el ámbito internacional y los instrumentos necesarios para hacerlo operativo son probablemente los desafíos más importantes a los que se enfrenta la UE en la actualidad.

La tensión entre la unidad de Europa y la diversidad de los Estados miembros

INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho,

RECORDANDO la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin y la necesidad de sentar unas bases firmes para la construcción de la futura Europa,

CONFIRMANDO su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho,

HAN DECIDIDO crear una Unión Europea.

(Preámbulo del Tratado de la Unión Europea)

La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

(Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea)



La Unión Europea en la sociedad internacional

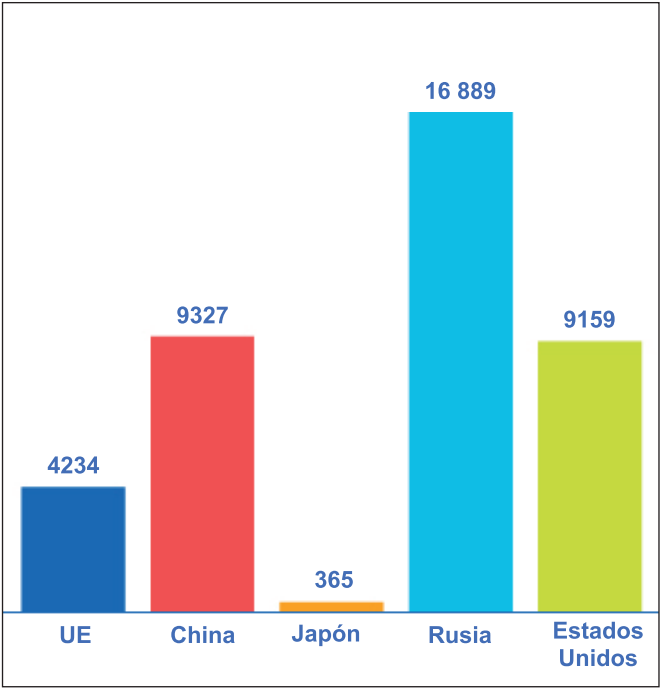
Con poco más de 500 millones de ciudadanos, la actual Unión Europea, que reúne a 27 Estados, se ha convertido en la tercera potencia demográfica del mundo, detrás de India y China. Si consideramos su nivel de relaciones económicas y financieras con el resto de los países, llegamos a la conclusión de que es también una gran potencia internacional en ese ámbito, produciendo la cuarta parte de la riqueza en el mundo.

SUPERFICIE DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

País	Superficie (1.000 km²)
Bélgica (BE)	30.3
Bulgaria (BG)	111.0
República Checa (CZ)	77.3
Dinamarca (DK)	43.1
Alemania (DE)	357.0
Estonia (EE)	43.4
Irlanda (IE)	68.4
Grecia (EL)	130.7
España (ES)	506.0
Francia (FR)	544.0
Italia (IT)	295.1
Chipre (CY)	9.3
Letonia (LV)	62.3
Lituania (LT)	62.7
Luxemburgo (LU)	2.6
Hungría (HU)	93.0
Malta (MT)	0.3
Países Bajos (NL)	33.8
Austria (AT)	82.5
Polonia (PL)	312.7
Portugal (PT)	91.9
Rumania (RO)	230.0
Eslovenia (SI)	20.1
Eslovaquia (SK)	49.0
Finlandia (FI)	304.5
Suecia (SE)	410.3
Reino Unido (UK)	243.8

Fuente: Eurostat. Banco Mundial

SUPERFICIE DE LA UE COMPARADA CON OTRAS POTENCIAS MUNDIALES



Superficie (en 1.000 km²)

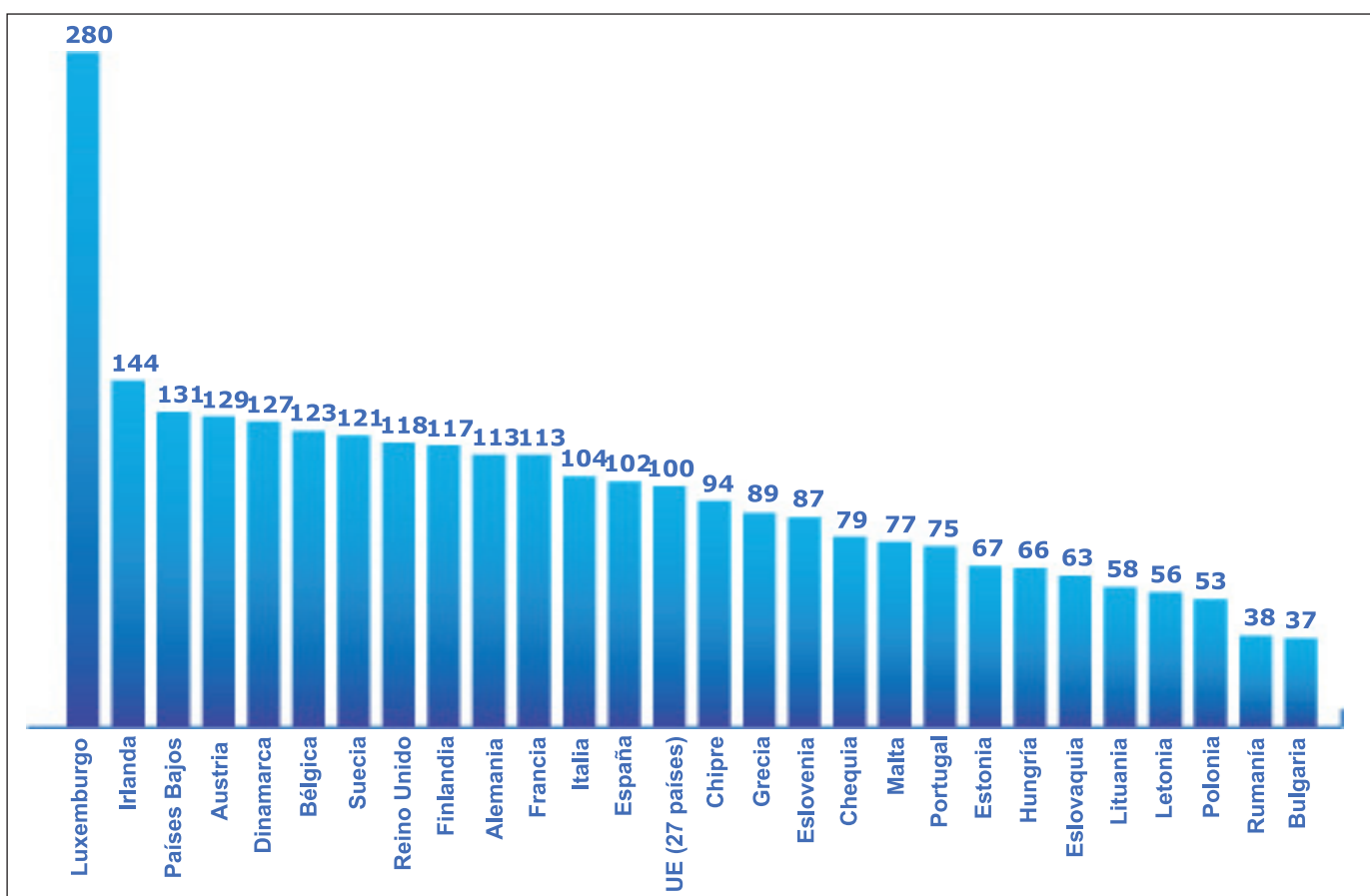
Fuente: Comisión Europea

TABLA COMPARATIVA ENTRE SUPERFICIE, POBLACIÓN Y RIQUEZA DE LAS POTENCIAS MUNDIALES

Países	Territorio	Población	Riqueza
	Superficie (millones de km²)	Habitantes, 2006 (millones)	Estándar de poder adquisitivo per cápita, 2009 (euros)
U.E.	4,2	492	23.600
EE.UU.	9,6	300	36.400
Rusia	16,9	142	9.500
China	9,6	1.341	6.200
India	3,0	1.117	2.900
Japón	0,4	128	26.750

Fuente: Eurostat, Banco Mundial

PIB PER CÁPITA: DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA



PIB per cápita en estándares de poder adquisitivo en 2007

Media de los 27 países de la UE = 100

Fuente: Comisión Europea

El peso que la Unión Europea tiene en el mundo, acorde a su potencial demográfico, económico y financiero, supone una gran responsabilidad con el *buen gobierno* y con los problemas fundamentales de la Humanidad. Por ello, la UE es el mayor donante de fondos de cooperación y ayuda al desarrollo a los países que, por su pobreza, más lo necesitan. Interviene positivamente para la solución y prevención de conflictos en distintos países y regiones; lleva a cabo actividades y acciones para el mantenimiento y la consecución de la paz; ayuda a la reconstrucción de algunos países en conflicto, como Irak y Afganistán; lidera las dinámicas más activas con nuestro entorno y recursos naturales, encabezando las políticas contra el calentamiento global y las emisiones que producen el *efecto invernadero*.

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA ACCIÓN EXTERIOR

Lo que hoy conocemos como Unión Europea tuvo su origen en 1957, ideada para dotar a las naciones

europeas de un significado interno e internacional diferente tras la Segunda Guerra mundial.

El proceso de integración que iniciaron seis Estados (Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) rápidamente descubrió la necesidad de establecer unas relaciones exteriores que permitieran alcanzar acuerdos económicos y comerciales estables con el resto del mundo.

La integración suponía eliminar los obstáculos al comercio interno y dotarse de una política común para comerciar con terceros Estados. De hecho, esa política comercial común fue el origen de las relaciones exteriores de la anterior Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea.

Dicha política fue también uno de los primeros ámbitos en que los Estados cedieron una parte de su soberanía nacional para decidir en conjunto las cuestiones comerciales. De ahí que, ya desde ese momento, el término *común* se utilizara para calificar las políticas elaboradas dentro del proceso de integración europeo.

Una de las primeras medidas adoptadas en conjunto fue la de compartir la financiación de una parte de la

La Unión Europea en la sociedad internacional

La UE ha ido creciendo en su acción exterior, ampliando sus relaciones y mejorando los distintos acuerdos de cooperación económica y comercial, así como de ayuda y cooperación al desarrollo, con el resto del mundo

cooperación y de la ayuda que los Estados fundadores destinaban a sus antiguas colonias en el proceso de acceso de cada una de ellas a la independencia. Nació así la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico, conocidos por su sigla ACP.

Paralelamente, la Unión fue incorporando nuevos Estados: España y Portugal se adhirieron en 1986 a la denominaba en aquel momento Comunidad Europea, intensificándose el proceso desde 2004 hasta alcanzar los actuales 27 socios de la Unión Europea.

La UE ha ido creciendo también en su acción exterior, ampliando sus relaciones y mejorando los distintos acuerdos de cooperación económica y comercial, así como de ayuda y cooperación al desarrollo, con el resto del mundo. Así, se han formalizado sucesivas generaciones de acuerdos y tratados con Marruecos, México y Chile, entre otros, y se están negociando con los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) y de la Comunidad Andina (Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador).

Como parte de su acción exterior, la Unión ha establecido relaciones con otras

organizaciones internacionales. Desarrolla una labor destacada en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para propiciar unas normas que aseguren la libertad del comercio internacional y faciliten el acceso de los productos de los Estados en desarrollo a los mercados europeos. Sin embargo, estos países en desarrollo se lamentan de que la posición de la UE y Estados Unidos en esa organización sea sólo declarativa, porque en la realidad ambos ponen muchas trabas para abrir sus respectivos mercados a los productos de los países en desarrollo. La Unión mantiene asimismo relación con las Naciones Unidas y quiere ser un factor transformador de esta organización para adaptarla a los retos actuales.

Una dificultad que ha existido siempre en el ámbito de la acción exterior europea es la necesaria coordinación entre los Estados, tanto en la Asamblea como en el Consejo, para evitar posiciones diferentes, e incluso encontradas, en asuntos fundamentales. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa mejora la posibilidad de llegar a posiciones comunes y crea instrumentos estables de coordinación.



Esta conferencia, llevada a cabo en el marco de la Ronda de Doha, fue una oportunidad para la Unión Europea a la hora de reafirmar su compromiso de aumentar la ayuda al desarrollo. Fue, además, el primer foro global en el que se discutió sobre el impacto de la crisis económica y financiera en los países en desarrollo y en el que éstos pudieron hacer oír su voz sobre la reforma del sistema financiero internacional. Tuvo lugar entre la celebración de dos cumbres del G-20 sobre mercados financieros, la de Washington (el 14 y 15 de noviembre de 2008) y la de Londres, en abril de 2009.

El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso participando en la Conferencia de Financiación al Desarrollo, celebrada del 27 de noviembre al 2 de diciembre de 2008 en Doha.

Fuente: Comisión Europea



El Tratado de Maastricht entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

Fuente: Comisión Europea

LA PESC Y LA PESD

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), dentro de la acción exterior, constituía el segundo pilar de la Unión Europea desde que el Tratado de Maastricht de 1992 así lo estableciera. Su esencia y naturaleza son de cooperación entre los gobiernos, frente a políticas más antiguas, como la agrícola, que son de esencia y naturaleza supranacional. A estas últimas se las llama comunitarias, diferenciándolas de las intergubernamentales como la PESC y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La PESD, nacida con posterioridad, también tiene este carácter por el que los protagonistas son los gobiernos.

FASES DE LA PESC Y DE LA PESD

- 1987. Acta Única Europea

Los 12 Estados de la Comunidad Europea aprueban un artículo referido a la cooperación en materia de po-

lítica exterior. Es un mecanismo muy sencillo de posiciones y acciones comunes en la relación con el resto del mundo.

- 1992. Tratado de la Unión Europea. Maastricht

Las diferentes posturas de los 12 gobiernos ante el proyecto de Política Exterior y de Seguridad Común que se planteaba en la ciudad holandesa de Maastricht donde se negoció el Tratado expresaban, y de hecho continuaban haciéndolo, distintos objetivos e intereses internacionales, diferentes percepciones de la seguridad europea, interpretaciones encontradas de la cooperación política y, por supuesto, distintas ideas de la relación presente y futura con Estados Unidos.

El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 por los representantes de los 12 Estados miembros de la Comunidad Europea, establecía la solidaridad exterior con el resto del mundo como principio fundamental regulador del denominado segundo *pilar* de la UE, el de la Po-

La Unión Europea en la sociedad internacional

lítica Exterior y de Seguridad Común (Título V del Tratado).

La necesidad de estructurar la PESC fue uno de los elementos que más pesaron en la reforma de los tratados y, por otro lado, la obtención de un consenso al respecto en la discusión del Tratado de la Unión Europea fue una labor larga y difícil. En la solución de la cuestión referida a la futura seguridad europea se centraba el éxito de este proceso, que tenía y tiene como última ambición la unidad política y la regulación de una política exterior común.

- 1997. Tratado de Ámsterdam

El Tratado firmado en esta ciudad holandesa por los 15 Estados que formaban parte de la Unión Europea en ese momento, consiguió avanzar en el desarrollo de la PESC. Ante las distintas interpretaciones que de dicha política tenían, y siguen teniendo, los distintos Estados, se consiguió flexibilizar el criterio de la unanimidad en el voto para la adopción de las decisiones en ese ámbito. A tenor de las crisis y los con-

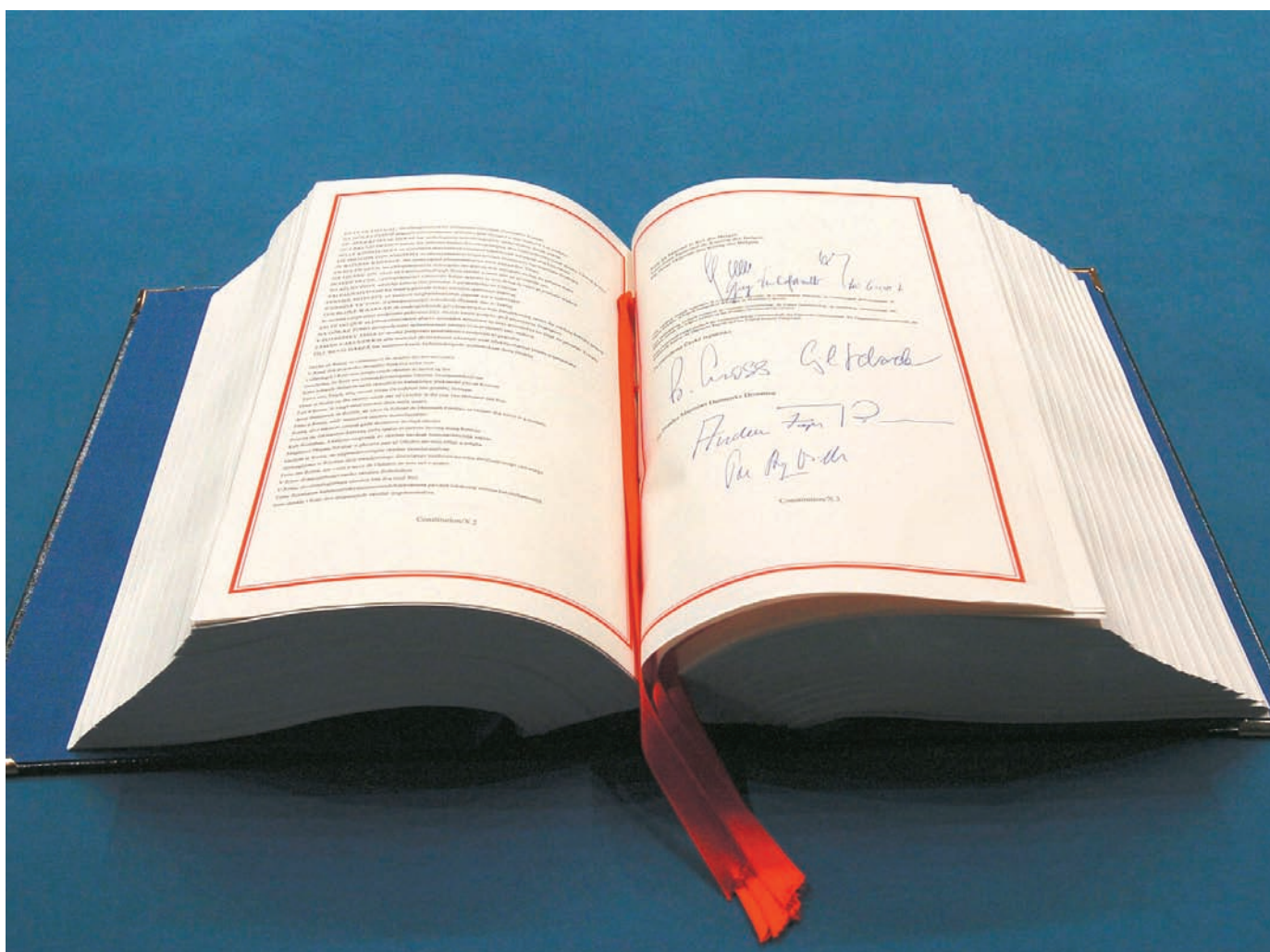
flictos bélicos, incluso alguno de ellos dentro del escenario europeo, se empieza a ver la necesidad de tener instrumentos para ejecutar y llevar a cabo la PESC, y de vincular a la misma una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

- 1999. Consejo Europeo de Helsinki

- 2000. Consejo Europeo de Feira

La reunión de los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea (Consejo Europeo) señalaba que la Unión Europea debería ser capaz de asumir sus responsabilidades en toda la gama de misiones de prevención de conflictos y gestión de crisis.

Para conseguir este objetivo era necesario dotarse de capacidades militares que pudieran desplegarse con rapidez. Así, mediante esfuerzos voluntarios coordinados a escala nacional y multinacional, se deberían fijar rápidamente objetivos colectivos con relación a estas capacidades en materia de mando y control, inteligencia y transporte estratégico.



Constitución Europea.

Fuente: Comisión Europea



La Unión Europea en la sociedad internacional

- 2001. Tratado de Niza

Este Tratado abrió el camino a la reforma institucional necesaria para la ampliación de la Unión Europea a los países del este y sur de Europa, que se llevó a cabo finalmente en 2004 y 2005 hasta llegar a los 27 Estados que hoy forman parte de la Unión.

Los principales cambios que introdujo el Tratado de Niza se referían a la composición, al número de miembros y a la forma de tomar las decisiones en el seno de la Unión. En el ámbito de la PESC, se establecía un mecanismo de mayor flexibilidad para que los Estados que así lo dedieran pudieran, de forma voluntaria, desarrollar acciones o posiciones comunes exteriores. Este sistema se denomina de *cooperaciones reforzadas*.

- 2004. Tratado por el que se establece una Constitución Europea

El rechazo ciudadano a la ratificación del texto constitucional en Francia y Países Bajos a lo largo de 2005 supuso su no entrada en vigor. Sin embargo, la Constitución fue el hito más significativo en la historia de la construcción europea desde la firma de los Tratados de Roma en 1957.

El proyecto constitucional había heredado gran parte del carácter intergubernamental que ya establecieran la Cooperación Política Europea (CPE) y el Tratado de la Unión Europea, superando la distinción formal dentro de la acción exterior y la división en pilares que tenía el proceso de integración, pero manteniendo idéntica problemática. Problemática debida en gran parte a la división histórica existente entre los diferentes, e incluso encontrados, modelos e ideas que mantienen los Estados miembros respecto a las políticas de seguridad común. La Constitución consagraba los instrumentos tradicionales de la PESC: las posiciones comunes y las acciones comunes.

En la descripción de este desarrollo histórico, se comprueba que existe un problema significativo que limita la voluntad de algunos Estados para avanzar en el terreno de la seguridad y defensa.

La solución al problema histórico de la PESC y la PESD

La solución en el ámbito de las políticas de seguridad y defensa no es fácil. Parte

por definir el nivel de independencia y autonomía que deseamos para ambas, lo que supone, entre otras cosas, considerar un nuevo escenario de relación con Estados Unidos que, junto con Canadá, es el socio atlántico occidental dentro de la OTAN.

Es necesario plantear con sinceridad el verdadero límite de las posibilidades políticas, militares y económicas a desarrollar por parte de la UE.

LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE NUESTRA ACCIÓN EXTERIOR

La UE ha ido poco a poco definiendo líneas de continuidad estables y permanentes en su política exterior y de seguridad. Para ello, cuenta con una visión propia del contexto internacional, su papel en el mismo, los riesgos y oportunidades que afectan a sus intereses y los valores fundamentales que defiende.

Los cinco objetivos principales de la acción exterior de la Unión Europea, que se recogen en el Tratado de Unión Europea, son los siguientes:

- La defensa de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión. Esta defensa incluye la integridad de la Unión y debe hacerse de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas.
- El fortalecimiento de la seguridad de la UE y de sus Estados miembros en todas sus formas.
- El mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París. El Tratado de Ámsterdam recuerda de manera expresa que se incluyen aquí los principios y objetivos relativos a las fronteras exteriores.
- El fomento de la cooperación internacional.
- El desarrollo y la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

El objetivo de la PESD es coordinar los esfuerzos militares de la Unión Europea

El objetivo de la PESC es conseguir que la Unión Europea hable con una sola voz en el mundo



La Unión Europea en la sociedad internacional

En un mundo cada vez más interdependiente, la UE trabaja por una globalización económica y comercial más justa, que redunde en beneficio de todos, y también en la búsqueda de estabilidad política en el mundo

EL PRINCIPIO DE LA SOLIDARIDAD

La defensa de los intereses de la Unión se basa en el ejercicio de la solidaridad interior y exterior:

- entre los distintos Estados que forman parte del proceso de integración (hacia dentro de las fronteras de la UE),
- de la Unión en su relación con el resto de los países (hacia fuera de las fronteras de la UE).

LOS INSTRUMENTOS DE LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA UE: *SOFT POWER* (PODER BLANDO)

La Unión Europea cuenta con visiones estratégicas, geográficas y temáticas que orientan el desarrollo conjunto, equilibrado y coherente de sus relaciones con el resto del mundo.

Se ha ido dotando de distintos instrumentos de influencia, pero quiere ser principalmente un *poder blando* (*soft power*) dentro de la sociedad internacional.

En un mundo cada vez más interdependiente, la UE trabaja por una globalización económica y comercial más justa, que redunde en beneficio de todos, y también en la búsqueda de estabilidad política en el mundo. Realizando labores de cooperación y ayuda, la Unión contribuye a alcanzar los objetivos de paz, desarrollo y seguridad para todos. Es necesario recordar que nos encontramos en un



La Unión Europea: un canal de comunicación y encuentro entre personas abierto al mundo.

Fuente: Comisión Europea



La Unión Europea en la sociedad internacional

mundo multipolar y que, bajo estas circunstancias de la sociedad internacional, los Estados de la Unión Europea sólo pueden defender sus valores, objetivos e intereses si hablan con una sola voz en el mundo.

La ayuda humanitaria

África fue el continente que concentró en un primer momento la asistencia técnica y financiera que, con posterioridad, a partir de los años sesenta, se fue ampliando a Asia, América Latina y los países del Mediterráneo meridional y oriental. En ese período de tiempo, la Unión Europea empezó a brindar ayuda humanitaria a personas en situación de hambruna, desastres naturales o catástrofes fruto de los conflictos. Dichas acciones comunitarias se conocen por las siglas de la agencia encargada de esa misión: la Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO, por su sigla en inglés).

Los países y regiones a los que la Unión Europea ofrece ayuda humanitaria son los más necesitados y conflictivos del planeta. Se trata de una forma de asistencia que no se

condiciona a ningún requisito y se presta con independencia de si el desastre es natural o provocado por el hombre. El objetivo último es auxiliar con rapidez a las víctimas, con independencia de su religión, raza e, incluso, por encima de la naturaleza o ideología de su gobierno.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR EN EL MUNDO

La UE es un actor global que cuenta con capacidades objetivas en materia de población (500 millones), comercio (la cuarta parte del mundial), ayuda y cooperación internacional (60% del total) o estructura diplomática (más de 125 delegaciones en todo el mundo).

Los distintos actores de la sociedad internacional se caracterizan por su capacidad de influir en las cuestiones internacionales relevantes de cada momento histórico. El peso político y diplomático de la Unión Europea debería ser proporcional a su población, superficie y capacidad económica. Sin embargo, esto no es así. En gran parte, porque la

Todos los Tratados de la UE han reivindicado la necesidad de fortalecer y fomentar la coherencia de la acción exterior comunitaria, para lo que es necesaria una voluntad más decidida por parte de los Estados de avanzar en ese objetivo y utilizar de modo eficaz sus recursos, de manera que no exista un desfase entre su potencial y sus resultados



La inmigración: un reto y una oportunidad para la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea



La Unión Europea en la sociedad internacional

acción exterior de la UE como política dentro del proceso de integración que le permite una relación influyente con el mundo es todavía joven y se encuentra en pleno desarrollo.

Por este motivo, se dice de forma general que la acción exterior de la UE es uno de los grandes *retos* en el futuro de todos los europeos. Necesitamos una mayor integración de la PESC en ese ámbito para sacar el máximo partido a nuestros objetivos políticos, económicos, comerciales y de cooperación y adaptarlos a los cambios en el contexto internacional.

Debilidades y fortalezas de la acción exterior de la UE

La UE tiene un gran peso específico en casi todos los ámbitos relevantes de influencia internacional pero:

- con desigual potencial en los diversos instrumentos de que dispone para desempeñar su papel en la sociedad internacional (desequilibrio),
- con expectativas superiores a sus posibilidades (desfase entre expectativas y capacidades),
- con objetivos y resultados limitados (insuficiente nivel de ambición y eficacia),

- más preparado para conseguir sus objetivos colectivamente en un entorno multilateral (multilateralismo eficaz) que individualmente en uno multipolar,
- carente de la visión necesaria para llegar a ser un actor global.

Propuestas de futuro

Los Estados miembros deben:

- proporcionar a la UE la orientación política internacional y estratégica que precisa para ser un actor global en los próximos años,
- crear los instrumentos necesarios para actuar en el mundo con un mayor peso político y diplomático.

La Unión Europea y la mejora de la sociedad internacional

Las relaciones económicas, comerciales y de ayuda humanitaria son sólo una parte de la acción exterior de la Unión Europea, ya que de forma activa también desarrolla e impulsa reformas en otros ámbitos fundamentales de la sociedad internacional.

Así, su política de cooperación con los países en desarrollo se orienta a propiciar reformas en aspectos clave para conseguir una mejora de las políticas pú-



Apertura del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, durante la presidencia española de la Unión -2010-.

Fuente: Comisión Europea

La Unión Europea en la sociedad internacional

blicas. Lo hace apoyando un más correcto y eficaz funcionamiento de los Estados a través de la modernización de sus administraciones públicas, la ampliación y mejora de sus sistemas de salud y educación, la construcción de infraestructuras o el desarrollo de una política medioambiental.

El objetivo de la Unión Europea es mejorar aquellos ámbitos que influyen de forma directa en el de-

nominado *buen gobierno* o gobernanza de la sociedad internacional, llevando a cabo para ello acciones que propicien:

- la lucha contra la pobreza y la desigualdad,
- la defensa de los derechos humanos,
- la protección de los derechos fundamentales, especialmente de las poblaciones vulnerables, como las que se encuentran en situación de desplazamiento forzado,

EL CALENTAMIENTO GLOBAL

En la Unión Europea existe un amplio consenso entre los distintos sectores de los gobiernos y de la sociedad con respecto a la urgencia de adoptar las decisiones necesarias que pongan freno al calentamiento del planeta. Fenómeno provocado principalmente por las emisiones de dióxido de carbono que genera la combustión de carburantes fósiles (carbón, petróleo y gas).

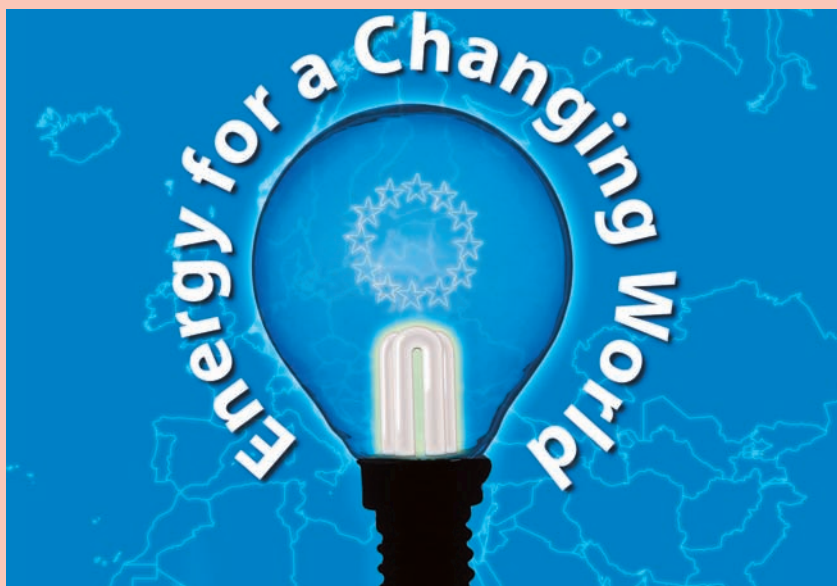
Las medidas adoptadas en ese sentido tienen repercusiones en otros países. Por ello, la Unión Europea lidera el movimiento internacional en favor de la limitación de los efectos del calentamiento global y se ha comprometido, en aplicación del Protocolo de Kioto, a reducir entre 2008 y 2012 sus emisiones de carbono al menos un 8% respecto a los niveles existentes en 1990. Además, tiene la intención de disminuir sus emisiones de gas de efecto invernadero otro 20%, un porcentaje que podría incrementarse hasta el 30% si otros países siguen sus pasos.

La UE también ha sido precursora en introducir el primer mecanismo mundial de mercado para reducir las emisiones de CO₂. Para ello, ha fijado límites a la cantidad de carbono que pueden emitir cada año un cierto número de plantas industriales, dejando a las empresas libertad para vender los derechos de emisión no utilizados a otras que hayan sobrepasado su cuota.

En este mismo campo, la Unión coopera con países como China para encontrar fórmulas que permitan un uso más eficiente de la energía y una combustión más limpia de los carburantes fósiles.

DEPENDENCIA ENERGÉTICA

Es contradictorio que en un momento como éste, en que la Unión Europea se plantea reducir su consumo de energía y promover energías renovables, esté creciendo su dependencia de proveedores exteriores de carburantes fósiles. Ello viene provocado, sobre todo, por la disminución de sus propias reservas de petróleo y gas. La Unión Europea es el primer importador y el segundo consumidor de energía del mundo.



Fuente: Comisión Europea

La Unión Europea en la sociedad internacional

- la lucha contra la impunidad y la injusticia social,
- la búsqueda de una mayor transparencia de los poderes públicos y la lucha contra la corrupción.

En un mundo donde de forma creciente existe una mayor globalización (mundialización) e interdependencia (mayor relación) entre los distintos actores de la sociedad internacional, la búsqueda individual de soluciones para algunos de los grandes retos globales no es suficiente. Por ello, es necesario unir esfuerzos y afrontar conjuntamente los riesgos sobre la Humanidad, como el calentamiento global, la dependencia energética, el terrorismo internacional e, incluso, las crisis económicas o financieras.

Una Unión abierta a más Estados miembros y aliados

En los más de 50 años desde el inicio del proceso de integración europea, se ha conseguido unir a todo un continente, desde el Atlántico hasta el mar Negro, integrando en su seno a 27 Estados muy diferentes.

El proceso de ampliación de la Unión Europea es continuo y cualquier Estado puede solicitar el ingreso, siempre y cuando reúna ciertos requisitos: funcionamiento democrático, respeto a los derechos humanos y a las libertades políticas y de mercado.

En la actualidad, han presentado su candidatura oficialmente: Croacia, Turquía, Islandia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Son, por otra parte, candidatos potenciales a la adhesión: Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia.

La Unión mantiene además muy buenas relaciones con sus vecinos europeos: Noruega, Liechtenstein y Suiza, miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Todos ellos han desarrollado una intensa labor para coordinar y poner en consonancia sus respectivas normativas con el mercado único de la Unión Europea.

De igual forma, la UE ha realizado un esfuerzo considerable para consolidar y ampliar sus relaciones con los vecinos del este y sur de Europa, especialmente con Rusia, Ucrania, Moldavia y las repúblicas del Cáucaso y de Asia Central, así como con los países del Mediterráneo Sur o Euromed. Con todos ellos se están negociando acuerdos de asociación y cooperación en el ámbito eco-

nómico y comercial, así como en otras cuestiones políticas y sociales de interés mutuo.

La alianza de la Unión Europea y sus países miembros con Estados Unidos, dentro de una relación histórica de amistad y cooperación transatlántica, es una de las piezas fundamentales de la acción exterior de la Unión, especialmente con relación a la implementación de la PESC y PESD.

(Ver cuadros en la página anterior)

EL TRATADO DE LISBOA Y LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010

El Tratado de Lisboa

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 supone un avance en el proceso de integración europea. El nuevo texto proporciona a la Unión el marco jurídico y los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro y dar respuesta a las exigencias de los ciudadanos. Se propone conseguir:

Una Europa más democrática y transparente: El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales tendrán mayor protagonismo, habrá más oportunidades para que los ciudadanos hagan oír su voz y será más fácil saber cómo se reparten las tareas en los escenarios europeo y nacional.

Una Europa más eficaz, con métodos de trabajo y votación simplificados, instituciones modernas y adaptadas a la Unión de los Veintisiete y con mayores capacidades de actuación en los ámbitos prioritarios para la UE de hoy.

Una Europa de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, que potencie los principios de la Unión, conceda rango de Derecho primario a la Carta de los Derechos Fundamentales, establezca nuevos mecanismos de solidaridad y garantice una mejor protección a sus ciudadanos.

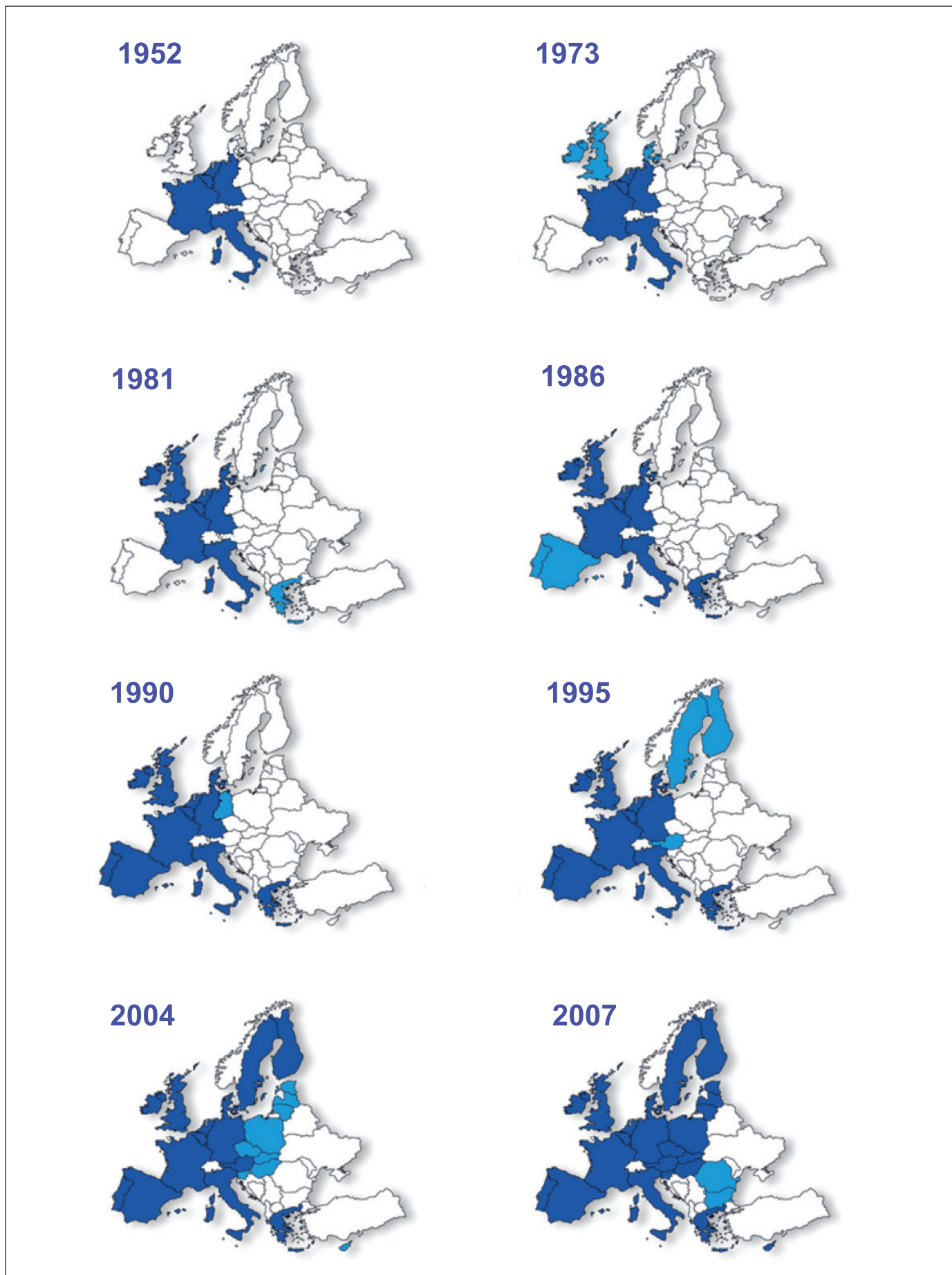
En el ámbito de su acción exterior

El Tratado de Lisboa busca ampliar y fortalecer los instrumentos de la acción exterior europea a la hora de elaborar y aprobar nuevas políticas. Gracias a este tratado, Europa estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus socios internacionales. Se pondrán en juego todas las capacidades

El proceso de ampliación de la Unión Europea es continuo y cualquier Estado puede solicitar el ingreso, siempre y cuando reúna ciertos requisitos: funcionamiento democrático, respeto a los derechos humanos y a las libertades políticas y de mercado



AMPLIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Comisión Europea



La Unión Europea en la sociedad internacional

**Firmas por las
que se aprueba
el Tratado de
Lisboa.**

Fuente:
Comisión
Europea



económicas, humanitarias, políticas y diplomáticas de la Unión para defender sus intereses y valores en todo el mundo, respetando a su vez los intereses particulares de los Estados miembros en el marco de sus relaciones exteriores.

**El objetivo del
Tratado de
Lisboa es hacer
de Europa un
actor decisivo
en la escena
global**

¿CÓMO AFECTA EL TRATADO DE LISBOA A LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA?

Contar con un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —que también es Vicepresidente de la Comisión— permite dar mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la UE.

El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior asiste al Alto Representante en el desempeño de sus funciones.

La personalidad jurídica única de la Unión fortifica su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales.

El desarrollo de la PESD se lleva a cabo conservando un sistema especial de toma de decisiones. Sin embargo, también prepara el terreno para la cooperación reforzada de un grupo más reducido de Estados miembros.

La presidencia española de la UE

La presidencia española de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010 planteó los siguientes objetivos en el ámbito de la acción exterior:

Desarrollar las nuevas políticas del Tratado de Lisboa, afianzando el liderazgo europeo en la respuesta global al cambio climático y al desafío energético, a la vez que se consigue un mercado energético integrado e interconectado.

Utilizar los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa para que Europa pueda hablar con voz propia en el mundo.

Consolidar una Unión más segura para sus ciudadanos, afrontando conjuntamente el reto de la inmigración y construyendo un espacio compartido de cooperación judicial y policial.

Seguir trabajando por un mercado interior más integrado, revitalizando la *estrategia de Lisboa*.

Examinar y debatir las conclusiones del informe del Grupo de Reflexión que sobre el futuro de Europa presentará el ex presidente Felipe González.

Durante su presidencia, además de las sesiones regulares de las formaciones del Consejo de Ministros, España organizó diferentes reuniones informales de Ministros comunitarios, así como reuniones y cumbres internacionales, entre las que destacó la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.

Gustavo Palomares Lerma es catedrático Jean Monnet de Políticas y Comunicación de la Unión Europea

LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE CON OTROS PAÍSES Y REGIONES DEL MUNDO

Carlos Echeverría Jesús

La naturaleza y los tipos de relación que la Unión Europea mantiene con terceros Estados y regiones del mundo varían en función de los intereses compartidos, de los diferentes contextos políticos, económicos y culturales, y de la evolución de todos ellos a lo largo del tiempo.

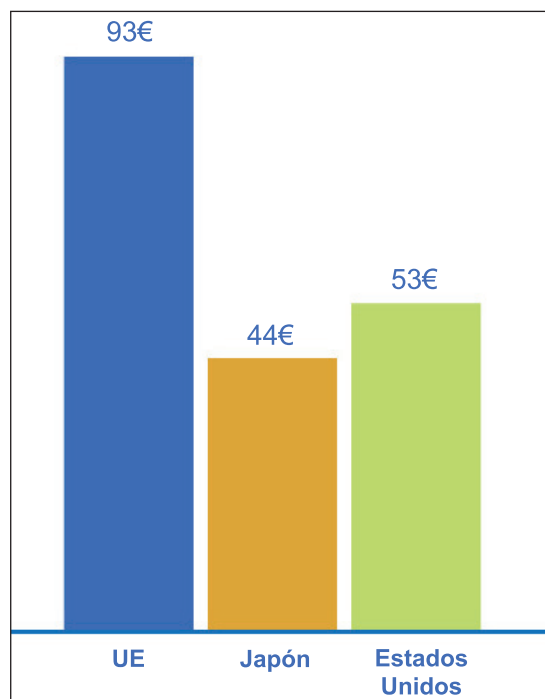
Introducción

A diferencia de otras organizaciones internacionales intergubernamentales existentes, la de las Comunidades Europeas —que a partir de principios de los años noventa alcanza la denominación de Unión Europea gracias a los avances logrados en términos de integración— es la única del mundo que puede ser calificada de supranacional. Ello es así porque sus Estados miembros han sido capaces, desde el principio de su andadura en común en la década de los cincuenta del siglo XX, de ceder progresivamente parcelas de su soberanía en distintos ámbitos.

En cuanto a relaciones exteriores respecta, esto se plasmó en los primeros lustros en el mantenimiento de los vínculos coloniales y postcoloniales de algunos Estados miembros con territorios de África y Asia. Pero conforme el mundo y las propias Comunidades fueron cambiando —y lo hicieron de forma acelerada en aquellos años— el diseño de unas relaciones exteriores bien definidas y coherentes se hizo necesario. Éstas comenzaron siendo sobre todo comerciales, y ya al poco tiempo de su nacimiento la Unión Europea se había convertido en la primera potencia comercial del mundo, categoría que sigue ostentando en la actualidad.

Las relaciones exteriores pronto se ampliaron al ámbito de la cooperación. Como selecto club de países ricos, entre los que se encontraban las potencias coloniales más importantes, y ante la progresiva definición de imperiosas necesidades de ayuda en diversas regiones del planeta, la Unión Europea,

Ayuda oficial al desarrollo por ciudadano en 2007



Fuente: Comisión Europea

La UE es el mayor proveedor mundial de ayuda al desarrollo, aportando el 60% del total

fiel a sus principios, pasó también a constituirse en una potencia mundial en términos de cooperación al desarrollo.

Otros ámbitos propios de la dimensión externa de la UE, como la política exterior y de seguridad, hubieron de esperar a que el propio proceso de integración madurara lo suficiente. No debemos olvidar que cualquier cesión de soberanía, es decir de competencias que le son propias, es siempre dolorosa para

La Unión Europea, a diferencia de otras organizaciones internacionales intergubernamentales existentes, es la única del mundo que puede ser calificada de supranacional

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo



La Unión Europea: un socio solidario.

Fuente: Comisión Europea

La Unión Europea y sus Estados miembros, fieles a la idea de compartir unos valores que también son políticos, esbozaron ya desde finales de los años sesenta un embrión de política exterior común, bautizado como Cooperación Política Europea (CPE)

un Estado. Por ello, quienes fundaron la Unión Europea y los que luego se han ido adhiriendo comenzaron por sectores de actuación económicos, comerciales y de cooperación, pero los de política exterior o de seguridad y defensa van quedando para el final, dado el celo con que los Estados tratan de preservar su soberanía en estos aspectos. Así, la Unión Europea no incluye la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en un tratado hasta febrero de 1992, con el Tratado de Maastricht, cuando el mundo, por un lado, y también la Unión, por otro, han vivido enormes cambios. Lo hace además en términos de proceso y con todas las reservas posibles para convencer a algunos de los Estados miembros más reticentes.

Pero todo ello no había impedido que la Unión Europea y sus Estados miembros, fieles a la idea –presente desde el origen– de compartir unos valores que también son políticos, esbozaran ya desde finales de los años sesenta un embrión de política exterior común, bautizado como Cooperación Política Europea (CPE). La CPE, aunque eminentemente declaratoria, permitió el diseño

de unas directrices que luego servirían, y mucho, para poner en marcha la PESC de forma progresiva.

En este capítulo vamos a referirnos a las relaciones que, sobre aspectos económicos, comerciales y de cooperación al desarrollo, mantiene la UE con otros países y regiones. Todos ellos son sectores en los que la Comisión Europea tiene competencia negociadora y de gestión, al haberlo decidido así los Estados miembros que han aceptado ceder para ello parte de sus competencias y, por tanto, de su soberanía. No nos ocuparemos del ámbito político y de seguridad, que los Estados se resisten a perder y prefieren mantener en una dimensión de cooperación intergubernamental canalizada a través del Consejo de la UE.

Las relaciones exteriores comunitarias

La UE tiene hoy más de 130 delegaciones en todo el mundo y 6.000 funcionarios especializados en relaciones exteriores. Es el actor global por antonomasia en los ámbitos

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo

comercial y de desarrollo, y es en éstos donde comenzó a definirse el mapa, hoy muy tupido, de sus relaciones con el exterior.

La presencia de Francia como Estado fundador de la Unión, la incorporación de Reino Unido en su primera ampliación en 1973, o la de España y Portugal en 1986, países con un amplio pasado colonial, obligaron a la UE a abrirse a territorios no comunitarios que, bien como colonias aún o ya como ex colonias, formaban parte del bagaje de algunos miembros del club. Así es como se entiende la fuerte presencia desde antiguo de la UE como tal en países y regiones de los continentes africano y asiático, además de en el Pacífico y América Latina. La dimensión global de los denominados países ACP (África, Caribe y Pacífico), con los que durante décadas la Unión Europea ha firmado varias generaciones de acuerdos –los de Lomé primero y el de Cotonú después– no es sino el cajón de sastre en el que han entrado países africanos de influencia francesa, el variado muestrario transcontinental de la Commonwealth británica, los países del área lusófona y otros en el Caribe o el Pacífico vinculados a distintos Estados miembros.

Junto a esta primera aproximación a países y regiones en términos de herencia incorporada por algunos de los Estados miembros,

existen otras muchas que nos permitirán dibujar la trayectoria de las relaciones exteriores de la UE hasta la actualidad. No hay que olvidar que el nacimiento de la Unión Europea atrajo a Estados muy diversos de la sociedad internacional que buscaban bien forjar lazos con tan prometedora creación o bien incluso adherirse a ella. A título de ejemplo, pues hay muchos, Turquía negoció y firmó acuerdos de asociación con la UE ya desde finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, fue madurando su europeísmo hasta solicitar formalmente la adhesión en 1987 para, finalmente, ser aceptada como candidata en 1999.

Ni que decir tiene que algunos de los Estados que hoy son miembros de pleno derecho, véase el caso de España, hubieron de pasar por esas fases de aproximación al gigante europeo que se iba conformando y que sólo cuando se dieron las condiciones para ello pudieron ser admitidos como socios.

En términos cronológicos, una parte importante del mundo se mantuvo al margen de la UE en sus primeras décadas de existencia, y nos estamos refiriendo obviamente a los países del bloque oriental. No fue hasta el fin de la *guerra fría* –a principios de los años noventa– que países ya existentes y otros surgidos del desmem-

La Unión Europea es el actor global por antonomasia en los ámbitos comercial y de desarrollo, y es en éstos donde comenzó a definirse el mapa, hoy muy tupido, de sus relaciones con el exterior



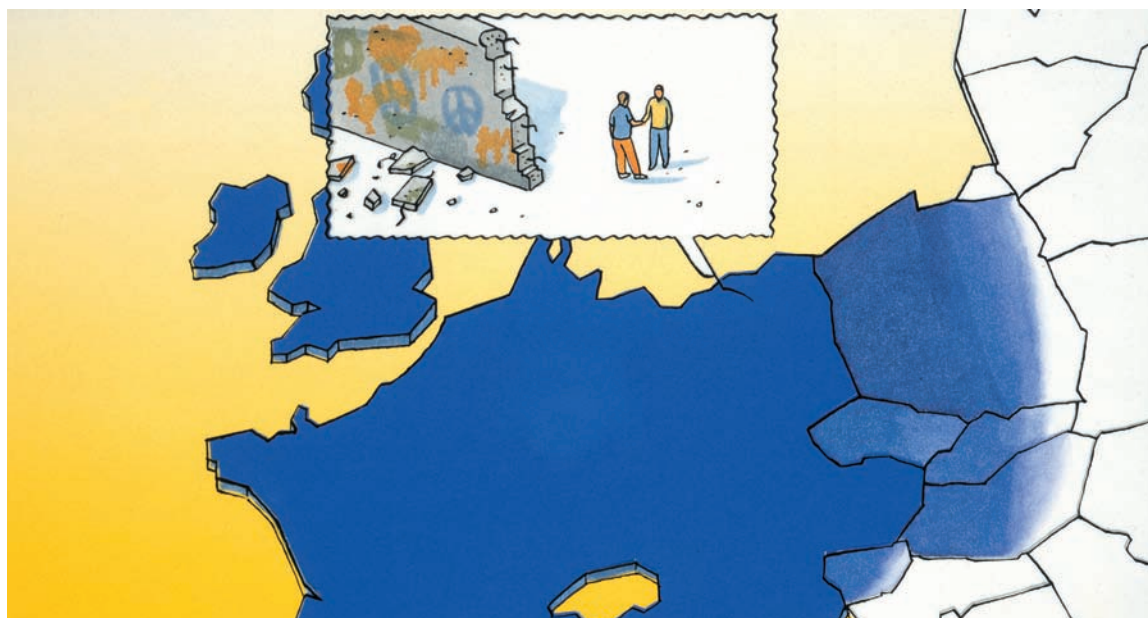
El nacimiento de la Unión Europea atrajo a Estados muy diversos de la sociedad internacional que buscaban bien forjar lazos con tan prometedora creación o bien incluso adherirse a ella

José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea, conversa con Bob Geldof, cantante y activista irlandés, organizador en los años 80 de los conciertos *Live Aid* para recaudar fondos para los países en desarrollo.

Fuente: Comisión Europea

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo

La Unión era y es vista aún como un polo de libertades y desarrollo



La caída del muro de Berlín amplía las perspectivas de Europa y del mundo.

Fuente: Comisión Europea

bramiento de Estados como el soviético o el yugoslavo comenzaron tímidas aproximaciones a una atractiva y esperanzadora UE. La Unión era y es vista aún como un polo de libertades y desarrollo. Como excepción dentro de ese mundo socialista, la UE mantenía ya relaciones formales con Yugoslavia en los años setenta, en el mar-

co de su política mediterránea, aprovechando que sus especificidades le hacían gozar de una autonomía que no tenían otros países del Este. A partir de 1991, la aproximación a los países de Europa Central y Oriental (PECOS) se centraría en el diálogo político, la liberalización comercial y la cooperación financiera y técnica.



Los países mediterráneos, socios privilegiados

Fuente: Comisión Europea

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo



Palestinos recibiendo suministros donados por la Unión Europea. Hebrón, marzo de 2010.

Fuente: Corbis

El Mediterráneo y Oriente Próximo

Precisamente la mediterránea es una de las primeras aproximaciones de la Unión a una región en términos de relaciones exteriores, aunque ésta fuera más geográfica que política. En 1972, La UE lanzó la denominada Política Global Mediterránea (PGM), que contemplaba relaciones de distinto tipo, tanto con los países de las orillas sur y este –fuera de Europa–, como con otros de la orilla norte: Grecia, España, Portugal y Yugoslavia.

En los años siguientes, la UE inició una nueva aproximación también regional pero mucho menos ambiciosa: el Diálogo Euro-Árabe (DEA). Éste se puso en marcha a raíz de la llamada *crisis del petróleo*, en 1973, cuando en el marco de la cuarta guerra árabe-israelí, los países árabes productores de petróleo decidieron utilizar tan preciado bien como arma política y desencadenaron una gran crisis en el sistema económico internacional.

El DEA sería durante lustros más un marco político en clave apaciguadora que un verdadero instrumento dinamizador de las relaciones entre ambos mundos. De hecho, languideció como tal y fue superado por relaciones bilaterales entre la Unión y estos países. En todo caso, también se han establecido víncu-

los formales subregionales: a través de la firma de acuerdos de cooperación con el Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) en 1976; con el Machrek (Egipto, Jordania, Líbano, Siria y los Territorios Palestinos que serían Autoridad Nacional Palestina desde 1993) en 1977; y con los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), con los que se mantienen relaciones formales desde 1981.

Parte de los contenidos del DEA y de las relaciones con las dos subregiones árabe-mediterráneas –Magreb y Machrek– quedaron incluidas desde 1995 en una aproximación, por fin global y multidimensional, al Mediterráneo conocida como Proceso de Barcelona.

El lanzamiento en Madrid, en 1991, del Proceso de Paz para Oriente Próximo, uno de los primeros efectos visibles del fin de la *guerra fría*, permitía ya sentar juntos a árabes e israelíes en una mesa en la que la UE y sus Estados miembros encontraban también a Turquía, Malta o Chipre. Con los años, el Proceso de Barcelona, también conocido como Asociación Euromediterránea, dotado de instrumentos políticos, económicos y sociales aún hoy operativos, languideció. Dejó de tener sentido por el cambio de estatuto de Turquía, que pasó a ser candidato a la integración en la UE (1999); por la adhesión de Malta y Chipre (2004); por el lanza-

El lanzamiento en Madrid, en 1991, del Proceso de Paz para Oriente Próximo, uno de los primeros efectos visibles del fin de la guerra fría, permitía ya sentar juntos a árabes e israelíes en una mesa en la que la UE y sus Estados miembros encontraban también a Turquía, Malta o Chipre

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo



Encuentro entre representantes de la Unión Europea y Bartolomé I, Patriarca de Constantinopla.

Fuente: Comisión Europea

La Asociación Unión Europea-África pone de manifiesto la creciente importancia del continente vecino

miento de la Política Europea de Vecindad (PEV) para digerir la ampliación a diez nuevos miembros, lo que diluía en buena medida la vecindad mediterránea; y por la perduración de los conflictos en Oriente Próximo.

Hoy, el Proceso de Barcelona se ha transformado en, o mejor, ha evolucionado hacia la Unión para el Mediterráneo (UpM), en un intento por preservar esa vocación mediterránea de Europa.

África, Caribe y Pacífico

Las siglas ACP han agrupado a un buen número de países de Asia, el Caribe y el Pacífico que han tenido vínculos de carácter colonial con algunos de los Estados miembros de la UE.

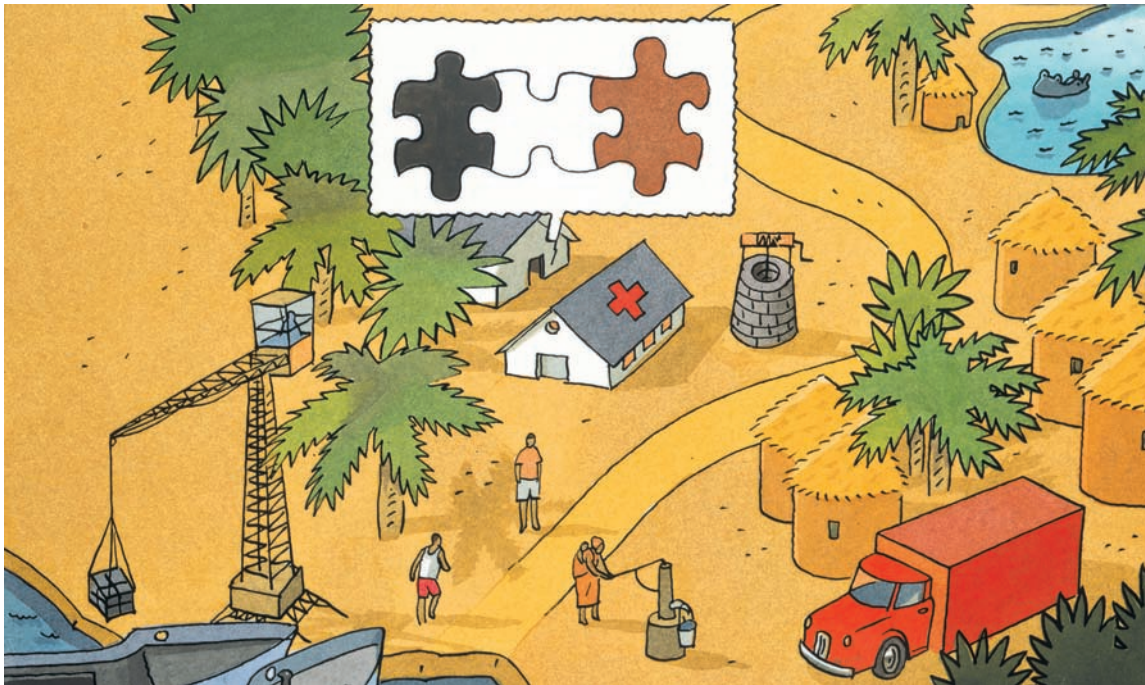
Muchos de esos países, sobre todo los africanos, alcanzaron su independencia en la década de los sesenta, pero ya en 1963, la Convención de Yaundé, firmada entre 18 países subsaharianos y la UE, canalizaba las relaciones entre ambos bloques. Poco después, la crisis de 1973 pondría de manifiesto las grandes vulnerabilidades de estos jóvenes Estados, y la pujante Unión Europea decidió asumir en esos momentos crí-

ticos la necesidad de desempeñar un papel en términos de cooperación. De esa toma de conciencia saldría la primera Convención de Lomé, o Lomé I, firmada en febrero de 1975 entre la UE y los ACP, coincidiendo con la primera ampliación de la Unión. A esa Convención seguirían sucesivas generaciones de acuerdos que concedían, aparte de cooperación financiera y técnica, facilidades comerciales, acceso preferencial no recíproco, fórmulas de estabilización de los precios de las materias primas exportados por la mayoría de estos países y otras ventajas. Se trata de Lomé II (1980-84), Lomé III (1985-89) y Lomé IV (1990-99), hasta culminar en el Acuerdo de Cotonú (2000), en el que están representados 79 Estados, más del 40% de los miembros de la ONU.

Este marco UE-ACP muestra su dinamismo en años recientes tanto con la puesta en marcha, en 2007, de la Asociación UE-África, que pone de manifiesto la creciente importancia del continente vecino, como con la preparación de acuerdos de asociación económica con el bloque de países ACP, que serán mucho más ambiciosos en su contenido que los vigentes hasta ahora.

Los acuerdos de asociación económica con el bloque de países ACP serán mucho más ambiciosos en su contenido que los vigentes hasta ahora

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo



Europa y el mundo: África, Caribe y Pacífico unidos en un modelo de partenariat.

Fuente: Comisión Europea

Las relaciones con América Latina y Asia

En marzo de 1976, como respuesta a la crisis del petróleo de 1973, y tal como hizo respecto a los países ACP, la Unión Europea aprobaba el primer programa con paí-

ses en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

Pocos años antes, la UE había firmado acuerdos comerciales con Argentina (1971), Uruguay (1973) y Brasil (1974), seguidos de un acuerdo de cooperación con México (1975). Por aquel entonces, la Unión trataba de expan-



En su relación con América Latina, Europa quiere apostar por desarrollo sostenible.

Fuente: Comisión Europea

En los años ochenta, dos motivos sobrevenidos llevarían a reforzar la presencia de la Unión Europea en América Latina: el interés por contribuir a la protección de los derechos humanos y a la resolución de conflictos, especialmente en Centroamérica, por una parte, y la adhesión en 1986 de España y Portugal a la Unión, por otra



Cumbre Asia - Unión Europea. Pekín, octubre de 2008.

Fuente: Corbis

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, la Unión no ha hecho sino reforzar sus vínculos bilaterales con América Latina y apoyar toda iniciativa de cooperación tanto subregional como regional

dir su comercio estableciendo vínculos contractuales con los países de mayor potencial económico en la región y lo hacía bilateralmente, país por país. En los años ochenta, dos motivos sobrevenidos llevarían a reforzar la presencia de la UE en América Latina: el interés por contribuir a la protección de los derechos humanos y a la resolución de conflictos, especialmente en Centroamérica, por una parte, y la adhesión en 1986 de España y Portugal a la UE, por otra.

En los años ochenta se entraba en la segunda generación de acuerdos con países y subregiones de América Latina. En 1980 se firmaba un acuerdo con Brasil que reemplazaba al firmado en 1974. En diciembre de 1983 se firmaba otro con el Pacto Andino, grupo subregional creado por el acuerdo de Cartagena de mayo de 1969. En noviembre de 1985 la Comunidad firmaba en Luxemburgo un acuerdo con los cinco países centroamericanos, más Panamá, que vinculaba el apoyo al desarrollo con el proceso de paz en la región. Finalmente, en 1987 se inauguraba una relación contractual con otra agrupación regional, el Grupo de Río (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Desde la década de los noventa hasta la actualidad, la UE no ha hecho sino reforzar sus vínculos bilaterales y apoyar toda iniciativa de cooperación tanto subregional como regional. Para ello ha establecido acuerdos de cuarta generación (más ambiciosos que los anteriores y con más alcance que los simples pactos comerciales y de ayu-

da al desarrollo, pues contemplan la posibilidad de crear zonas de libre comercio y de cooperación política).

Desde octubre de 1995, y a iniciativa de la Comisión Europea, la UE separa el capítulo de cooperación con América Latina del definido hacia Asia, dos regiones que hasta entonces habían caminado juntas en este sentido. Por otra parte, dentro de América Latina y también a partir de entonces, se marcarán diferencias entre Centroamérica, el Caribe y la Comunidad Andina, por un lado, que serán receptoras de ayuda; y el Mercosur, Chile y México, por otro, con los que buscará la asociación. El acuerdo firmado en Madrid en diciembre de 1995 entre el Mercosur y la UE marcó un hito histórico por tratarse de una unión aduanera y ser, por tanto, un acuerdo entre dos regiones.

Con Chile se firmó un acuerdo marco de cooperación en junio de 1996 y con México uno de asociación en diciembre de 1997. Como culminación de esa rica década, en junio de 1999 se celebraba en Río la primera cumbre entre la UE, de una parte, y América Latina y el Caribe, de otra.

En la actualidad se negocia un Acuerdo UE-Mercado Común Centroamericano (MCCA), constituido este último por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, siendo Panamá observador en el mismo. La firma de este acuerdo de región a región permitirá desarrollar las relaciones en los ámbitos político y de cooperación y la creación de una zona de libre comercio.

Con Asia debemos destacar la Nueva Estrategia Asiática, adoptada por el Conse-

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo

jo Europeo de Essen en diciembre de 1994, como un punto de arranque fundamental en el que las relaciones con diversos países de esta extensa región se definirían en adelante en torno a los siguientes ejes: comercio, cooperación industrial, fomento de las inversiones y apuesta por la investigación y el desarrollo adaptado a la actividad empresarial. Como vemos, un menú típico de relaciones con países que han alcanzado un alto nivel de desarrollo, como Japón, Corea del Sur, China e India, con los que la dimensión bilateral de las relaciones es muy importante. Con algunos países (Afganistán, Pakistán, Indonesia, Tailandia o Myanmar) se desarrollan, además, otros capítulos, como la cooperación al desarrollo, el diálogo político o la contribución a la seguridad.

En marzo de 1996, dos años después de la aprobación en Essen de la Nueva Estrategia, se celebraría en Bangkok el primer encuentro del llamado proceso ASEM (Cumbre Europa-Asia), con 10 países asiáticos: Bru-

nei, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malaysia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, para tratar cuestiones políticas, económicas y financieras, así como culturales e intelectuales.

Además, desde hace más de tres décadas la UE mantiene relaciones institucionalizadas con la Asociación de Países del Sureste Asiático (ASEAN).

Los otros socios del actor global por antonomasia

Junto a las relaciones con potencias como Estados Unidos, Japón o Canadá, más antiguas, o las mantenidas con Rusia, China o India, desarrolladas recientemente, hay otras regiones o subregiones del mundo que han sido objeto de atención por parte de la UE. Todo ello se ha plasmado en relaciones contractuales de diverso tipo. A título de ejemplos ilustrativos cabe destacarse que en 2007 se

Con algunos países (Afganistán, Pakistán, Indonesia, Tailandia o Myanmar), la Unión Europea desarrolla capítulos como la cooperación al desarrollo, el diálogo político o la contribución a la seguridad

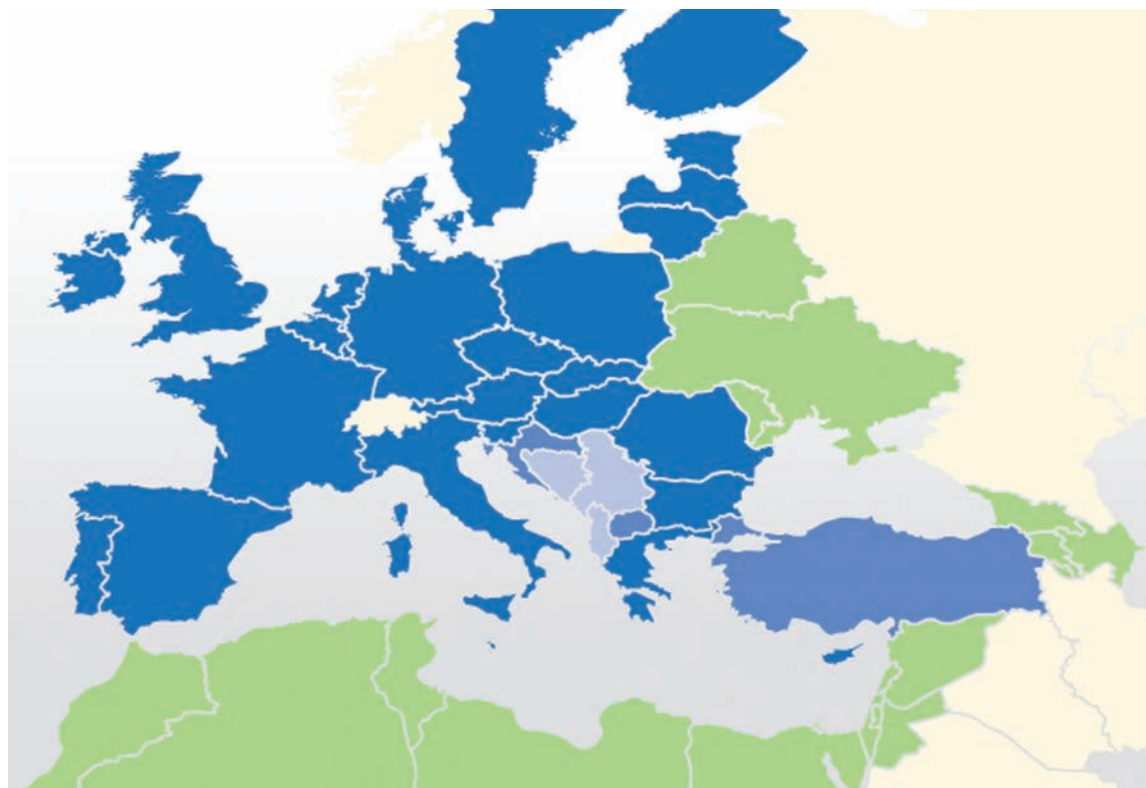


Josep Borrell, entonces Presidente del Parlamento Europeo, y el cantante Juanes unidos en la lucha contra las minas antipersona. Bruselas, 2006.

Fuente: Corbis

Las relaciones exteriores de la UE con otros países y regiones del mundo

En su vecindad europea es donde la Unión Europea ha desarrollado, y sigue desarrollando, mecanismos más dinámicos de relación



"La Política Europea de Vecindad nos da un enfoque coherente que garantiza que la UE en su conjunto está firmemente comprometida en profundizar las relaciones con los vecinos. Al mismo tiempo, permite desarrollar relaciones a medida con cada país" Stefan Füle, Comisionado para la Ampliación y Política Europea de Vecindad.

Fuente: Comisión Europea

creaba el Consejo Económico Transatlántico, que está contribuyendo a profundizar las relaciones entre la UE y Estados Unidos. En lo que a Rusia respecta, las negociaciones para renovar y reforzar las relaciones de asociación y cooperación son complejas y requieren acuerdos previos intracomunitarios en ámbitos tan sensibles como el de la energía. Los acuerdos de asociación que se negociaban con Moscú desde julio de 2008 se interrumpieron poco después como protesta europea por la guerra ruso-georgiana. Posteriormente se han retomado.

En su vecindad europea es donde la UE ha desarrollado, y sigue desarrollando, mecanismos más dinámicos de relación. Primero, con los candidatos a la adhesión inmediata, Turquía, Islandia, Croacia y Macedonia, y luego,

con los candidatos potenciales, todos ellos también ubicados en los Balcanes Occidentales: Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia y Kosovo (que España, entre otros, no reconoce como Estado).

El 7 de mayo de 2009, la Unión lanzaba en Praga la Asociación Oriental, destinada a aproximarse a seis Estados: Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, Azerbaiyán, Armenia y Georgia. Cuenta con diversos instrumentos, así como un presupuesto de 600 millones de euros para sus primeros cinco años de vigencia, y es el ejemplo más actual de que disponemos para demostrar que la vitalidad de la Unión Europea en términos de relaciones con países y regiones del resto del mundo está asegurada.

Carlos Echeverría Jesús es profesor contratado y doctor en Relaciones Internacionales de la UNED

LA RELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON LOS “MÁS GRANDES”

Texto basado en el libro “Un mundo en cambio: Perspectivas de la política exterior de la Unión Europea” de Camilo Villarino

Estados Unidos. Una compleja relación familiar

Las relaciones entre Europa y Estados Unidos parten de unos estrechos lazos históricos, que se han ido forjando desde la época colonial, pasando por las masivas migraciones de europeos a Estados Unidos durante los siglos XIX y XX, por la decisiva intervención de ese país en las dos guerras mundiales, libradas sobre todo en suelo europeo, y su posterior aportación a la reconstrucción del Viejo Continente con el Plan Marshall, así como a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Sin embargo, y a pesar de todos esos nexos de unión, sus relaciones son complejas porque se trata de dos “gigantes” económicos, comerciales y políticos, con intereses superpuestos y globales (que afectan al resto del mundo) y con visiones no siempre compartidas, lo que implica un riesgo de desencuentro entre ambos.

La búsqueda de compromisos entre ambos se ve además dificultada por el hecho de que buena parte de las decisiones de la Unión Europea en el ámbito de la política exterior requiere de la unanimidad de sus Estados miembros, lo que no siempre es fácil de aceptar para Estados Unidos, así como por la pro-



La bandera estadounidense ondeando ante la sede de la Comisión Europea.

Fuente: Comisión Europea

La relación de la Unión Europea con los “más grandes”



Javier Solana, Secretario General del Consejo de la Unión Europea y Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común; Barack Obama, Presidente de Estados Unidos; José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea; Fredrik Reinfeldt, Primer Ministro sueco y Presidente rotatorio del Consejo de la UE. Cumbre UE – EEUU. Washington, noviembre de 2009.

Fuente: Comisión Europea

La percepción de Estados Unidos es que Europa, aunque sigue siendo un actor relevante en cuestiones económicas, cada vez cuenta menos en el plano estratégico, y especialmente en el militar. Sin embargo, para la Unión Europea, Estados Unidos sigue siendo el socio por excelencia

pensión de estos últimos a buscar una relación bilateral especial con los “grandes” de la Unión Europea.

Con todo, y aunque en buena medida estén todavía en fase de consolidación, son relaciones muy amplias que abarcan ámbitos muy dispares. En 1990, con la Declaración Transatlántica, las relaciones se centraron en aspectos políticos (seguridad y estabilidad en Europa, promoción de la democracia, derechos humanos,...); económico-comerciales; y de cooperación cultural y científica. En 1995, la Nueva Agenda Transatlántica propuso una acción conjunta que afianzaba esos aspectos y reforzaba los lazos entre las respectivas sociedades civiles. Con posterioridad, en 1998, la Asociación Económica Transatlántica establecía un diálogo regular sobre temas en su mayoría comerciales, y finalmente, en 2007 se creó el Consejo Económico Transatlántico para incrementar la integración económica entre Estados Unidos y la Unión Europea.

Mientras, han surgido nuevos desafíos globales (terrorismo internacional, cambio climático, crisis económica, etc.) y nuevas potencias emergentes, como China, Brasil e India. En este marco, la Unión Europea sigue siendo la primera opción de Estados Unidos a la hora de buscar apoyos en el exterior, pero no la única. Se trata de una relación estratégica que interesa a las dos partes, pero descompensada, ya que a una parte le interesa más que a otra. La percepción de Estados Unidos es que Europa, aunque sigue siendo un actor relevante en cuestiones económicas, cada vez cuenta menos en el plano estratégico, y especialmente en el militar. Sin embargo, para la Unión Europea, Estados Unidos sigue siendo el socio por excelencia: la Unión carece hoy del peso específico internacional, de la identidad y de la cohesión interna suficientes como para buscar otro socio de envergadura equivalente a Estados Unidos.

La relación de la Unión Europea con los “más grandes”

Esta asimetría hace a la Unión Europea dependiente en exceso de Estados Unidos, por lo que Europa debería tratar de afianzar su peso internacional y resultar al mismo tiempo un socio imprescindible para Estados Unidos.

Rusia. Demasiado grande, demasiado cerca, demasiado útil

A pesar de su lejanía, y a pesar del distanciamiento consecuencia de la implantación del comunismo en la Unión Soviética y de la Guerra Fría, Rusia pertenece política y culturalmente a Europa.

Sin embargo, aun siendo europea, sus relaciones con la Unión Europea son difíciles. Por un lado, porque Rusia es muy grande en sentido demográfico, geográfico y político militar. Por otro, porque hace poco más de

20 años que nueve de los actuales 27 Estados miembros de la Unión Europea formaban parte de la esfera soviética; varios de ellos, al menos Estonia, Lituania, Letonia y Polonia, identifican todavía a Rusia como al enemigo ancestral. Por último, hay que tener en cuenta que Rusia es en estos momentos un socio imprescindible para la Unión Europea por la interdependencia energética existente entre ambos. Rusia es el mayor proveedor energético (petróleo y gas) de la Unión Europea, que, a su vez, es el principal mercado para Rusia.

Todo ello genera divisiones entre los miembros de la Unión Europea a la hora de adoptar posiciones conjuntas respecto a Rusia. Las relaciones bilaterales entre ésta y los países de la Unión están condicionadas por los intereses económicos, los distintos grados de dependencia energética, el pasado histórico y la presencia de minorías rusas en algunos de los países del Este. Como Rusia es consciente de esta situación, la uti-

Rusia es en estos momentos un socio imprescindible para la Unión Europea por la interdependencia energética existente entre ambos. Rusia es el mayor proveedor energético (petróleo y gas) de la Unión Europea, que, a su vez, es el principal mercado para Rusia



Primer encuentro entre Vladimir Putin, Primer Ministro ruso y Barroso, Presidente de la Comisión Europea, tras la interrupción de suministro de gas por parte de Rusia. Moscú, febrero de 2006.

Fuente: Cerdón

La relación de la Unión Europea con los “más grandes”



Manifestación en Georgia contra la intervención rusa. La Unión Europea advierte a Rusia que sus relaciones dependen de que ésta acepte el acuerdo de paz y concluya el conflicto en Georgia. Tbilisi, septiembre de 2008.

Fuente: Córdón

Las relaciones entre Rusia y la Unión Europea se han ido estrechando con el tiempo, pero han tenido que salvar difíciles escollos por el camino, como la guerra con Georgia en 2008, los cortes de suministro de gas ruso en 2007 y 2008 a algunos países europeos, o las críticas europeas por las violaciones rusas de derechos humanos

liza para obtener mayores ventajas en sus negociaciones con la Unión Europea. Rusia, por su parte, tiene también motivos para recelar por el número creciente de miembros comunitarios que se unen a la OTAN y por la propia expansión de la Unión Europea, que dificulta las relaciones comerciales de Rusia con alguno de sus mercados tradicionales.

Se trata, pues, de una situación de desconfianza mutua que hay que tratar de vencer. En 1994 se concluyó un Acuerdo de Asociación y Cooperación, en el que, además de cooperación económica y comercial, la Unión Europea ofrecía a Rusia su apoyo en la consolidación de un Estado de Derecho y en la transición a una economía de mercado. Posteriormente, la Cumbre de San Petersburgo en 2003 estableció cuatro ámbitos de intereses conjuntos: económico y medioambiental; cooperación policial y judicial; seguridad internacional; e investigación y educación.

Las relaciones entre Rusia y la Unión Europea se han ido estrechando con el tiempo, pero han tenido que salvar difíciles escollos por el camino, como la guerra con Georgia en 2008, los cortes de suministro de gas ruso en 2007 y 2008 a algunos países europeos, o las críticas europeas por las violaciones rusas de derechos humanos.

Cómo evolucionen las relaciones en el futuro dependerá en gran medida de si Rusia vuelve a utilizar el suministro de energía como arma de presión política, lo que endurecería las posiciones de ambos lados, o de sus intentos de restablecer una *esfera de influencia* en Europa Oriental.

Son muchas las razones para estrechar los lazos y para que Rusia llegue a ser un socio privilegiado. Para ello es necesario integrar a Rusia en el debate europeo desde el inicio, antes de que la Unión adopte sus posiciones comunes, sobre todo con relación a temas globales, como el crimen organizado o el cambio climático.

La relación de la Unión Europea con los “más grandes”

China. De Lejano Oriente a Nuevo Imperio del Centro

De las tres principales vías para el transporte marítimo mundial, la del Atlántico, la del Pacífico y la que une Europa a Asia, ésta última es la que cuenta con un tráfico más voluminoso.

Desde 1994, la Unión Europea ha sustituido a Estados Unidos como primer socio comercial de China, mientras que China es también desde entonces el segundo socio comercial de la Unión Europea.

Pero la importancia de China para la Unión Europea no se deriva únicamente de sus intereses comerciales, sino de la recuperación por parte de aquella de su papel de potencia mundial. Hoy no es posible abordar los grandes desafíos globales, como la lucha contra el cambio climático, la no proliferación de armas nucleares o la estabilidad de los mercados financieros, sin contar con China. Además, la presencia de China en África y Amé-

rica Latina es cada vez mayor, como también lo es su peso en el campo de la ciencia y la tecnología; en el mercado de la energía y las materias primas; y, por supuesto, en el ámbito militar.

Para la Unión Europea, China tiene el especial atractivo de compartir muchos de sus puntos de vista en el terreno internacional, como su apuesta por el multilateralismo, el Derecho Internacional y el soft power o la defensa de un crecimiento económico sostenible.

Por todo ello, en 2007 se iniciaron conversaciones para sustituir el acuerdo bilateral sobre Comercio y Cooperación de 1985 por un Acuerdo de Asociación y Cooperación.

El principal problema por parte de la Unión Europea en su relación con China deriva de las discrepancias entre los Estados miembros de la Unión debidas a sus distintos intereses en China, lo que ésta, haciendo gala de un hábil pragmatismo, explota en su propio beneficio.

Hoy no es posible abordar los grandes desafíos globales, como la lucha contra el cambio climático, la no proliferación de armas nucleares o la estabilidad de los mercados financieros, sin contar con China



El principal problema por parte de la Unión Europea en su relación con China deriva de las discrepancias entre los Estados miembros de la Unión debidas a sus distintos intereses en China

Soldado chino haciendo guardia ante la Embajada de la Unión Europea en Pekín. Diciembre de 2007

Fuente: Cordón

La relación de la Unión Europea con los “más grandes”



Cartel conmemorativo del 35 aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y la Unión Europea.

Fuente: Comisión Europea

Una posible salida a esta situación sería la de que la Unión Europea utilizase también un enfoque pragmático en sus relaciones con China, flexibilizando sus posiciones en función de las distintas materias que se traten. Así, para temas que no sean políticamente sensibles, sobre todo relativos a aspectos económicos, se optaría por un tipo de relación bilateral. Para otros,

con contenidos que sí podrían resultar sensibles, se optaría por el plano bilateral sólo si la Unión considerara que tiene verdaderos intereses en juego y fuera realista pensar en obtener resultados concretos; de no ser así, sería preferible abordar estos temas en foros regionales como el *Asia-Europe Meeting*, ASEM, o multilaterales, como los de Naciones Unidas.

LA UNIÓN EUROPEA ANTE LOS CONFLICTOS BÉLICOS

José Ignacio Torreblanca

No sólo el origen de la Unión Europea obedece a la voluntad de sus miembros para afrontar conjuntamente la reconstrucción posbélica y evitar nuevas confrontaciones en el futuro, sino que los principios y valores que rigen la Unión se orientan a facilitar las condiciones necesarias para preservar la paz y estabilidad tanto en su territorio como en el resto del mundo. Otra cosa son las dificultades con que cuenta la Unión para asumir ese papel.

La guerra como origen del proyecto europeo

La visión que la Unión Europea tiene de los conflictos internacionales, es decir, de la paz y de la guerra, está íntimamente relacionada con su propia experiencia histórica. De hecho, la UE nace precisamente como una reacción ante los conflictos bélicos, en con-

creto, ante la rivalidad entre Francia y Alemania, causante de las dos guerras mundiales habidas en el siglo XX y que provocaron no sólo millones de muertos, sino también el desplazamiento de Europa como centro de poder mundial a favor de Estados Unidos y la Unión Soviética. En realidad, para muchos historiadores, las dos guerras mundiales no fueron sino “una larga y trágica guerra civil europea”.



Segunda Guerra mundial. Liberación de París. 25 de agosto de 1944.

Fuente: Cordón

La Unión Europea ante los conflictos bélicos

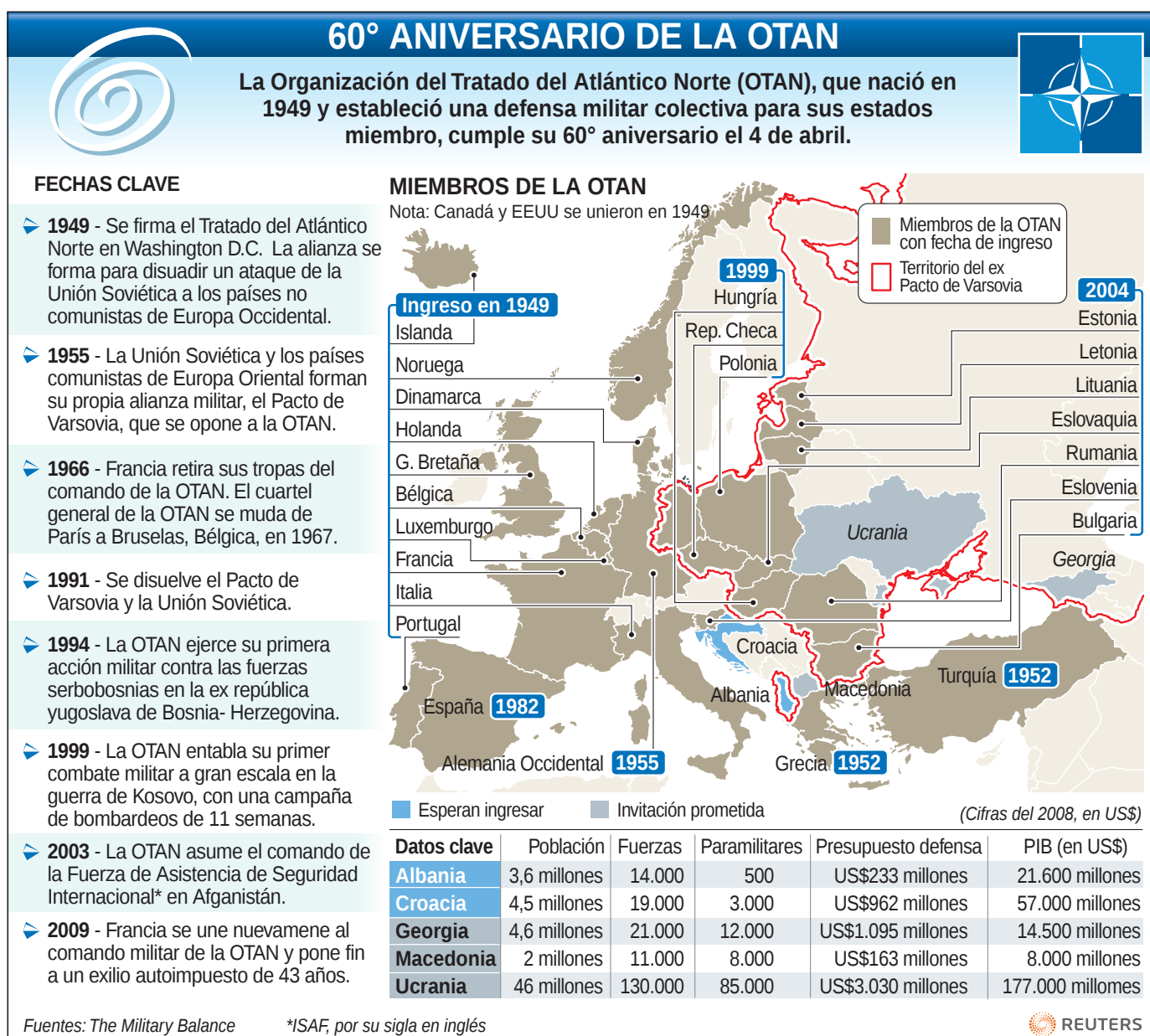
Para muchos historiadores, las dos guerras mundiales no fueron sino “una larga y trágica guerra civil europea”

Por eso, al concluir la Segunda Guerra mundial, los líderes europeos estudiaron crear una serie de mecanismos de concertación entre los Estados que evitaran que Europa pudiera volver a sufrir el azote de la guerra. Sin embargo, ponerse de acuerdo no fue fácil: unos, los federalistas, pensaban que la mejor manera de eludir nuevos conflictos sería imitar lo ocurrido al otro lado del Atlántico y construir los Estados Unidos de Europa; otros, por el contrario, pensaban que la cooperación entre los diferentes gobiernos europeos sería suficiente. Al final, lo que se acordó fue algo intermedio: en lugar de un Estado federal, se creó una organización internacional con características supranacionales, es decir, un híbrido a medio camino entre un mero acuerdo entre Estados y la creación de un nuevo Estado.

Como afirmaba la Declaración Schuman, mediante la cual los llamados *padres fundadores* hicieron público su plan en 1950, “Europa no se construirá de golpe, ni será una construcción de conjunto: se hará sobre la base de realizaciones concretas, que generen una solidaridad de hecho”.

De la cooperación económica a los primeros planteamientos defensivos

El resultado de esa propuesta, la Comunidad Económica Europea (1957), fue una organización predominantemente económica, dedicada a promover la prosperidad entre



Fuente: Cordón

La Unión Europea ante los conflictos bélicos

los Estados vía la apertura de mercados y la supresión de barreras comerciales.

El proyecto fue muy exitoso, dejando sin embargo completamente de lado los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, que fueron asumidos por Estados Unidos. Dicho de otra manera, Estados Unidos y la Comunidad Europea se repartieron los papeles: Estados Unidos se encargaría de la seguridad exterior de Europa, para lo cual promovió la creación en 1949 de la Alianza Atlántica, u OTAN, mientras que los europeos tratarían de construir la paz entre ellos.

Cierto que, coincidiendo con el aumento de las tensiones internacionales, como la guerra de Corea entre 1950 y 1953, los europeos especularon sobre la posibilidad de crear su propia organización defensiva –la Comunidad Europea de Defensa–, pero éste y otros intentos de construir una defensa común fracasaron, quedando la seguridad europea bajo el paraguas estadounidense durante toda la *guerra fría* (1947-1989).

Un nuevo horizonte y una evidencia para Europa

Naturalmente, las cosas cambiaron tras la caída del muro de Berlín (1989), con la posterior reunificación de Alemania y la disolución

de la Unión Soviética (1991). Sin un enemigo exterior y con la paz entre Francia y Alemania asegurada por cuarenta años de integración económica, muchos pensaron que Europa podría por fin asumir su propia defensa. Por eso, cuando la guerra de los Balcanes estalló en 1990, todo el mundo miró hacia la Unión Europea como el actor que necesariamente tendría que encargarse de la pacificación.

Lamentablemente, sin embargo, los europeos no fueron capaces de actuar unidos ni de manera eficaz: las desavenencias entre alemanes, franceses y británicos impidieron dar una respuesta contundente al nacionalismo serbio, partidario de crear una “Gran Serbia” mediante la anexión de territorios y la limpieza étnica. Los trágicos resultados son conocidos por todos, una serie de guerras entre Serbia, Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina y Kosovo que se prolongaron durante toda una década y que devolvieron a Europa aquello de lo que precisamente los europeos estaban más orgullosos de haber erradicado: el fantasma de la guerra, los campos de concentración, las ejecuciones y deportaciones masivas de civiles indefensos. En último extremo, tanto en 1995 en Bosnia, como en 1999 en Kosovo, sólo la intervención militar de Estados Unidos pudo poner fin a los planes del dictador ultranacionalista serbio, Slobodan Milosevic.

Al final, lo que se acordó fue algo intermedio: en lugar de un Estado federal, se creó una organización internacional con características supra-nacionales, es decir, un híbrido a medio camino entre un mero acuerdo entre Estados y la creación de un nuevo Estado



Refugiados de origen albanés cruzan en tractores la frontera entre Albania y Kosovo el 17 de junio de 1999 huyendo de la persecución serbia.

Fuente: Córdón

Estados Unidos y la Comunidad Europea se repartieron los papeles: Estados Unidos se encargaría de la seguridad exterior de Europa, para lo cual promovió la creación en 1949 de la Alianza Atlántica, u OTAN, mientras que los europeos tratarían de construir la paz entre ellos

La Unión Europea ante los conflictos bélicos

El conflicto en los Balcanes devolvió a Europa aquello de lo que precisamente los europeos estaban más orgullosos de haber erradicado: el fantasma de la guerra, los campos de concentración, las ejecuciones y deportaciones masivas de civiles indefensos

Nuevas propuestas... frustradas

El trauma que la incapacidad mostrada en la antigua Yugoslavia provocó en la Unión Europea, llevó a sus líderes a adoptar como objetivo para comienzos del siglo XXI, el de dotar a Europa de una verdadera política de defensa.

Coincidiendo con el final del siglo, en diciembre de 1999, el Consejo Europeo, reunido en Helsinki, acordaba un plan que pretendía poner a disposición de la Unión una fuerza expedicionaria de 60.000 hombres, desplegable en 60 días y que pudiera mantenerse operativa sobre el terreno durante un mínimo de tres meses.

Dichos objetivos serían abandonados muy pronto. Tras el doble atentado contra las Torres Gemelas de Nueva York en septiembre de 2001, Europa se dividió a la hora de seguir al presidente George W. Bush en su empeño de acabar con el régimen de Sadam Husein en Irak. Al principio, Europa se mostró unida, e incluso invocó la cláusula de solidaridad que le unía con Estados Unidos vía el artículo quin-

to del Tratado de la OTAN ("cualquier ataque contra uno de los miembros de la organización será considerado como un ataque contra todos"). Así, la búsqueda de Osama Bin Laden y Al Qaeda en Afganistán sumó el apoyo unánime de los europeos. Pero cuando Bush se dirigió hacia Irak, Francia y Alemania se opusieron con toda vehemencia, mientras que una coalición liderada por Reino Unido y España (a la que se sumaron otros ocho países: Italia, Portugal, Polonia, Dinamarca y otros países de Europa Central y Oriental) apoyó diplomática e incluso militarmente la guerra de Irak.

Ante la falta de unidad en los asuntos relativos a seguridad y defensa, los líderes europeos prefirieron concentrarse en la consecución de otros objetivos: por un lado, la ampliación de la UE, que la llevaría de 15 países miembros en 1995 a 24 en 2004 y 27 en 2007; y, por otro, la profundización de la UE, con las negociaciones en torno al Tratado Constitucional, y posteriormente al Tratado de Lisboa, cuyo objetivo era adaptar el diseño institucional de la Unión a una Europa ampliada de 27 miembros.

Ante la falta de unidad en los asuntos relativos a seguridad y defensa, los líderes europeos prefirieron concentrarse en la consecución de otros objetivos: la ampliación y la profundización de la UE



Los presidentes de Estados Unidos, George W. Bush, y España, José María Aznar, así como el Primer Ministro británico, Tony Blair, lanzan un ultimátum al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, anunciando que están preparados para empezar la guerra que derroque a Sadam Husein en Irak, con o sin el apoyo de las Naciones Unidas. Azores, 16 de marzo de 2003

Fuente: Córdón



Operario limpiando un avión Eurofighter. París, junio de 2009.

Fuente: Cordón

Tanto la fallida Constitución Europea (2004) como el posterior Tratado de Lisboa (2009) incluyeron avances importantes en los ámbitos de seguridad y defensa. En concreto, abrieron la posibilidad a que los Estados miembros que así lo desearan pudieran poner en marcha las llamadas *cooperaciones reforzadas* en materia de defensa, que permitían una integración más estrecha entre las fuerzas armadas y las políticas de defensa de miembros de la UE.

A fecha de hoy, sin embargo, estos esfuerzos no han dado todavía el resultado deseado: los llamados *battle groups*, o pequeñas unidades tipo batallón, que se pusieron en marcha para sustituir el excesivamente ambicioso objetivo de Helsinki (un euro-ejército de 60.000 hombres) avanzan de forma lenta, y no han sido todavía desplegados. Mientras, los proyectos industriales comunes, esenciales desde el punto de vista de los costes y la eficacia militar europea, están sometidos a grandes incertidumbres, como muestran los programas de transporte aéreo estratégico (Airbus 400-M) o *Eurofigther*.

La transformación del escenario internacional

La realidad, 20 años después del fin de la *guerra fría*, es que Europa sigue sin contar

con una capacidad militar autónoma desplegable fuera de sus fronteras. A pesar de un gasto militar de más de 50.000 millones de dólares y de mantener en uniforme a más de dos millones de soldados, sólo una ínfima parte de éstos puede ser desplegada fuera de sus territorios nacionales. Dicho de otra manera, los ejércitos europeos están todavía bajo el síndrome de la *guerra fría*, cuando lo esencial era la defensa del propio territorio frente a una posible invasión desde la Unión Soviética.

Pero, como muestra el conflicto de Afganistán, la piratería en Somalia, los genocidios en Sudán y Ruanda o el terremoto de Haití, el mundo en el que la Unión Europea necesita operar no precisa de grandes ejércitos estáticos, sino de pequeñas fuerzas flexibles, que sean capaces de desplegarse rápidamente en los escenarios de conflicto, idealmente antes de que éstos ocurran, pero también después de que dichos conflictos finalicen, con vistas a garantizar la reconstrucción y estabilidad de los países. Más que ganar o perder guerras, Europa necesita sostener o crear Estados allí donde a veces éstos no existen o son una mera sombra de lo que deberían ser. Esto implica disponer de policías, jueces, administradores, diplomáticos, ingenieros y médicos que sean capaces de actuar sobre el terreno.

La realidad, 20 años después del fin de la guerra fría, es que Europa sigue sin contar con una capacidad militar autónoma desplegable fuera de sus fronteras

La Unión Europea ante los conflictos bélicos

Más que ganar o perder guerras, Europa necesita sostener o crear Estados allí donde a veces éstos no existen o son una mera sombra de lo que deberían ser

Dicho escenario, con riesgos complejos e interdependientes que no necesariamente se trasladan al ámbito militar, es el que domina hoy el pensamiento europeo sobre seguridad y defensa y la actuación de la UE ante los conflictos internacionales. Por eso, la Estrategia Europea de Seguridad (EES), preparada por Javier Solana en 2003 como Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, intenta dar una respuesta multidimensional a desafíos que son también multidimensionales, bajo el título de “Una Europa segura en un mundo mejor”. Dicho de otra forma, la visión europea sobre la seguridad viene dominada por la necesidad de construir un mundo más estable, más próspero y más seguro. Como allí se recuerda, hoy en día, el 90% de los muertos en los conflictos bélicos son civiles, lo que exige una política sustancialmente distinta, más preventiva que reactiva, más orientada hacia lo civil que hacia lo militar.

No cabe extrañarse, por tanto, de que en sus primeros años de vida, las principales operaciones ejecutadas en el ámbito de la PESD (Política Europea de Seguridad y de

Defensa) hayan tenido un carácter predominantemente civil o de reconstrucción después del conflicto. Desde Bosnia a Afganistán, Congo o Kosovo, la Unión Europea está ayudando a construir Estados de Derecho que funcionen, reformando las fuerzas armadas o ayudando a esos países a poner en pie unas fuerzas de seguridad eficaces.

La Unión Europea como actor internacional

Para unos, estos avances deben ser saluados, ya que se trata de los primeros pasos de algo que es inédito en la Historia. Para otros, sin embargo, el ritmo actual de progreso es demasiado lento. En un mundo en el que el eje de poder se está trasladando desde Occidente a Oriente, en el que Rusia resurge con agresividad y China desplaza progresivamente a unos Estados Unidos cada vez menos interesados en Europa, muchos piensan que Europa está condenada a la irrelevancia.



Un soldado irlandés de las Fuerzas de la Unión Europea (EUFOR) mantiene apartada a una mujer civil para que los artificieros detonen una bomba encontrada en la carretera cercana al pueblo de Gos Beida. Chad, junio de 2008.

Fuente: Córdón

La Unión Europea ante los conflictos bélicos



Reunión entre Catherine Ashton, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Hillary Clinton, Secretaria de Estado de Estados Unidos. Nueva York, 2010

Fuente: Comisión Europea

En un mundo en el que el eje de poder se está trasladando desde Occidente a Oriente, en el que Rusia resurge con agresividad y China desplaza progresivamente a unos Estados Unidos cada vez menos interesados en Europa, muchos piensan que Europa está condenada a la irrelevancia

Como muestra el caso de Afganistán, incluso cuando los europeos están de acuerdo entre sí y, a su vez, entre ellos y Estados Unidos, acerca de la necesidad de involucrarse militarmente en un conflicto, los resultados no son muy esperanzadores: el esfuerzo europeo, pese a ser notable (más de 30.000 europeos desplegados en Afganistán), queda diluido en un mar de cadenas de mando, preferencias nacionales y falta de coordinación estratégica. El resultado es que Estados Unidos dirige la operación y los europeos, como se dice coloquialmente, “arrastran los pies”.

Sin embargo, estas son las limitaciones inherentes al proceso de la Unión Europea, así que, por más que sean frustrantes, es imposible obviarlas. En realidad, no cabe extrañarse de que la UE esté doblemente incapacitada desde el punto de vista militar.

Por un lado, la Unión no es un Estado, ni aspira a serlo, por lo que no tiene ni desea tener un ejército propio. Tampoco existe un pueblo europeo en sentido estricto; es decir, una nación europea con una lengua y una cultura común y con ciudadanos que se identifiquen tan claramente con la Unión Euro-

pea como para morir por ella. Por suerte para unos y por desgracia para otros, el hecho es que el reto de la integración europea es “cómo construir Europa sin europeos”, lo que tiene evidentes repercusiones sobre la voluntad de pasar de una Europa económica a una Europa de la defensa.

Por otro lado, además de carecer de los instrumentos de los que típicamente disponen otros países (instituciones estatales, ejércitos cohesionados, ciudadanos que se identifican con su país), a la Unión Europea le falta algo tan importante como lo anterior: la voluntad de ser una gran potencia. Mientras que todo el mundo percibe con claridad la naturaleza del poder de Estados Unidos, Rusia y China (un poder basado en la combinación de recursos económicos y militares), los europeos, precisamente porque vienen de un pasado dominado por la confrontación entre Estados, parecen huir de ese modelo y más bien buscar una manera diferente de estar en el mundo. Una manera más basada en la fuerza de la razón que en la razón de la fuerza, que se apoya más en el llamado *poder blando* (entendido como la capacidad de atracción que un país ejerce

La Unión no es un Estado, ni aspira a serlo, por lo que no tiene ni desea tener un ejército propio. Tampoco existe un pueblo europeo en sentido estricto; es decir, una nación europea con una lengua y una cultura común y con ciudadanos que se identifiquen tan claramente con la Unión Europea como para morir por ella

La Unión Europea ante los conflictos bélicos

Que Europa no sea una gran potencia al estilo clásico no significa que no sea o pueda ser un actor global, ni que carezca de poder



Logo conmemorativo del 50 aniversario de los Tratados de Roma. La diversidad como riqueza

Fuente: Comisión Europea

Aunque la UE concentra un enorme poder, éste se encuentra fragmentado entre 27 Estados, cada uno con capacidades, intereses y visiones muy diferentes sobre qué hacer en el mundo y cómo hacerlo

sobre los demás por sus valores, cultura o principios) que en el llamado *poder duro* (como capacidad de coaccionar a otros por medio de amenazas sustentadas en el dominio económico o militar). Los europeos, se ha dicho resumiendo esta distinción, son de Venus (la diosa del amor), mientras que los estadounidenses, serían de Marte (dios de la guerra).

Por decirlo de una manera coloquial, en un mundo dominado por grandes Estados que combinan ejércitos fuertes y economías poderosas, la Unión Europea juega con una mano atada a la espalda.

Sin embargo, que Europa no sea una gran potencia no quiere decir que no sea o pueda ser un actor global. De hecho, no ser una gran potencia al estilo clásico no significa que Europa no tenga poder. Los datos hablan por sí solos: la UE es la primera economía del mundo en términos de producción bruta, por delante de Estados Unidos; también, si tenemos en cuenta la suma de sus importaciones y exportaciones, es el segundo bloque comercial del mundo. ¿Y qué decir de la ayuda al desarrollo, cuando las cifras demuestran que los europeos son los más solidarios gastando seis veces más que Estados Unidos? Tampoco demográficamente la UE es insignificante: pese al

envejecimiento de su población y sus bajas tasas de fecundidad, los 500 millones de habitantes de la Unión representan, sin lugar a dudas, un activo considerable. De hecho, ni siquiera desde el punto de vista de la seguridad y la defensa puede decirse que Europa sea un pacífico y desinteresado islote. Con dos millones de soldados en uniforme, un gasto militar combinado que es el segundo del mundo (después del de Estados Unidos) y 22 Estados miembros participando activamente en la OTAN, el tópico de una Europa pigmea en lo defensivo no resiste un escrutinio detallado. Como atestiguan los más de 30.000 soldados europeos desplegados en Afganistán, los europeos también pueden ser de Marte.

Sin embargo, estas distinciones no son tan fáciles ni tan prácticas: Estados Unidos tiene un gran poder militar, pero también una cultura muy atractiva, lo que refuerza a su poder. Por el contrario, aunque la UE concentra un enorme poder, éste se encuentra fragmentado entre 27 Estados, cada uno con capacidades, intereses y visiones muy diferentes sobre qué hacer en el mundo y cómo hacerlo. No cabe extrañarse entonces de que los europeos pasen gran parte de su tiempo dedicados a discutir sobre la naturaleza de su poder y de sus ambiciones.

José Ignacio Torreblanca es Director de la oficina en Madrid del *European Council on Foreign Relations* y profesor en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

HISTORIAS DESDE EL TERRENO

Testimonios de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO)

COLOMBIA

El segundo lugar con más desplazados internos del mundo

Colombia sufre un conflicto interno desde hace más de 40 años. Como resultado, se enfrenta a una de las mayores crisis humanitarias en todo el mundo: hay más desplazados internos en el país que en cualquier otro lugar, a excepción de Sudán.

La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) estima una cifra de 380.000 nuevos desplazamientos internos sólo en 2008. Esto significa todavía más sufrimiento humano que afrontar.

El *espacio humanitario* se encuentra amenazado por todos los participantes en el conflicto. La creciente desconfianza por parte de los grupos armados hacia los trabajadores humanitarios, así como la confusión entre los papeles que corresponden a los actores civiles y militares, pone en peligro la distribución de ayuda humanitaria.

Desde 1993, la Comisión Europea ha hecho llegar, a través de su Oficina de Ayuda Humanitaria, más de 120 millones de euros a Colombia para asis-

tir a los desplazados y a otras personas vulnerables. La ayuda se distribuye a través de organizaciones socias: ONG europeas, agencias humanitarias de Naciones Unidas y el Movimiento de la Cruz Roja.

El último Plan Global Humanitario para Colombia de la Comisión Europea debe hacer frente a las urgentes necesidades de los desplazados recientes y de las comunidades rurales cuya movilidad está restringida. El Plan cubre también la asistencia a los refugiados colombianos en países vecinos. En total, esta ayuda beneficia a 190.000 personas, con especial atención a los grupos más vulnerables: mujeres, niños, afro-colombianos y minorías étnicas.

Otro componente del Plan es la protección a más de 3.000 niños y adolescentes desplazados mediante su inscripción en cursos cortos de educación no formal. De esta manera se intenta evitar que sean reclutados por grupos armados ilegales. Dichos cursos permiten, además, que los jóvenes puedan reintegrarse posteriormente en el sistema educativo oficial.

Estimaciones recientes hablan de entre 12.000 y 14.000 menores forzados a servir en grupos armados en la actualidad.

ECHO
Abril 2009.



Escuela en
Soacha

Fuente: 2005^o
EC/ECHO/
Susana Pérez Díaz

REPÚBLICA CENTROAFRICANA

La malnutrición y los diamantes

Algunos culpan del dramático aumento de la malnutrición entre la población de la fértil región suroccidental de la República Centroafricana al colapso del precio internacional de los diamantes.

Probablemente, el centenar aproximado de personas que acuden al centro de nutrición del pequeño pueblo de Boda, al suroeste de la República Centroafricana, nunca ha visto un diamante. Sin embargo, su destino en estos momentos se encuentra íntimamente ligado al de esas valiosas piedras que se extraen cerca del pueblo y son vendidas en los mercados internacionales.

Hambruna endémica

Todo alrededor del centro de nutrición son signos de la grave malnutrición existente: niños pequeños con el abdomen hinchado y el pelo enrojecido, madres tan demacradas que apenas pueden andar. Llegan allí para ser tratados con suplementos alimenticios. Tienen la esperanza de recuperarse por completo.

Marcelline Komia, madre de cuatro niños, tiene 23 años, pero su cuerpo está tan consumido que aparenta cuatro veces esa edad. Lleva dos semanas en el centro con sus dos hijos enfermos, ambos menores de tres años.

“Sabía que algo malo les pasaba a mis niños porque lloraban mucho, no dormían y estaban enfermos”. Marcelline ha viajado unos 145 km. desde su pueblo para recibir tratamiento, lo que muestra la inaccesibilidad generalizada de la población a este tipo de servicios.

Es difícil imaginar cómo la malnutrición ha podido llegar a ser un problema en esta parte de la República Centroafricana. No ha sido causada ni por un desastre natural ni por un conflicto. La tierra es extremadamente fértil, llueve abundantemente y la zona cuenta con un extenso bosque virgen que proporciona variadas fuentes de alimento. Tampoco hay conflictos regionales en la actualidad, lo que, cuando ocurre, suele provocar desplazamientos y restringir el acceso de las comunidades a las comida causando malnutrición casi inevitablemente.

Una dieta tradicionalmente pobre en nutrientes

El doctor Michel Yangakola, a cargo de un centro local de salud, señala que la malnutrición grave se descubrió por primera vez en la zona en 2007. “Supimos del problema cuando llevábamos a cabo un programa de vacunación. Nos sorprendió y nos dimos cuenta de que se debía a que la dieta de mucha gente era extramadamente pobre”.

La mayoría de los que, como Marcelline Komia, vive en el suroeste de la República Centroa-



Proyecto de asistencia médica

Fuente: 2004[®]
EC/ECHO/
François Goemans

fricana come principalmente mandioca, que tiene muy poco valor nutricional. “Nunca hemos plantado ni comido otra cosa”, decía Marcelline, “y no sé cómo cultivar otros productos”.

Los pequeños mercados de la región ofrecen una amplia variedad de frutas y verduras: mangos, batata, aguacate, espinacas; todas ellas nutricionalmente beneficiosas. Pero la gente como Marcelline no las compra, bien porque son demasiado caras, bien porque no están acostumbrados a comerlas.

¿La culpa es de los diamantes?

Y entonces está la cuestión de los diamantes. Durante 20 años el suroeste de la República Suráfricana ha sido una fuente de diamantes que se exportaban luego a todos los mercados del mundo. La disminución del 33% de su precio en los mercados internacionales, seguida de una caída de la demanda debida al agravamiento de la situación económica, ha coincidido con una reestructuración de la industria en el país.

Esto, según el doctor Michel Yangakola, ha provocado la malnutrición en la región. “Durante dos generaciones, la gente ha vivido de las minas. Muchos campesinos dejaron de trabajar la tierra porque era más rentable buscar diamantes. Como re-

sultado”, añade, “hay menos comida y se produce menos variedad de cultivos. Cuando la comida disminuye, la gente pasa hambre y llega la malnutrición. Ahora, todavía hay menos dinero en la comunidad, así que incluso aunque hay comida en el mercado, mucha gente no puede permitirse comprarla”

La asistencia de ECHO

En la región hay unos cuantos centros de nutrición financiados por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea. La directora de la Oficina para la República Centroafricana, Muriel Cornelis, señala: “Es posible establecer un vínculo directo entre los hábitos de compraventa de diamantes en las ciudades más ricas del mundo desarrollado y la malnutrición en los pueblos pequeños de los países empobrecidos. Podemos esforzarnos al máximo para tratar la malnutrición y salvar vidas a corto plazo, pero lo que realmente hace falta es que la región se desarrolle en profundidad”

Daniel Dickinson

Oficina de Información Regional
Diciembre 2009

GEORGIA

Miles de personas llegan todavía a Tbilisi en busca de protección

Los trabajadores humanitarios tratan de prestar asistencia a la afluencia continua de desplazados internos.

Es un flujo incesante. Algunas personas llevan días viajando. Llegan en coche, camión, autobús y, antes de que el puente fuera bombardeado, en tren. Algunos han tenido que caminar durante largas horas para huir de la violencia, cruzando pueblos devastados y aldeas quemadas. Sus terribles historias viajan con ellos. Hay hombres, mujeres y niños. Los abuelos a menudo no están porque esta carrera por la vida, atravesando montes y controles, es demasiado dura para ellos. Han decidido quedarse en sus casas y afrontar el destino. Llegan sin nada, tal y como escaparon, con las zapatillas de andar por casa.

Sigue aumentando el número de centros de

acogida en Tbilisi, de 100 a más de 500 en sólo tres días. Colegios, guarderías, bases militares inutilizadas, viejos hospitales y edificios municipales de todo tipo están siendo utilizados como refugios temporales. Los campamentos se multiplican porque ya no quedan más sitios públicos que puedan abrir sus puertas. Las condiciones en el interior de estos refugios son a menudo espantosas.

“Somos de un pueblo cerca de Gory”, explica Zira Joldordi, de 42 años. “Cuando comenzó el ataque, cogí a mis tres hijos y corrí. Pero mi suegra no pudo, es demasiado mayor. Mi marido decidió quedarse porque no quería dejarla sola”. Zira y sus hijos acaban de llegar al *territorio de la leche*, un campamento de urgencia a las afueras de la ciudad, cerca del aeropuerto. Hace tiempo fue una fábrica de leche.

Al llegar a Tbilisi, la familia se quedó durante algunos días con unos parientes. “Pero éramos demasiados, no cabíamos. Alguien nos dijo que todavía quedaba sitio aquí, así que decidimos venir y pedir ayuda”. De los 40.000

Historias desde el terreno



Descargando pan para llevarlo a los puntos de distribución

Fuente: 2008[®] EC/ECHO/Daniela Cavini

habitantes de Gory, muchos, cuyo destino se desconocía hasta hace pocos días, hicieron lo mismo. Se marcharon, se escondieron o se quedaron con otros parientes. Pero al pasar los días -y puesto que la situación no mejoraba como para pensar en un retorno inmediato- decidieron salir de sus escondites y registrarse para solicitar ayuda. El número de desplazados contabilizados ha pasado de 7.000 a 72.000 en pocos días. “Llegamos sin nada, sin una bolsa siquiera”, continúa Zira. “Mis hijos no han comido hace días”. La buena noticia es que finalmente logró contactar por teléfono con su familia en Gory. “Todavía están vivos, escondidos en el sótano. Tienen agua corriente y comen lo que teníamos almacenado. No sé qué harán cuando la comida se acabe. Los tanques rusos están en los pueblos, por todas partes”.

Ayuda disponible

La maquinaria humanitaria está funcionando a toda velocidad. La Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (ECHO) ha distribuido paquetes básicos de ayuda por un valor

de un millón de euros para cubrir las necesidades elementales de la población. Dos ONG, el Consejo Danés para los Refugiados y *Première Urgence*, están repartiendo colchones, mantas y útiles de aseo y cocina. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) distribuye galletas energéticas, alubias y pan. “Bajo circunstancias normales”, explica Robien Lodge, del PMA, “entregaríamos harina y pasta. Pero la gente no tiene medios para cocinar, así que llevamos la harina a las panaderías, donde hacen el pan, y después lo trasladamos a los puntos de distribución”.

Hasta el momento, se han identificado 70.000 personas como solicitantes de ayuda. Están dispersos entre 500 centros colectivos. Se trata de un reto logístico para las autoridades locales y las agencias de ayuda, que tratan de hacer frente a las necesidades más apremiantes. Están llegando donaciones de varios países europeos y se espera que las Naciones Unidas hagan un llamamiento en los próximos días alertando sobre la necesidad de llevar a cabo actividades urgentes durante los próximos cuatro meses.

Aunque el acuerdo de alto al fuego parece haber acabado con los enfrentamientos, aumenta la preocupación por lo miles de desplazados en Georgia Oriental. La carretera principal de Tbilisi a Zugdidi todavía no es segura para el despliegue humanitario y muchos civiles permanecen en Gory y Osetia del Sur, donde todavía no se ha permitido el paso a las agencias humanitarias.

“Mi padre está todavía en Karaleti, una aldea cerca de Gory “explica Leila Thetchelaschvili, de 33 años, una profesora de inglés que huyó con su única hija Marja. “Era una situación terrible; habían quemado las casas y asesinado a la gente. Empecé a correr con mi hija. Tuve suerte. Unos soldados nos llevaron en su coche; de otra manera, no habríamos logrado llegar a Tbilisi”.

Leila está haciendo cola en la antigua base militar rusa de Tbilisi -un inhóspito edificio de cemento de la era soviética, sin electricidad, ni sistema de saneamiento, ni agua corriente. Más de 1.000 permanecen personas hacinadas ahí. Es donde Leila quiere vivir, donde espera poder reunirse con su madre y otros tres miembros de su familia. Cualquier apariencia de normalidad está desbaratada. “En nuestra aldea vivíamos del fruto de nuestro trabajo. Era una vida tranquila y pacífica. Todo eso parece tan lejano ahora”.

Daniela Cavini

Oficina Regional de Información
Oficina de Apoyo Regional. Ammán, Jordania

TERRITORIOS PALESTINOS

Rediseñando la ayuda humanitaria para adaptarla al bloqueo.

Si puedes construir, hornea

Para conseguir sobrevivir en Gaza hay que ser adaptable. Sus habitantes han aprendido hace mucho tiempo esta lección, pero hoy las condiciones son peores que nunca y la gente, a pesar del apoyo externo que está recibiendo, tiene que ser todavía más creativa para salir adelante.

Problemas de acceso para la ayuda humanitaria

Ni importaciones, ni exportaciones, ni puestos de trabajo. El medio de transporte más popular es el burro. Desde que las fronteras de la franja de Gaza se cerraran, no se permite a la gente pasar a Egipto o a Israel, y los únicos productos básicos que las autoridades israelíes autorizan introducir son harina, azúcar, aceite, carne enlatada y medicinas. Esto apenas permite mantener la población en pie. Todo lo demás, o está prohibido o es prohibitivamente caro; incluso el papel o los productos de limpieza son difíciles de encontrar. No sólo ha supuesto un freno para el sector privado, sino que las oportunidades de trabajo para los más vulnerables, los obreros no cualificados, también se han desva-

necido. Los pobres se han empobrecido todavía más y familias enteras han perdido su medio de vida tras el cierre de la frontera.

La ayuda internacional está redoblando sus esfuerzos, pero también en este sentido, el precio que se debe pagar en una economía aislada es muy alto. Tomemos como ejemplo el proyecto de *trabajo por dinero* financiado por la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea y ejecutado por la organización *Mercy Corps*. Hasta hace seis meses, los pobres y parados podían acceder a pequeños trabajos de rehabilitación de escuelas, parques y calles, lo que les aportaba unos modestos pero imprescindibles ingresos. Ahora, esto no se puede seguir haciendo porque para reconstruir una pared hace falta cemento. Ante la posibilidad de verse forzados a suspender sus operaciones humanitarias, *Mercy Corps*, en un alarde de imaginación, ha inventado soluciones adaptadas al nuevo contexto. Si la gente no puede construir o rehabilitar, entonces enseñará, coserá o cocinará. Utilizarán los recursos disponibles.

En el escenario de este nuevo programa de creación de empleos de emergencia, diferentes categorías de palestinos -todos ellos a cargo de familias grandes y necesitadas- participan en distintas actividades: Así, se ha seleccionado a 220 mujeres para coser ropa para niños en situación de pobreza en Deir Al Balah y Khan Younis, en la franja de Gaza, aunque la escasez de tela ya ha puesto en riesgo esta actividad.



La enfermería del hospital de Al-Quds en la ciudad de Gaza

Fuente: 2009^o EC/ECHO/Thorsten Muench

Historias desde el terreno

Problemas para los jóvenes

Lo que no se agota es el poder intelectual. Como de manera general, la calidad de la educación se ha deteriorado mucho, con dobles turnos en el 85% de las escuelas, se ha contratado a unos 100 graduados para dar clases complementarias de árabe, matemáticas e inglés a más de 500 niños con problemas de aprendizaje.

Los jóvenes son los más afectados por la crisis actual en la franja palestina. Los profesores indican que muchos niños han desarrollado comportamientos agresivos y que sus niveles de concentración y motivación en clase han disminuido de manera evidente. El día a día en esta zona es muy estresante: los niños pasan cada vez menos tiempo en el colegio y más en la calle. Ellos son los testigos silenciosos de la impredecible violencia existente, lo que probablemente afectará sus vidas para siempre. Ven a sus padres en casa sin nada que hacer. Tienen hambre.

...Así que hornean

Para mejorar la nutrición infantil, el proyecto de *Mercy Corps* ha desarrollado un tercer componente, que llega a 4.000 niños de 43 escuelas a lo largo de la franja de Gaza. Cada niño recibe diariamente un pastel enriquecido con vitaminas y minerales. Alrededor de 80 mujeres participan en su elaboración. “Nunca pensé que un día sería el sostén de mi familia: ¡pero aquí estoy, sacando pasteles del horno!” dice Amal Al Masri, de 40 años y con siete hijos que alimentar. Vive por debajo de los niveles mínimos de subsistencia y debe mantener a su familia con aproximadamente un

euro al día. Ocho de cada 10 habitantes de Gaza están en la misma situación.

Amal no es una refugiada, nació en Gaza, donde ha vivido siempre. Cuando había trabajo, la vida no era insostenible. “En el pasado hemos tenido tiempos difíciles, sobre todo tras la segunda Intifada. No se permitía a los trabajadores palestinos cruzar la frontera para entrar en Israel y buscar trabajo. Fue entonces cuando mi marido perdió su empleo. Desde entonces”, continúa Amal “mi familia y vecinos nos han ayudado mucho, y de alguna forma hemos conseguido salir adelante. Pero hoy ya nadie puede ayudar a nadie. Nuestras redes de solidaridad han desaparecido. En Gaza no podemos comerciar, ni cultivar, ni pescar, ni construir. Pasamos muchas horas en la oscuridad porque hay cortes de electricidad. Aunque teóricamente tenemos agua corriente, nunca sabemos si va a haber ni cuánto va a durar ¿Qué esperas que hagamos?”.

Los proyectos humanitarios no son la solución que, en todo caso, parece muy lejana desde el campo de Deir Al Balah en la franja de Gaza. Pero las familias en apuros se sienten hasta cierto punto aliviadas con los ingresos de dinero, aunque sean esporádicos. Amal sabe qué tiene que hacer con el dinero que ganará como panadera temporal. “Pagaré parte de mi deuda con la tienda de alimentación, no toda, sólo una parte. Luego compraré zapatos para mis hijos y, finalmente, compraré calmantes para la espalda de mi marido”.

Daniela Cavini

Oficina Regional de Información
Oficina de Apoyo Regional. Ammán, Jordania

TAILANDIA

Los nueve campos de refugiados a lo largo de la frontera entre Tailandia y Myanmar (antigua Birmania) han alojado a unas 140.000 personas que huían del

conflicto en Myanmar durante los últimos 20 años. Nuevas generaciones crecen allí sin conocer otra cosa que la vida en el campo de refugiados.



El campo de Tham Hin, con una población de 8.000 refugia-

dos, es el mundo entero para estos dos niños, que nunca han podido salir de allí.



Las familias refugiadas en Tham Hin viven en condiciones muy difíciles, con estrechas callejuelas como única separación entre sus

cabañas, hechas de bambú y hojas de palma. Con solo rudimentarias instalaciones de agua y saneamiento, es un reto diario mantener la higiene pública necesaria para prevenir brotes de enfermedades.



Los refugiados reciben atención médica básica en los centros de salud primaria de los propios campos. Éste, por ejemplo, es gestionado por el Comité Internacional de Rescate con el apoyo financiero de ECHO.



Este pequeño terreno polvoriento frente al colegio es la única zona abierta en que los niños pueden jugar y olvidar por un momento la monotonía de la vida en el campo.



Este otro campo de refugiados, Mae La, es el mayor a lo largo de la frontera entre Tailandia y Myanmar. Aloja a más de 30.000 refugiados, la mayoría de etnia

karen. Al tener las dimensiones de un pueblo pequeño, ofrece más servicios, como los provistos por estas pequeñas tiendas, colegios e instalaciones médicas básicas.



Los centros de salud primaria, instalados con el apoyo financiero de ECHO, disponen de los medios necesarios para detectar la malaria entre sus pacientes y proporcionar rápidamente la medicación adecuada. Se trata de un servicio esencial para la vida en el campo.



Alquilando a los campesinos tailandeses tierras cercanas al campo, un número limitado de refugiados puede aprender nuevas técnicas en agricultura intensiva y complementar la dieta de alimentos básicos provista con fondos de ECHO.



Los estudiantes en Mae La pueden ahora participar en programas de formación vocacional,

como los cursos financiados por ECHO para aprender nuevas habilidades y técnicas modernas.



También se anima a las mujeres para que asistan a cursos técnicos que les permitan aprender oficios tradicionalmente considerados masculinos.



Para los chicos jóvenes, son particularmente populares los cursos de formación en mecánica de motos. Las motos pequeñas son el medio de transporte preferido por la población de toda la región, y siempre necesitan reparación y mantenimiento.



Para los refugiados *karen* que han huído de Myanmar es muy importante preservar su cultura, incluso entre las generaciones más jóvenes del campo de refugiados de Mae La. Quizá algún día puedan volver a casa...

EU/ECHO/Mathias Eick, 2010

