

**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**84**

---

**HACÍA UNA POLÍTICA DE  
COOPERACIÓN EN SEGURIDAD  
Y DEFENSA CON IBEROAMERICA**

**ABSTRAC IN  
ENGLISH**





**MONOGRAFÍAS**  
del  
**CESEDEN**

**84**

---

**HACÍA UNA POLÍTICA DE  
COOPERACIÓN EN SEGURIDAD  
Y DEFENSA CON IBEROAMERICA**

Marzo, 2006

**HACÍA UNA POLÍTICA DE COOPERACIÓN  
EN SEGURIDAD Y DEFENSA CON IBEROAMÉRICA**

## **INTRODUCCIÓN**

# INTRODUCCIÓN

Por Fernando Mosquera Silván

*Aunque el título de esta Monografía pudiera sugerir que se han iniciado las actuaciones, o que existe una voluntad decidida de iniciarlas, tendentes a desarrollar una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica, como veremos en el desarrollo de los diversos capítulos que componen esta publicación esta presunción corresponde solamente a la expresión de un deseo más que a una iniciativa en marcha. En efecto, realmente sólo existen algunas acciones aisladas y, podríamos decir, desconectadas unas de otras, no estando tampoco relacionadas entre sí e integradas las que emprenden los diferentes países de la Unión Europea, principalmente en lo que se refiere al área de defensa.*

*Por otra parte, se podía haber emprendido este estudio, y así parece sugerirlo también el título, desde la óptica de España o, como mucho, de España y Portugal, lo que justificaría en alguna manera el término "Iberoamérica". Por el contrario, se ha preferido ampliarlo al conjunto de la Unión Europea, como unidad política, porque se considera que no tiene sentido el limitarlo a los dos países mencionados cuando éstos forman parte de una entidad política superior que los comprende y con la que van a desarrollar en el futuro una política exterior coordinada, de la que la política de seguridad y defensa es una componente, con una entidad y alcance superiores y a la que, eso sí, ellos podrán contribuir a su impulso y desarrollo de una manera privilegiada por las especiales condiciones que le proporcionan su conocimiento y relaciones históricas con esa región del planeta.*

*Basándonos a lo anterior, al establecer como referencia la Unión Europea como actor indiviso de la política a contemplar, quizá el término "Iberoamérica" no sea el apropiado, ya que pudiera considerarse limitativo en lo que se refiere al ámbito de países a que pudiera afectar. Así, normalmente, el término*

*“Iberoamérica” se reserva al conjunto de países del continente americano de lengua española y portuguesa, aunque en ocasiones se quiere significar también al conjunto de países anteriores más España y Portugal, adquiriendo su carta de identidad al constituirse la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en su I Cumbre celebrada en 1991 en la ciudad de Guadalajara (México). Por el contrario, el término más empleado por las organizaciones internacionales para designar al conjunto de países de dicho continente, excepción hecha de Estados Unidos y de Canadá, es el de Latinoamérica, que abarca por lo tanto no sólo a los países americanos de lengua y raíces históricas ibéricas, sino también inglesas, francesas y holandesas. No obstante, en algunas ocasiones se emplea también la expresión América Latina y el Caribe que, en su conjunto, abarca a los mismos países anteriores pero que parece querer diferenciarlos en razón principalmente a su situación geográfica. De cualquier forma, a lo largo de este libro expuesto se emplearán indistintamente los términos “Iberoamérica” y Latinoamérica aunque, como se ha dicho, siempre sin perder de vista que estamos considerando las relaciones existentes, o que se puedan establecer en el futuro, por la entidad Unión Europea con los países de esa región.*

### **La estabilidad regional en Latinoamérica**

*Latinoamérica comienza su andadura como entidad regional autónoma al iniciarse su independencia en el siglo XIX.*

*La vertebración territorial que se produjo como consecuencia de la independencia progresiva de los territorios colonizados por España y Portugal no fue definitiva, sino que estuvo sometida a profundos cambios fruto de las divergencias de opinión entre los líderes de la independencia y de los intereses de los gobiernos establecidos en cada uno de los territorios, así como del resultado de los conflictos territoriales que se originaron, hasta que se fue configurando el mapa más o menos definitivo de los nuevos países independientes de la zona y sus límites territoriales.*

*No fue esta una labor sencilla ni exenta de conflictos armados, sino todo lo contrario ya que éstos proliferaron a lo largo y ancho del continente, conflictos que tuvieron lugar en su mayor parte durante el siglo XIX, pero de los que algunos han perdurado durante el siglo XX aunque con menor virulencia y limitados en su mayoría a enfrentamientos fronterizos.*

*No prevaleció en esta estructuración del territorio ni la división territorial de la Corona española ni la considerada inicialmente por los grandes libertadores, como Simón Bolívar basada en el ideal consistente en formar de todo el nuevo mundo una sola nación, deseo que se quedó limitado en principio a la creación de la Gran Colombia, que constituyó una de las grandes entidades nacionales, junto con otras que se formaron como la República Federal de Centroamérica, sino que éstas se desmembraron dando lugar a un número mayor de entidades independientes. A la vez, las ideas expansionistas de algunas de las nuevas repúblicas dieron lugar a la formación de algún nuevo Estado y, sobre todo, a variaciones en los límites fronterizos de algunos de ellos. Todo ello dio lugar naturalmente a contiendas armadas.*

*Ya en el siglo XX se fue tomando conciencia a nivel regional de la conveniencia de enfocar los problemas territoriales todavía latentes desde una perspectiva de diálogo que permitiera dar una solución pacífica a los mismos.*

*En este sentido, en la primera mitad de ese siglo se celebraron diversos tratados y convenciones dentro del denominado Sistema Interamericano de Paz, siendo el más importante el promovido por la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec (México), en el año 1945, que recomendó la realización de un tratado destinado a prevenir y reprimir las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América, Tratado que recibió la denominación de Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), conocido también como Tratado de Río, y que entró en vigor el dos de septiembre del año 1947.*

*Una de las finalidades principales del TIAR era la de perfeccionar los procedimientos de solución pacífica de las controversias entre los países firmantes del Tratado. Así, en su artículo 2. establece que:*

*“Las Altas Partes Contratantes se comprometen a someter toda controversia que surja entre ellas a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverla entre sí, mediante los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de referirla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.”*

*A lo que se añade lo establecido en su artículo 7., que dice así:*

*“En caso de conflicto entre dos o más Estados americanos, sin perjuicio del derecho de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, las Altas Partes Contratantes reunidas en consulta instarán a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a restablecer las cosas al statu quo ante bellum y tomarán, además todas las otras medidas necesarias para restablecer o mantener la paz y la seguridad interamericanas, y para la solución del conflicto por medios pacíficos.”*

*Posteriormente se creó la Organización de Estados Americanos (OEA), en el año 1948, que establece en su Carta de Constitución entre sus propósitos esenciales el prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros, dedicando su capítulo quinto a este asunto.*

*En base al mencionado propósito, en paralelo con la Carta de la OEA, los países pertenecientes a la misma suscribieron el 30 de abril de 1948 en Bogotá, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, también denominado Pacto de Bogotá, que en su capítulo primero establece la obligación general de resolver controversias por medios pacíficos, especificando en su artículo 2.º que:*

*“En caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las Partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado en la forma y condiciones previstas en los artículos siguientes, o bien de los procedimientos especiales que, a su juicio, les permitan llegar a una solución.”*

*Como vemos la Carta de la OEA, junto con su subsidiario Pacto de Bogotá, recogen los principios del TIAR en lo que se refiere a la resolución pacífica de los conflictos entre los Estados americanos.*

*El resultado de todos estos acuerdos podemos decir que ha sido altamente positivo puesto que, aunque durante el siglo XX tuvieron lugar algunos conflictos armados para resolver controversias entre algunos de los países de la región, los conflictos fueron disminuyendo con el paso del tiempo, a la vez que aumentaba el número de casos en que se recurría al procedimiento de consulta para su resolución.*

*En consecuencia, se puede decir que, y así está ampliamente considerado a pesar de que puedan subsistir algunas situaciones de conflicto, Latinoamérica es actualmente una de las regiones más pacíficas del mundo, con amenazas exteriores prácticamente inexistentes, excepción hecha, como para cualquier otra región, del terrorismo indiscriminado e irracional como el que ha producido los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, del 11 de marzo en Madrid y del 7 de junio en Londres.*

### **La seguridad y defensa en Latinoamérica**

*Desde el primer momento de la constitución de los nuevos Estados independientes iberoamericanos, liderados por Simón Bolívar sintieron la necesidad de establecer acuerdos de tipo político y de defensa común que les garantizase la supervivencia, máxime en esa etapa inicial en que sentían la amenaza inminente de un posible intento de reconquista por parte de España y Portugal, y de Gran Bretaña en el caso de Estados Unidos.*

*Con esta finalidad Simón Bolívar, como presidente de la Gran Colombia, convocó el denominado Congreso de Panamá, que se desarrolló entre los meses de junio y julio del año 1826, en el que estuvieron representadas las Repúblicas de Colombia: Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela; Centro América: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Perú: Perú y Bolivia y los Estados Unidos Mexicanos. Al Congreso fueron invitados también Argentina, Brasil y Chile, que decidieron no asistir, y Estados Unidos que enviaron representación pero llegó después de finalizado el Congreso.*

*Como resultado de este Congreso, los ministros plenipotenciarios de las Repúblicas participantes aprobaron el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, éste que no entró en vigor pues, estando prevista su ratificación en México en el plazo máximo de ocho meses, no fue ratificado por todos los implicados.*

*Uno de los objetivos principales del Tratado consistía en el establecimiento de un pacto de defensa mutua contra cualquier potencia exterior a los miembros de la Confederación que se instituía, y la resolución pacífica de los conflictos que se pudieran originar entre ellos.*

*Después del Congreso de Panamá, a lo largo del siglo XIX y en la primera parte del siglo XX, tienen lugar una serie de conferencias, en las que varían los países que en ellas participan y en las que, en alguna medida, se trata del mantenimiento de la paz y de la defensa colectiva.*

*Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial, los países americanos estimaron que podría existir alguna amenaza para su región y, en la reunión celebrada por los ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Panamericana en 1942 en Río de Janeiro, decidieron la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), con la misión de:*

*“Preparar gradualmente a las Repúblicas Americanas para la defensa del Continente mediante la realización de estudios y la recomendación de las medidas destinadas a tal efecto.”*

*En el año 1993, la Asamblea General de la OEA determinó que los servicios de asesoramiento y consultivos de carácter técnico-militar de la JID, en ningún caso podrían tener naturaleza operativa.*

*No obstante lo anterior, tal como hemos señalado precedentemente, siguiendo la recomendación realizada por la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz celebrada en 1945, los Estados miembros de la Unión Panamericana firmaron el Tratado de Río o TIAR de 1947, que sienta las bases para la prevención y represión de las amenazas y los actos de agresión contra cualquiera de los países de América mediante la ayuda recíproca, tal como señala el preámbulo del mismo.*

*En su artículo 26 el TIAR establecía que:*

*“Los principios y disposiciones fundamentales de este Tratado serán incorporados en el Pacto Constitutivo del Sistema Americano.”*

*Pacto Constitutivo que se materializó con la creación de la OEA, de acuerdo con la resolución IX del Acta de la Conferencia de Chapultepec de 1945, citada anteriormente, que encomendaba al Consejo Directivo la elaboración de un proyecto destinado a mejorar y fortalecer el Sistema Interamericano. En la Carta de la OEA, adoptada en Bogotá en 1948, se incorporaron las disposiciones fundamentales del Tratado, de Río, no obstante éste, al que se han introducido algunas modificaciones, continúa en vigor.*

*La Carta, en su artículo 1.º expresa lo siguiente:*

*“Los Estados americanos consagran en esta Carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia.”*

*Y en su artículo 2.º establece como uno de sus propósitos esenciales afianzar la paz y la seguridad del continente. Además dedica un capítulo, el quinto, a la solución pacífica de controversias y otro, el sexto, a la seguridad colectiva.*

*En lo relativo a la JID, aunque se propuso que constituyera un organismo permanente de la OEA, con la denominación de Consejo Militar Interamericano de Defensa, esto no se consideró conveniente pero si se aceptó que continuara actuando como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión.*

*La OEA vino a sustituir a la Unión Panamericana, denominación que se dio en el año 1910 a la Unión Internacional de las Repúblicas Americanas establecida en 1890 en la I Conferencia Internacional Americana, como fruto de las aspiraciones siempre latentes en la región de crear una unidad política.*

*Es conveniente hacer notar que a la OEA no solamente pertenecen los países de la América Latina y del Caribe, sino también Estados Unidos y Canadá. Ésta se adhirió en 1990 pero Estados Unidos son miembros fundadores de la organización, de hecho se puede decir que la OEA fue la expresión institucional de una alianza entre Estados Unidos y los países de Latinoamérica.*

*Desde su creación, la seguridad de la región ha constituido una de las preocupaciones de la OEA, pero es a partir de su Asamblea General celebrada en Santiago de Chile en el año 1991, en la que se adoptó la declaración denominada Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, cuando los temas de seguridad han alcanzado un mayor relieve en el interior de la OEA.*

*En consonancia con esta declaración, en la que se reconoce que:*

*“Los profundos cambios políticos y económicos internacionales y el fin de la guerra fría abren nuevas oportunidades y responsabilidades para la acción concertada de todos los países a través de los organismos internacionales, tanto mundiales como regionales, así como en sus relaciones bilaterales.”*

*Los ministros de Relaciones Exteriores de la OEA determinaron iniciar un proceso de reflexión conjunta sobre la seguridad hemisférica, desde una perspectiva actualizada e integral de la seguridad y del desarme.*

*En base a lo anterior, la citada Asamblea General de 1991 ordenó al Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo que se encargara de estudiar las formas de promover e incrementar la cooperación entre los Estados americanos en los ámbitos de seguridad hemisférica. Del resultado de estos estudios surgió la recomendación de la creación de una Comisión Especial de Seguridad Hemisférica, para tratar aspectos pendientes en el tema de la cooperación para la Seguridad Regional, Comisión que fue establecida en 1992 y que dio paso, en 1995, a la creación formal por la Asamblea General celebrada ese año de la Comisión de Seguridad Hemisférica, dependiente del Consejo Permanente de la OEA, con el encargo de realizar análisis y recomendaciones sobre temas relacionados con la seguridad del hemisferio y de promover la cooperación continental en dicha materia.*

*Entre los temas que tiene la Comisión bajo su responsabilidad, se han logrado importantes avances en los últimos años en lo relativo al desarrollo de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, lo cual ha contribuido significativamente a la transparencia, el entendimiento mutuo y la seguridad regional. A estos efectos, tuvo lugar en noviembre de 1995, en Santiago de Chile, la I Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad.*

*Es curioso destacar que la convocatoria para esta Conferencia, junto con la de otras reuniones y conferencias de otro tipo, fueron originadas y tenían como objetivo el llevar a cabo los mandatos emanados de la I Cumbre de las Américas, que se celebró en Miami en diciembre de 1994, en la que participaron los jefes de Estado y de Gobierno de 34 naciones americanas, los mismos que pertenecen a la OEA, siendo anfitrión el presidente Clinton de Estados Unidos. Las Cumbres de las Américas se institucionalizaron como un nuevo foro para la búsqueda de soluciones, alcanzar el consenso y el desarrollo de una visión compartida para el futuro de la región en las áreas económicas, sociales y políticas. Esta primera cumbre generó el denominado “Espíritu de Miami”, que incorporaba un sentido nuevo de comunidad en la noción histórica de identidad hemisférica.*

*La Conferencia dio lugar a una Declaración, conocida como Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, en la que se destaca el hecho de que la aplicación de estas medidas contribuye a la creación de un ambiente propicio para una limitación efectiva de armamentos convencionales que permita dedicar un mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. La Declaración incluye asimismo una serie de medidas que recomienda aplicar, destacando once de ellas, unas militares y otras cuyo carácter no es estrictamente militar. Previamente había tenido lugar, el año anterior, una reunión de expertos en medidas de confianza mutua que elaboró un listado de medidas aplicables en la región bastante ambicioso, y la JID había presentado un proyecto de inventario de medidas; de todo ello se seleccionaron las que finalmente se decidió recomendar.*

*Posteriormente, en febrero del año 1998 en El Salvador, tuvo lugar la II Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, en seguimiento y consolidación de la Conferencia de Santiago. En la Declaración correspondiente se reafirma la plena vigencia de la Declaración de Santiago y de las medidas en ella incluidas, a la vez que se expresa la voluntad de continuar con el proceso de fortalecimiento de la confianza y de la seguridad en el hemisferio estimulados por la consolidación de la democracia en la región y por los esfuerzos a favor del desarme, la paz y la seguridad internacionales. En ella se reconocen asimismo los avances significativos registrados en la identificación y aplicación de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad desde la adopción de la Declaración de Santiago, lo que contribuye a la reducción de factores generadores de desconfianza y a la promoción de la transparencia y la confianza mutua y a la promoción de relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de la región, siendo asimismo una manifestación de la voluntad política de los Estados de fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio. Finalmente, se acuerda recomendar la aplicación de algunas medidas adicionales, algunas de las cuales se pueden considerar como ampliación y complemento de las recomendadas en la Conferencia de Santiago.*

*Uno de los primeros resultados de estas Conferencias, en lo que se refiere a la transparencia de las políticas de defensa en la región, fue la adopción por los Estados miembros en la XXIX Asamblea General de la OEA, celebrada en Guatemala en junio de 1999, de la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales. Veinticuatro de los 34 Estados miembros firmaron la Convención allí mismo en Guatemala. La Convención impone requisitos de información preceptiva sobre adquisiciones de armas. Dos años antes, en una Asamblea General celebrada en noviembre de 1997, se había adoptado otra Convención, la Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.*

*De lo mencionado anteriormente, se podría decir que desde la institucionalización del proceso de Cumbres de las Américas en 1994, en alguna medida se han trasladado a este foro las iniciativas a tomar en relación con la seguridad y defensa, transfiriendo desde el mismo los mandatos y tareas a desarrollar en este área a la OEA. De esta manera, en la II Cumbre de las Américas, los jefes de Estado y de Gobierno encomendaron a la OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, entre otras actividades, la realización de un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitieran abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento, e identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica, con miras a celebrar una Conferencia Especial sobre Seguridad en el marco de la OEA, exhortando a que se celebrara una reunión de expertos antes de dicha Conferencia.*

*A estos efectos tuvo lugar en Miami, los días 3 y 4 de febrero de 2003, la reunión de expertos propuesta los cuales, tras un amplio análisis de la situación, recomendaron una serie de medidas, nueve de tipo militar y 26 de tipo general, para su consideración por la Conferencia Especial sobre Seguridad, ésta que se celebró en México el 28 de octubre de 2003.*

*De la declaración emitida como resultado de esta Conferencia cabe resaltar los siguientes aspectos:*

*El nuevo enfoque dado al concepto de seguridad. En base a él se determina que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. Este nuevo enfoque ya había sido preconizado por la XXXII Asamblea General de la OEA, y considera, entre otras, como amenazas el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, etc.*

*El reconocimiento de los importantes avances logrados en el mantenimiento de la paz, a lo que han colaborado significativamente los medios acordados para resolver pacíficamente las controversias subsistentes en el hemisferio, y los procesos de integración subregional y regional con su contribución destacada a la estabilidad y seguridad en el hemisferio.*

*La contribución que supone para la paz y la estabilidad política de la región y la seguridad del hemisferio, el fortalecimiento de los acuerdos y mecanismos bilaterales y subregionales de cooperación en materia de seguridad y defensa, entre los que cabe destacar las Zonas de Paz establecidas. Conviene resaltar que, además de las iniciativas que se están llevando a cabo a nivel regional en el área de la seguridad y defensa, han proliferado otras a nivel subregional como son la declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como "Zona de Paz", suscrita en Ushuaia, Argentina, en julio de 1998, por los países del Mercosur– Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto con Bolivia y Chile; la declaración de América del Sur como "Zona de Paz y Cooperación Suramericana", suscrita en Guayaquil, en julio de 2002, por los*

*presidentes de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela; y el establecimiento y desarrollo de la “Zona de Paz Andina”, acordada en Quito, el mes de julio de 2004, por los países de la Comunidad Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.*

*El compromiso de continuar realizando esfuerzos para limitar los gastos militares, que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social, y promover la transparencia en la adquisición de armamentos, siendo uno de los foros de consulta apropiados a estos efectos las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, a las que nos referiremos posteriormente.*

*La convicción de estar en condiciones de contribuir a la paz y seguridad mundiales. A estos efectos se acuerda colaborar en la capacitación y organización de misiones de mantenimiento de la paz que lleven a cabo Naciones Unidas.*

*En relación con las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, mencionadas hace un momento, este nuevo foro para la promoción de la paz, la cooperación y la seguridad, fue propuesto en enero de 1995 por el secretario de Estado americano, propuesta que fue aceptada por todos los países participantes en las cumbres de las Américas que acordaron la celebración de la primera reunión de líderes de defensa, civiles y militares, de la región en Williamsburg (Virginia), en julio de 1995. Los temas básicos que se trataron en la reunión fueron: el papel de las Fuerzas Armadas en las democracias del siglo XXI, la cooperación para la defensa y el desarrollo, y las medidas para promover la transparencia, la confianza militar y la seguridad. Como resultado de los trabajos que se desarrollaron se alcanzó un compromiso conjunto sobre seis principios, que se denominaron los Principios de Williamsburg, que son los siguientes:*

- La preservación de la democracia es la base que afianza la seguridad mutua.*

- *El reconocimiento del papel crítico que tienen las fuerzas militares y de seguridad en la defensa de los intereses legítimos y de la soberanía de los Estados democráticos.*
- *La afirmación del compromiso adquirido previamente, en la Asamblea General de la OEA celebrada en Managua en 1993 y en la I Cumbre de las Américas, de la subordinación de las Fuerzas Armadas a los gobiernos constituidos democráticamente.*
- *El incremento de la transparencia en los asuntos de defensa mediante el intercambio de información, en particular en lo que se refiere a los gastos de defensa.*
- *La confianza en la validez de las negociaciones para resolver las disputas existentes y prevenir la aparición de otras nuevas.*
- *El impulso de la cooperación en defensa apoyando la participación voluntaria en las operaciones de mantenimiento de la paz, y la cooperación en la lucha contra el narcoterrorismo.*

*En relación con este último principio, la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz se considera que colaboran al fortalecimiento de la integración, la transparencia, la confianza mutua y la seguridad en la región.*

*Después de esta I Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, se han venido celebrando regularmente las conferencias hasta un total de seis, siendo la última la celebrada en la ciudad de Quito (Ecuador), el 21 de noviembre de 2004, estando previsto celebrar la siguiente, la VII, en Nicaragua en 2006.*

*Como conclusión en relación con la seguridad en Latinoamérica se pueden reproducir las palabras pronunciadas por la ministra de Defensa Nacional de Chile, Michelle Bachelet, en la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas:*

*“La región ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad, tanto colectivas como cooperativas, de alcance hemisférico, regional, subregional y bilateral, que han ido conformando en la práctica una nueva arquitectura flexible de seguridad. Ambos tipos de instituciones, colectivas y cooperativas, se complementan perfectamente, y conforman el nuevo sistema regional de seguridad que ha ido emergiendo de hecho y que ha permitido dotar a la región de un nivel creciente de estabilidad y gobernabilidad en el ámbito de la seguridad y de la defensa, para encarar tanto amenazas tradicionales como también el conjunto de riesgos y amenazas que han emergido durante el proceso de globalización.”*

### **Cooperación en seguridad y defensa con Latinoamérica**

*Aunque el análisis de las relaciones en seguridad y defensa entre la Unión Europea y Latinoamérica, se desarrolla ampliamente en el capítulo de esta Monografía preparado por Vicente Garrido Rebolledo, vamos a dar un somero repaso a aspectos puntuales de la cooperación entre ambas regiones.*

*De acuerdo con lo expuesto precedentemente se puede observar que, aunque existen iniciativas que podríamos considerar como independientes, de tipo bilateral o subregional, para fortalecer la seguridad en la región, a nivel global existe un protagonismo destacado, y se podría decir que tutela, de Estados Unidos en lo que a seguridad y defensa se refiere a través de los organismos y foros que se han ido constituyendo a lo largo del tiempo.*

*Como hemos visto anteriormente el principal organismo de integración para la cooperación política, económica, social y de seguridad y defensa se puede considerar que es la OEA, del que uno de los países fundadores son Estados Unidos que han ido afirmando de alguna manera su liderazgo promoviendo foros de debate alternativos como son la Cumbres de las Américas, organismo que, al menos en algunas áreas y en alguna medida, dirige la actividad de la OEA.*

*Hay otros organismos de menor entidad, como la JID, Organismo asesor en defensa y seguridad de la OEA, como se ha expuesto anteriormente, dirigido por Estados Unidos, que ejerce su principal influencia a través de su Colegio Interamericano de Defensa en el que recibe preparación el personal designado por los países miembros, militares y civiles, con potencial para ocupar cargos de responsabilidad o de asesoramiento en asuntos de interés hemisférico. Más recientemente, en el año 1997 se estableció el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, integrado en la National Defense University de Estados Unidos, creado a instancias de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, de acuerdo con la propuesta del secretario de Defensa de Estados Unidos. Este Centro tiene como cometido mejorar la capacidad de civiles y militares en materias de seguridad y defensa, fortaleciendo así el liderazgo civil en la seguridad y defensa de las democracias latinoamericanas.*

*No obstante lo anterior, sigue latente en el espíritu de los países iberoamericanos la aspiración hacia su integración política, económica y de seguridad, siguiendo en alguna medida el modelo de la Unión Europea, lo que está dando lugar a diversas iniciativas de manera a ir estrechando vínculos que permitan consolidar esa posible unión.*

*Así tenemos por ejemplo, en orden cronológico de su institucionalización o de desarrollo de su actividad, el Parlamento Latinoamericano, fundado el 10 de diciembre de 1964, que se institucionalizó mediante un tratado internacional en Lima, el 16 de noviembre de 1987, uno de cuyos principios es la integración latinoamericana y entre sus propósitos se encuentra el de contribuir a la paz y la seguridad internacionales. Pertenecen al Parlamento 22 países.*

*El 12 de agosto de 1980 se instituyó, mediante la firma del Tratado de Montevideo 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en la ciudad de Montevideo, a la que se adhirieron en ese momento Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y más tarde, en el año 1999, se adhirió Cuba. Como observadores participan varios países latinoamericanos y otros del resto del mundo entre los*

*que se encuentran España y Portugal. La ALADI ha venido a sustituir a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, instituida por el Tratado de Montevideo de 1960. Aunque el objetivo principal de la ALADI es el establecimiento de un mercado común latinoamericano, contempla asimismo la posibilidad de cooperar en otras materias con vocación de proceso político integrador.*

*El 18 de diciembre de 1986, los Gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, adoptaron la denominada Declaración de Río de Janeiro, por medio de la cual se creó el mecanismo de consulta y concertación política Grupo de Río. En el marco de la IV Cumbre del Grupo de Río, celebrada en Caracas en 1990, se incorporaron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay y a partir del año 2000 se incorporaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, participando asimismo un representante rotativo de la Comunidad del Caribe. Entre sus objetivos se puede señalar el de impulsar los procesos de integración y cooperación en Latinoamérica.*

*Otra iniciativa fue la celebración de reuniones de presidentes de América del Sur, la primera de las cuales tuvo lugar en Brasilia en agosto de 2000, en la que participaron los doce países de esta comunidad y asistieron observadores de México, la ALADI, la Comunidad Andina, y el Parlamento Latinoamericano. En la conferencia se destacó la conveniencia de adoptar enfoques específicos suramericanos y se consideró la conveniencia de iniciar un diálogo político con el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam. Esta reunión fue seguida de otra en Guayaquil, en 2002, en la que se continuó profundizando en la idea de una unión más institucionalizada entre los países suramericanos lo que condujo finalmente a que en la tercera de ellas, que tuvo lugar en Cuzco (Perú), el 8 de diciembre de 2004, se firmara la declaración que dio nacimiento a la Comunidad Suramericana de Naciones compuesta por los cuatro miembros del Mercosur: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay y los cinco Estados que conforman la Comunidad Andina de Naciones: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, a los que se asociarían Chile, Guyana y Surinam.*

*Como complemento de las iniciativas anteriores se creó en el año 1965 el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) –posteriormente pasó a denominarse Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe– con el objetivo general de promover y consolidar el proceso de integración en América Latina y el Caribe. Aunque este objetivo de integración se circunscribe principalmente al área económica, permanece latente la idea de que esta integración económica es clave para apoyar procesos de integración política que permitan la construcción futura de una comunidad de naciones. El Instituto desarrolla tareas de investigación, cooperación técnica y capacitación a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico, empresarial y de la sociedad civil en apoyo a los procesos de integración regionales.*

*Este deseo de emancipación se está acentuando últimamente, habiendo quedado patente en la última Cumbre de las Américas, celebrada el pasado mes de noviembre, en la que se manifestó una encendida polémica sobre el futuro de la integración continental, impulsado por los presidentes de varios países entre los que destaca de alguna forma Venezuela, uno de los principales promotores de la Comunidad Suramericana de Naciones, que alienta asimismo el incremento de las capacidades militares y de la industria de defensa propias, apoyado en esta nueva línea entre otros por Argentina que ha llegado a plantear la posibilidad de generar una secretaría permanente de defensa en el Mercosur.*

*Hechas las consideraciones anteriores sobre la que podríamos considerar manifiesta influencia de Estados Unidos en la seguridad y defensa de Latinoamérica y la clara motivación de estos países para lograr emanciparse en el futuro de la tutela de Estados Unidos y constituir una unidad regional totalmente independiente, impulsando con nuevo vigor un anhelo milenar, siguiendo de alguna manera el modelo de la Unión Europea, daremos un breve repaso a la situación actual y a las iniciativas promovidas en el seno de la Unión Europea, de las que las más importantes son, naturalmente, las emprendidas conjuntamente, como entidad institucional, pero existiendo asimismo otras iniciativas promovidas individualmente por algunos de sus países integrantes, o por más de uno hermanados como es el caso de España*

*y Portugal, todas ellas con la finalidad de cooperar en su desarrollo general y en seguridad y defensa en particular.*

*La cooperación de la Unión Europea con Latinoamérica se desarrolla en tres niveles: el bilateral, con países individuales de la región como México y Chile, el subregional, con instituciones colectivas o corporativas, como el Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano y el Grupo de los Tres, y el regional por medio de las Cumbres América Latina y el Caribe–Unión Europea y las reuniones ministeriales Grupo de Río–Unión Europea.*

*En el caso de México, el I Acuerdo-Marco de Cooperación entre México y la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), se estableció en el año 1975, siendo este acuerdo de tipo comercial básicamente. Más adelante, en 1991, se firmó en Luxemburgo un Acuerdo-Marco de Cooperación Comercial, Económica, Científico-Técnica y Financiera. Finalmente, en diciembre de 1997, se firmó en Bruselas el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea que estableció una nueva etapa en las relaciones entre México y la Unión Europea. Este Acuerdo entró en vigor, tras su ratificación por ambas partes el 1 de julio de 2000, y dio lugar a la celebración de una Cumbre México-Unión Europea, que se celebró en Madrid en mayo de 2002.*

*Por lo que se refiere a Chile, de manera similar al caso de México, los primeros lazos se establecieron con la CEE que se materializaron en la institución de un Acuerdo Marco de Cooperación, firmado en Roma el 20 de diciembre de 1990, que entre otras cosas preveía una ampliación del alcance de la cooperación contenida en el mismo. Con este espíritu, la CEE firmó con Chile un nuevo Acuerdo-Marco de Cooperación, el 21 de junio de 1996, que reforzaba las relaciones entre ambas partes y que servía para abrir el camino hacia el establecimiento de una asociación política y económica más amplia y profunda. Tras las negociaciones pertinentes, finalmente se firmó el 18 de noviembre de 2002 un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Chile, que entró en vigor el 1 de marzo de 2005. Este Acuerdo cubre las áreas política, comercial, económica y financiera, científica, tecnológica, social y cultural. En el área*

*política, uno de sus objetivos es la coordinación de posiciones y la puesta en marcha de iniciativas conjuntas en los foros internacionales apropiados y la cooperación en el campo de la política exterior y de seguridad, significando especialmente la lucha contra el terrorismo. El Acuerdo determina la formación de un Consejo y de un Comité de la Asociación, que se reunirán periódicamente, habiéndolo hecho en dos ocasiones.*

Con el resto de los países latinoamericanos, la Unión Europea mantiene ya sea relaciones bilaterales con los mismos, pero de menor entidad que con México y Chile, o por medio de sus relaciones con instituciones supranacionales que repasaremos a continuación. En ocasiones pueden coexistir las relaciones bilaterales con las que se desarrollan a través de las instituciones supranacionales.

*El Mercosur fue creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en marzo del año 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción con el objetivo de crear un mercado común entre los países participantes. En 1994 se asociaron al Mercosur: Chile y Bolivia estableciendo áreas de libre comercio entre ellos y, posteriormente, se creó un mecanismo de consultas políticas denominado Mercosur Político, en el que participan los seis países como miembros de pleno derecho. La Unión Europea, que apoyó la creación del Mercosur desde el primer momento, firmó con el mismo el 15 de diciembre de 1995, en Madrid, un Acuerdo-Marco de Cooperación Interregional, acuerdo que entró plenamente en vigor el 1 de julio de 1999. El acuerdo contiene tres elementos principales: diálogo político, cooperación y asuntos comerciales. Pero el principal objetivo de este Acuerdo Marco era la preparación de las negociaciones para llegar a un Acuerdo de Asociación Interregional que incluyera la liberalización del comercio en bienes y servicios y que llevara finalmente al libre comercio así como a mejorar la cooperación y fortalecer el diálogo político. La decisión formal de iniciar estas negociaciones se tomó en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea y el Mercosur celebrada en Río de Janeiro el 28 de junio de 1999, considerando la Unión Europea sus relaciones con el Mercosur como estratégicas.*

*Las relaciones de la Unión Europea (en aquel momento CEE) con los seis países de Centroamérica se puede considerar que se inician con el denominado Diálogo de San José, promovido durante la reunión ministerial celebrada en San José de Costa Rica el año 1984. El objetivo de este Diálogo era la búsqueda de soluciones a los conflictos armados mediante el diálogo y la negociación. El apoyo político de la Unión Europea estuvo respaldado por un programa de cooperación que contribuyera a corregir las causas socio económicas de la crisis existente. En mayo de 2002, durante la cumbre de la Unión Europea y Latinoamérica y el Caribe celebrada en Madrid, la Unión Europea acordó negociar un nuevo diálogo político y acuerdo de cooperación con los países de Centroamérica, acuerdo que fue firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003, estando pendiente su ratificación y entrada en vigor; el acuerdo incluye un capítulo, el cinco, relativo a la cooperación en materia de política exterior y de seguridad, y otro, el nueve, sobre la cooperación en materia de prevención de conflictos. En la Cumbre de la Unión Europea con Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México) el 29 de mayo de 2004, los jefes de Estado y Gobierno de ambas regiones acordaron que su objetivo estratégico era dotar a Centroamérica de un acuerdo de asociación que incluyera un acuerdo de libre comercio, este último condicionado a que se alcance un nivel suficiente de integración económica en esta subregión; asimismo expresaron su apoyo a las acciones conjuntas que realizan los países centroamericanos en materia de seguridad regional, respaldando el trabajo que realiza la Comisión de Seguridad Centroamericana, a través del Tratado-Marco de Seguridad Democrática.*

*Por lo que respecta a la Comunidad Andina, la Unión Europea ha apoyado el proceso de integración de esta subregión desde que por el Acuerdo de Cartagena de 1969 se estableció el Pacto Andino (que se convirtió en Comunidad Andina en 1996), formado inicialmente por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, a los que se unió en el año 1973 Venezuela, retirándose Chile en 1976. El primer acuerdo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea data de 1983 en que se estableció un primer acuerdo-marco de cooperación, que fue reemplazado por otro en 1993. A partir de la Declaración de Roma de*

1996, se inició el diálogo político formal con la Comunidad Andina, lo que llevó a la firma de un acuerdo de cooperación y diálogo político en diciembre de 2003, cuya estructura es la misma que el firmado con Centroamérica y con un contenido muy similar. Siguiendo los pasos dados con Centroamérica, en la mencionada Cumbre de la Unión Europea con Latinoamérica y el Caribe, celebrada en Guadalajara (México), el 29 de mayo de 2004, se acordó asimismo promover el establecimiento con la Comunidad Andina de un acuerdo de asociación que incluyera un acuerdo de libre comercio, sujeto a las mismas condiciones que con Centroamérica.

El camino que está siguiendo la Unión Europea en sus relaciones con Latinoamérica, como se puede apreciar, es el de llevar a cabo acuerdos de tipo bilateral y acuerdos de tipo global o multilateral, para avanzar paso a paso y por aproximaciones sucesivas para alcanzar finalmente, si ello fuera posible, la Asociación Estratégica Birregional entre ambas regiones cuando la integración regional latinoamericana lo permita, lo que de alguna forma serviría de contrapeso a las relaciones que esta mantiene con Estados Unidos.

Por lo que respecta a las iniciativas promovidas por algunos de los países integrantes de la Unión Europea mencionaremos, como más relevantes, las concernientes a España y Portugal de forma conjunta.

Nada más iniciarse la transición hacia la democracia en el año 1976, en España se planteó la revalorización de las relaciones con América Latina y Portugal. Así, en la primera declaración parlamentaria del Gobierno presidido por Adolfo Suárez, el ministro de Asuntos Exteriores destacó la necesidad de fortalecer los vínculos con los países latinoamericanos, así como de estimular “la voluntad de cooperación e integración que se manifiesta como consecuencia de las múltiples afinidades comunes”. Por su parte, Su Majestad el Rey, en su visita a Colombia en 1976, expresó lo siguiente:

“En el mundo en que vivimos, configurado por los problemas a escala universal, no cabría la desunión de una comunidad como la nuestra. Debemos estar unidos para convertir en realidad nuestras posibilidades

*de conjunto, lo que será la mejor forma de mantener la individualidad nacional, y su virtualidad esencial. Tenemos que encontrar juntos proyectos galvanizadores de la comunidad a la que pertenecemos, capaces de entusiasmar porque conduzcan a una vida mejor y más justa, que resulte en el alumbramiento de un hombre integral a la medida de los tiempos. Para esta tarea España siempre está dispuesta como una más de entre las naciones de la gran familia.”*

*A partir de la voluntad expresada en las declaraciones anteriores se fueron fortaleciendo las relaciones con los países de Iberoamérica y estableciendo diversos mecanismos de cooperación, entre ellos la celebración de encuentros con asistencia de una gran diversidad de representantes y conferencias como las Conferencias de Presidentes de Parlamentos Democráticos Iberoamericanos.*

*Más tarde, con ocasión de los preparativos para la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América, surgió de España la idea de convocar una reunión de mandatarios iberoamericanos. En este sentido, el presidente de México, en 1990, durante la IV Reunión de Presidentes del Grupo de Río, propuso la institucionalización de una reunión anual de los 19 jefes de Estado y Gobierno de Latinoamérica, de habla portuguesa y española, junto con Portugal y España, lo que fue aceptado así como que la I Conferencia Iberoamericana tuviera lugar en julio de 1991 en Guadalajara (México) y la segunda en julio de 1992 en Madrid. Desde entonces las Conferencias se han celebrado regularmente cada año en diferentes países, excepto la última en la que España repite como país anfitrión celebrándose en Salamanca el pasado mes de octubre, de la que cabe destacar la participación por primera vez de Andorra como país miembro de las Cumbres, la puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana, y entre sus comunicados especiales el que hace referencia al proceso de integración en Latinoamérica y el Caribe. Con anterioridad a esta Cumbre se había celebrado en Bilbao, los días 30 de septiembre y 1 de octubre, el I Foro Parlamentario Iberoamericano, cuya inauguración fue presidida por los Príncipes de Asturias. Este nuevo foro,*

*promovido por España, busca contribuir a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.*

*De los trabajos de la I Conferencia surgió la Declaración de Guadalajara, que crea el mecanismo de las Conferencias Iberoamericanas.*

*Las Conferencias Iberoamericanas nacen del imperativo de crear una relación privilegiada entre pueblos con señas de identidad comunes, que han estado vinculados históricamente por su lengua, cultura, creencias religiosas y valores compartidos, y con la voluntad de facilitar la consulta y concertación política y la cooperación entre los países iberoamericanos. En ellas se han venido desarrollando temas de interés común sobre la base de valores y principios compartidos, como son la consolidación de la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y el fomento de los mecanismos de integración y de cooperación. Las Conferencias son el foro político de más alto nivel existente entre los países iberoamericanos. Es importante señalar que Su Majestad el Rey ha asistido a todas las conferencias, constituyendo un elemento aglutinador destacado de las mismas.*

## **Conclusiones**

*Existe un evidente anhelo en auge en los países latinoamericanos de llegar a constituir una comunidad de naciones a semejanza de Europa -salvando las diferencias que implican la desigual situación de partida, circunstancias específicas y el contexto geopolítico de ambas regiones-, anhelo que se intensifica por el cuestionamiento creciente del liderazgo hemisférico de Estados Unidos, aspirando a constituir un ente regional totalmente independiente con identidad propia, la Comunidad Latinoamericana de Naciones, que participe con puesto y voz propia en el concierto internacional de entidades políticas de primer nivel.*

*La profundización y consolidación del apoyo de la Unión Europea se considera de gran importancia para favorecer el proceso de integración interna que permita a Latinoamérica alcanzar ese anhelo. En este sentido, la cooperación de la Unión Europea en las áreas política y económica, como se ha visto en lo*

*expuesto anteriormente, se puede considerar como importante aunque, como expone Vicente Garrido Rebolledo en su trabajo de esta Monografía, la región latinoamericana no constituya una de las principales prioridades de la Unión en estos momentos, algo que sería de desear que cambiara en un próximo futuro. Además, un área en la que esta cooperación se puede considerar deficitaria es la de seguridad, si exceptuamos la seguridad interior donde la Unión Europea colabora más intensamente principalmente en la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo, y en la seguridad que Félix Arteaga Martín, en su capítulo de esta monografía, denomina civil, pues la ayuda económica que proporciona la Unión colabora sin duda a la mejora de vida de la población lo que reduce la inestabilidad social. Pero en lo que se refiere a la seguridad militar, o de defensa, sólo existen iniciativas parciales, de países actuando aisladamente, habiendo mantenido en particular España, en consonancia con el interés descrito anteriormente por intensificar nuestras relaciones con Iberoamérica, una política continuada de colaboración tanto en lo que se refiere a lo que, en su trabajo, Fernando Rodríguez Montón denomina instrumentos de la diplomacia de defensa, como en el suministro de material de defensa, ya sea por medio de cesiones de algún tipo o de ventas, asunto este último que se trata ampliamente en el capítulo preparado por José Sánchez Méndez. Por su parte, la Unión Europea podría incrementar en alguna medida su cooperación institucional, e influencia, invitando a participar en los cursos de la recientemente creada Escuela Europea de Seguridad y Defensa a alumnos de los países latinoamericanos, compitiendo así de alguna forma con la labor que desarrollan los Estados Unidos en el anteriormente mencionado Colegio Interamericano de Defensa.*

*Aunque como se ha visto anteriormente, y expone con más precisión y detalle en otro capítulo de Félix Arteaga Martín, se han venido incrementando en los últimos años las iniciativas y declaraciones sobre la seguridad y defensa en la región, en los diversos foros regionales y subregionales, algunas de las cuales han contribuido sin duda a la estabilidad en la misma, estabilidad que se ve incrementada gracias a los procesos de integración parciales que se están llevando a cabo, la realidad es que los deseos expresados no se han*

*materializado realmente en estructuras concretas de seguridad y defensa compartidas, aunque existen negociaciones últimamente entre Argentina, Chile y Brasil para llevar a cabo lo que ellos llaman integración de sus Fuerzas Armadas. Tampoco lo han sido hasta ahora las declaraciones de la Unión Europea en el mismo sentido. Sin embargo, se considera un gran avance el que algunos países hayan comenzado a participar, y lo hagan cada vez más logrando así una mayor inserción internacional, en operaciones de seguridad internacional, ya sea bajo bandera de Naciones Unidas o de la Unión Europea, incluso actuando en ocasiones de manera colectiva, lo que muestra el interés de los países latinoamericanos en incrementar su capacidad en el área de la seguridad, aprovechando el conocimiento y entrenamiento operativo que proporcionan estas misiones, y de colaborar de esta forma a la paz y seguridad internacionales. Es interesante señalar las iniciativas que van surgiendo para fomentar la integración en este área como es, por ejemplo, la intención anunciada a mitad del mes de agosto del presente año por los ministros de Defensa de Argentina y Chile de crear una fuerza conjunta para participar en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y humanitarias, bajo la bandera de Naciones Unidas.*

*Queda sin duda un largo camino por recorrer y un buen número de desafíos a resolver para que Latinoamérica llegue a constituirse en una Comunidad de Naciones, de acuerdo con el deseo latente que existe desde que los países que la integran accedieron a la independencia, deseo que expresara Simón Bolívar en la denominada Carta de Jamaica, fechada el 6 de septiembre de 1815, de la siguiente manera:*

*“... Es una idea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes dividen a la América. ¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá*

*que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto Congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener un lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración, otra esperanza es infundada, semejante a la del abate St. Pierre que concibió el laudable delirio de reunir un Congreso europeo, para decidir de la suerte de los intereses de aquellas naciones.”*

*Lo que Simón Bolívar respecto a Europa consideraba un delirio, se está materializando en nuestros días, aunque queden todavía algunos escollos por salvar. De la misma manera, su sueño de que toda Latinoamérica llegase a constituir una sola entidad política, a semejanza de la Unión Europea, puede llegar a realizarse en el futuro, vistos los pasos que se están dando de integraciones parciales progresivas que pueden llegar a cristalizar algún día, cuando se salven los obstáculos que lo impiden actualmente, de los que no es el menor, ciertamente, la disponibilidad a ceder soberanía. No existe duda respecto a la voluntad de la Unión Europea de contribuir decididamente a que esto se pueda realizar, y dentro de ella España que siempre ha sido uno de los principales impulsores de las relaciones bregionales, y lo seguirá siendo promoviendo nuevas iniciativas y actuando de puente entre ambas regiones. Una de las áreas cruciales dentro de la integración estatal es sin duda la de seguridad y defensa, área en la que habrá que incidir más por parte de la Unión Europea, como entidad, para ayudar a Latinoamérica a alcanzar su meta.*

**CAPÍTULO PRIMERO**

**LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD  
Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA**

# LA SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

Por Carlos Malamud Rikles\*

Si hablar de América Latina resulta difícil y complejo, ante las múltiples realidades que se viven en la región, generalizar en torno a las cuestiones de seguridad y defensa resulta todavía mucho más difícil. En buena parte, esta dificultad reside no sólo en las distintas coyunturas nacionales y en las distintas ideologías en que se sustentan sus gobiernos, sino también en el estado de la opinión pública de cada país. En este punto habría que recordar el componente democrático de prácticamente todos los gobiernos de la región, la gran excepción sigue siendo Cuba (sin olvidar a Haití), lo que realza el valor de la ciudadanía en la elección y el mantenimiento de sus autoridades. Esto nos remite, una vez más a la dependencia de los gobiernos, especialmente los más débiles, al peso de la opinión pública.

Recientemente, y una vez más, Bolivia y Ecuador nos han recordado la fragilidad de unos presidentes, cuyo mantenimiento en sus cargos depende del estallido o no de movimientos sociales de protesta, a los que Rosendo Fraga ha denominado correctamente como “golpes de calle”. Por lo general, estos movimientos, definidos y autodefinidos con el sugestivo nombre de “forajidos” en Ecuador, insisten en casi todos los países en el desgarrador grito del “que se vayan todos”, ante la pavorosa corrupción de que hacen gala buena parte de los políticos de la región.

---

\* Es profesor de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) e Investigador principal para América Latina del Real Instituto Elcano. Ha publicado recientemente *Historia de América* (Alianza Editorial, Madrid, 2005).

Si bien los organizadores de las “puebladas” tienen la fuerza suficiente como para tumbar gobiernos, carecen de la fuerza necesaria para mostrar su capacidad de articular los consensos sociales que les permitan gobernar. Los gobiernos surgidos de esta situación son de una fragilidad tan extrema, suelen carecer de los respaldos políticos y sociales necesarios y su autoridad es mínima y por ello no se atreven a remar contracorriente de la opinión pública. Esto es fácilmente perceptible en el caso ecuatoriano, ya que su presidente, Alfredo Palacio, se ha convertido en un rehén de la opinión pública en todo lo referente al conflicto colombiano, como muestra la declaración de neutralidad entre el terrorismo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y un gobierno legítimamente elegido, como el de Álvaro Uribe. Sin embargo, esa debilidad, y también cierta falta de legitimidad, no les impiden emprender reformas institucionales importantes, como ocurre en Ecuador, o impulsar referendos decisivos, como hizo en su momento el presidente boliviano Carlos Mesa.

A estos hechos se agrega el estigma que en la mayor parte de los países de la región sigue pendiendo sobre prácticamente todas las cuestiones vinculadas con la seguridad y la defensa. Las sociedades latinoamericanas, y su opinión pública, suelen tener una mala imagen de los conceptos de seguridad y defensa o son muy poco conscientes de su significado e importancia para la vida democrática. Es más, dada la herencia de dictaduras militares más o menos recientes y a la omnipresencia, durante largas décadas, de los militares en la vida política nacional algunos grupos políticos, especialmente aquellos de corte nacionalista, populista o de influencia castrista, mantienen un discurso centrado en los peligros representados en su momento por la doctrina de seguridad nacional. A esto hay que sumar la corrupción imperante en las fuerzas policiales, cuyos abusos continuados en materia de derechos humanos le restan importantes apoyos entre la población.

Tampoco se debe olvidar el peso asumido por Estados Unidos en la formación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas a partir de la Segunda Guerra Mundial, lo cual refuerza el amplio sentimiento de rechazo al desarrollo de una cultura de la defensa en buena parte de la población. A esto se agrega el

escaso número de especialistas no militares, políticos o académicos, en cuestiones de defensa. Sin embargo, como ha demostrado la historia latinoamericana reciente, la composición de las Fuerzas Armadas no es homogénea y no se las puede clasificar a todas ellas como dependientes de Estados Unidos, pese al papel que el Comando Sur (anteriormente la Escuela de las Américas) tiene, y ha tenido, en la formación de jefes y oficiales. Las dictaduras militares de Velasco Alvarado, en el Perú, y la de Juan José Torres, en Bolivia, tuvieron un perfil nacionalista revolucionario, que sintonizó con amplios sectores de la izquierda y tuvo serios conflictos con Estados Unidos.

Algo similar se puede decir del populismo nacionalista de Omar Torrijos, en Panamá. La Venezuela de Hugo Chávez es otro claro ejemplo en el cual las Fuerzas Armadas cobran un protagonismo político y pretenden convertirse, a través de un discurso claramente populista y nacionalista, con ciertos toques socializantes, en un factor de la modernización del país. Esta experiencia, pese a reivindicar permanentemente sus raíces bolivarianas, recuerda fuertemente al primer peronismo, el de mediados del siglo XX, e insiste una y otra vez en su objetivo de construir un régimen cívico-militar a partir de la polarización de la sociedad en dos mitades irreconciliables.

En este sentido, resulta sintomático que pese a que la democracia ya está prácticamente asentada en toda la región, con las escasas excepciones más arriba señaladas, todavía no han desaparecido totalmente las tendencias autoritarias y el reclamo por los mágicos o mesiánicos salvadores de la patria. Según el *Latinobarómetro del 2004* el apoyo a la democracia ha oscilado entre un 61% en el año 1996 y un 53% en el año 2005 (el tercer año consecutivo que se mantiene dicha cifra), mientras que un 30% señala en el año 2005 el apoyo a un gobierno militar “si las cosas se ponen muy difíciles”. Sin embargo, más preocupante que el autoritarismo son los indiferentes a cualquier régimen de gobierno que han aumentado del 16% al 19% en el mismo periodo. La encuesta de 2004 mostraba que en Paraguay, Honduras, Perú, y El Salvador menos de la mitad de la población señala que no aceptaría un gobierno militar en ninguna circunstancia, una cifra que sí supera el 50% en los otros 14 países objeto del estudio. En Costa Rica el porcentaje es del 89% y supera el 70% en

otros seis países, mientras Paraguay tiene un débil apoyo a la democracia (39%) y muestra su preferencia por un régimen autoritario, siendo el único país de la región que ha mostrado su preferencia por el autoritarismo desde el año 1996. Pese a todo ello, a la hora de hablar de la confianza en las instituciones los datos del *Latinobarómetro* resultan contradictorios con las afirmaciones anteriores, probablemente por el gran desprestigio que tienen los partidos políticos, los parlamentos y la justicia, sacudidos frecuentemente por casos de corrupción. En este sentido son sumamente ilustrativos los apoyos recibidos por las Fuerzas Armadas (43%) y la Policía (37%) en los distintos países, con valoraciones más positivas que otras instituciones más vinculadas con el manejo de la cosa pública.

En realidad, y esto es algo que se pretende mostrar a lo largo del presente capítulo, la discusión pública de las cuestiones de seguridad y defensa es sumamente limitada, ya que por lo general se trata de temas que preocupan únicamente a grupos muy limitados y concretos de la sociedad. Esto explica porque las cuestiones de orden público eran abordadas tradicionalmente como temas propios de la “derecha” y no del conjunto de la sociedad, aunque la actual oleada de criminalidad y la creciente inseguridad existente en las ciudades latinoamericanas ha incluido definitivamente el tema en la agenda política. Sin embargo, esta cierta indiferencia que venimos comentando otorga una gran discrecionalidad a los gobiernos en el manejo de los problemas de seguridad y defensa y explica también los distintos abordajes nacionales sobre la materia.

### **El debate en torno al concepto de “seguridad”**

En estos momentos buena parte del debate en torno a las cuestiones de seguridad y defensa gira en torno a la introducción del concepto de “seguridad humana”. En líneas generales ésta se puede definir por ser un concepto inclusivo y centrado en las personas, por su carácter multidimensional y por su énfasis en el multilateralismo y la cooperación. Se trataba de un concepto muy amplio de seguridad, que abarca desde la defensa del medio ambiente y de la naturaleza a la sanidad y al combate contra la desigualdad y la pobreza,

causas básicas del subdesarrollo y por tanto de la conflictividad social y política existente en América Latina. De este modo, la Organización de Estados Americanos (OEA) expandió su concepto de seguridad hemisférica.

A diferencia de los conceptos tradicionales de seguridad, centrados en la defensa de las fronteras nacionales y en el accionar de las Fuerzas Armadas, el concepto de “seguridad humana” surge desde algunas organizaciones sociales, la denominada sociedad civil, con el objetivo de proteger a los individuos y las comunidades, más allá de las concepciones clásicas. De este modo, la seguridad humana se centra en la seguridad de la gente, partiendo de la base de que el Estado, pero también las organizaciones sociales y las personas son responsables de los distintos aspectos que implica la seguridad y por ello deben involucrarse en el desarrollo de las políticas públicas necesarias para fortalecer la seguridad de las personas, así como en las acciones que garanticen el cumplimiento de dichos objetivos.

Dado su carácter multidimensional, la seguridad humana se ocupa de un sinnúmero de cuestiones, especialmente de todas aquellas (políticas, económicas, sociales, medioambientales, etc.) que de una u otra manera puedan afectar la seguridad de las personas. Desde esta perspectiva, el siguiente paso es la identificación de las amenazas a la seguridad, tanto las tradicionales como las no convencionales, todo lo cual ha llevado a definir unas agendas demasiado cargadas de temas, ya que desde su perspectiva, las principales amenazas que afectan la seguridad de las personas, así como sus efectos y consecuencias, son de carácter global. Por ello, son pocos los temas que quedan al margen de la “seguridad humana”.

No es casual que el concepto se haya desarrollado tras el fin de la guerra fría y la caída del muro de Berlín. El contexto internacional desarrollado a comienzos de la década de 1990 favoreció el diálogo y el multilateralismo y esa coyuntura incidió directamente en la evolución del concepto que estamos comentando. Se confiaba en la existencia de un nuevo orden internacional y en la desaparición paulatina de los temas centrales de las agendas tradicionales de seguridad, una noción que fue puesta en cuestión tras los atentados terroristas del 11 de

septiembre (11-S). Entonces se creía que en ese nuevo orden internacional había un margen creciente para la concertación estatal, y que de ese modo, a partir de la acción conjunta de los Estados y otras organizaciones civiles, como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), se podría crear un sistema internacional capaz de satisfacer las demandas nacionales, regionales e internacionales. Por ello, la seguridad humana ponía el acento en asociación y la cooperación.

Sin embargo, al tratar casi todas las cuestiones de la vida humana desde la perspectiva de la seguridad, no había más remedio que darle un tratamiento determinado, distinto del abordaje más tradicional. Esto implica que la seguridad se ha convertido en un tema central de la agenda, que hace que muchas otras cuestiones se subordinen a esta cuestión, razón por la cual se produce una limitación de la otrora autonomía de la política a los gestores de la seguridad (sean civiles o militares). Así fue como se comenzó a hablar de “securitización”, lo que podría traducirse libremente como la tendencia a tratar buena parte de los temas de la agenda política e incluso de la vida cotidiana desde la perspectiva de la seguridad, abriendo eventualmente a pensar en soluciones policiales o militares. Al mismo tiempo, la “securitización” de la agenda puede diluir la distinción entre la defensa nacional, una misión tradicionalmente encomendada a las Fuerzas Armadas, y la seguridad pública, a cargo de la Policía

De forma simultánea a esta discusión, la agenda de seguridad y defensa, desde su perspectiva más clásica, se ha centrado en la identificación de nuevas amenazas, como el terrorismo internacional, el terrorismo interno y el desarrollo de grupos antisistema, del crimen organizado y narcotráfico, etc. Desde la perspectiva latinoamericana, y una vez acabado el ciclo de las dictaduras militares y el accionar de grupos guerrilleros en su territorio, se ha puesto un empeño muy grande, en la mayor parte de los países de la región, en negar la existencia de una amenaza terrorista. Quizá uno de los ejemplos más claros sea el tratamiento dado por los Gobiernos de Brasil y Argentina a las repetidas denuncias de Estados Unidos sobre la existencia de células

dormidas de terroristas islámicos en “La Triple Frontera” de Iguazú, entre Argentina, Brasil y Uruguay.

### **La seguridad pública. La lucha contra el crimen organizado**

Una de las consecuencias de la introducción del concepto de “securitización”, que tantas críticas ha generado, fue la necesidad de incorporar el concepto de seguridad pública al debate en torno a las cuestiones clásicas de seguridad. La cuestión ha cobrado una importancia creciente en la medida que ante el crecimiento constante de la delincuencia y la inseguridad en las ciudades latinoamericanas, la seguridad pública atrae cada vez más la atención de la opinión pública, ante el incremento de robos, secuestros (tanto en su modalidad clásica como en su variante *express*). De este modo, por lo general, se han disparado todas las estadísticas de “victimización”. En Chile, por ejemplo, pese a no ser de los países más conflictivos de la región en materia de orden público, entre octubre de 2001 y octubre de 2003, el número de hogares en que sus integrantes habían sido víctimas de un robo pasó del 30 al 40%. El principal caso en que se puede hablar de una reducción significativa en el número de secuestros y homicidios es Colombia, dada la puesta en aplicación de la llamada “doctrina de la seguridad democrática” impulsada por el presidente Álvaro Uribe. En el combate contra el terrorismo en que el Gobierno colombiano decidió implicar a la práctica totalidad de sus fuerzas de defensa y seguridad, uno de sus primeros resultados fue la disminución drástica en el número de víctimas de esos delitos. Así por ejemplo, en la actualidad Bogotá no lidera la lista de secuestros en América Latina, como ocurrió a mediados de la década de los años noventa. En estos momentos la estadística está liderada por Buenos Aires (132 casos en los primeros 10 meses de 2005) y Ciudad de México (122 en el mismo periodo), según cifras de organismos oficiales de Argentina y México. En los ocho primeros meses de 2005 en la capital de Colombia sólo hubo dos casos de secuestro, frente a los 40 de 2004, lo que supuso una reducción del 95%.

En Brasil, el problema del orden público se ha convertido en una cuestión más importante en la vida cotidiana de las principales ciudades brasileñas, como se

puede observar en el importante aumento de la seguridad privada en los barrios de clase media de Sao Paulo y Río de Janeiro. A esto se suma la amenaza de las bandas de narcotraficantes contra la paz pública, con sus continuas amenazas a las Fuerzas de Orden Público que terminan siendo rebasadas de forma casi sistemática. Por ello, ha comenzado a debatirse la necesidad de convocar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la delincuencia común, al entenderse que es la única manera de parar a unas bandas que gracias a los cuantiosos recursos que manejan tienen efectivos más que suficientes y disponen de sofisticados arsenales. La vinculación entre el narcotráfico brasileño y la guerrilla terrorista de las FARC es más que evidente, como se vio en el episodio de Fernandinho Veira Mar, capturado en un campamento en la selva colombiana cuando intentaba cambiar droga por armas.

Con todo, el tema del orden público se ha convertido en una prioridad nacional y regional en América Central a partir del accionar cada vez más violento de las maras. Uno de los principales problemas de estas bandas juveniles es que se trata de un fenómeno que se ha transnacionalizado rápidamente y que ha obligado a las autoridades de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e inclusive Costa Rica a dar respuestas coordinadas y a apostar por reforzar el multilateralismo, toda vez que las respuestas aisladas se han mostrado claramente insuficientes. En ese sentido, es importante constatar que el origen de estas bandas está en Estados Unidos, desde donde se expulsó a muchos jóvenes hijos de inmigrantes salvadoreños (muchos de los cuales no sabían hablar español) a su país de origen. A tal punto el problema se ha convertido en un problema regional que los mandatarios centroamericanos se han reunido varias veces para abordar la cuestión y han llegado a la conclusión de que sólo una acción concertada puede acabar con el problema, ya que las legislaciones nacionales (que se analizarán) se han mostrado insuficientes pese a su dureza. La violencia de las maras se ha hecho sentir inclusive en México.

Los recientes motines carcelarios en Argentina y Guatemala han puesto de manifiesto la importancia de la población reclusa en el tema de orden público. En el penal de Magdalena, en la provincia de Buenos Aires, murieron 33

personas en octubre de 2005, mientras que en Guatemala, en un ataque contra una cárcel preventiva de menores, integrantes de la “mara 18” mataron a 14 miembros de la “mara salvatrucha”. Las condiciones de vida en las cárceles, por lo general obsoletas y carentes de las mínimas comodidades, son realmente pavorosas, a tal punto que en Venezuela, sólo en los 10 primeros meses de 2005, murieron 314 personas. Por lo general la situación se agrava porque en la mayor parte de los países la mayoría de los presos son preventivos a la espera de juicio, lo que aumenta de forma considerable el hacinamiento de las prisiones y la difícil convivencia entre presos preventivos y aquellos otros que están cumpliendo su condena. En Argentina, por ejemplo, la población penitenciaria pasó de 30.145 internos en el año 1998 a 62.500 en el año 2005, lo que supone doblar el tamaño en sólo siete años. Este crecimiento sostenido hizo que la tasa de encarcelamiento argentina pasara de 84,2 cada 100.000 habitantes, en el año 1998 (una cifra muy similar a la media europea), a 170 en el año 2005 (muy por encima de las cifras de la Unión Europea). Chile, con 240 reclusos por cada 100.000 habitantes, tiene una de las mayores tasas de América Latina.

Por todo ello resulta importante considerar el resultado del referendo celebrado en Brasil el 23 de octubre de 2005, que buscaba ilegalizar la venta de armas de fuego en el país, una postura apoyada por el Gobierno. Esta consulta situó el debate sobre el orden público en el centro de la agenda política nacional. Si bien las encuestas de hace un mes atrás otorgaban al *Sí* un amplio respaldo popular, el resultado de la consulta otorgó un clamoroso apoyo al *No* (un 64%), pese a que en el año 2004 murieron 98 personas al día por disparos de armas de fuego. Brasil tiene el mayor índice de muertes por este concepto del mundo: 36.090 por año y según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística en los últimos 20 años murieron por disparos unos 500.000 brasileños. Y si bien parte del voto recoge el malestar con el gobierno de Lula por las constantes denuncias de corrupción, no se debe olvidar la escasa confianza que tienen los brasileños en sus autoridades, sus políticos y sus policías. Es decir, en tanto los brasileños no vean una acción eficaz en el combate contra la delincuencia,

es difícil que apoyen la ilegalización de la venta de armas. En este contexto, el resultado ha envalentonado a los partidarios de la pena de muerte.

### **La lucha contra el narcotráfico y el terrorismo**

La seguridad pública incorpora un capítulo importante a la lucha contra el narcotráfico y otras manifestaciones del crimen organizado, como tráfico de armas, de hombres, de productos falsificados, de órganos y cualquier otra forma de contrabando, así como el blanqueo de dinero. En este sentido, un debate importante que está teniendo lugar en numerosos países de la región pasa por la participación, o no, de las distintas Fuerzas Armadas nacionales en la lucha contra el narcotráfico. ¿Se deben implicar, como en Colombia, los Ejércitos en el combate contra los traficantes de drogas, sólo se deben limitar a prestar su material (aviones, lanchas y otros medios de vigilancia costera, radares, etc.) a las fuerzas policiales, o, por el contrario, se deben abstener totalmente de participar en este combate?

Este debate nos lleva directamente a otra discusión presente en muchos países de América Latina, como es la definición del papel de las Fuerzas Armadas en regímenes democráticos. En algunos casos, como ocurre en Argentina, las Fuerzas Armadas tienen prohibido por mandato constitucional (la Constitución de 1994) su participación en asuntos de seguridad interna, aunque el debate se plantea una y otra vez. Por ejemplo, en las semanas previas a la celebración de la Cumbre de las Américas, a celebrar en Mar del Plata (Argentina), a principios de noviembre de 2005, la difusión por la prensa de que la seguridad del presidente Bush iba a estar garantizada por misiles tierra-aire provocó un profundo debate en la opinión pública del país.

Sin embargo, el tema del narcotráfico no termina en la participación, o no, de las Fuerzas Armadas en su combate. Una de las derivadas más importantes del inmenso poder del narcotráfico es su capacidad de corromper instituciones, como la justicia, el parlamento, el gobierno o las fuerzas policiales y militares en el caso de que se impliquen en su combate, como pudo apreciarse en el Perú. Los lazos importantes entre narcotráfico y terrorismo, no sólo en América

Latina, y su capacidad de financiar determinadas actividades delictivas o insurreccionales (Colombia y el narcoterrorismo, Perú y Sendero Luminoso) lo convierten en un importante problema de seguridad. ¿Por eso resulta conveniente preguntarse por la relación del narcotráfico con Evo Morales o con los etnocaceristas peruanos de los hermanos Humala, o inclusive, en un sentido más amplio, con los movimientos indigenistas?

La lucha contra el narcotráfico introduce otra variable importante en la región: la participación de Estados Unidos en el combate contra el tráfico de narcóticos y todas las actividades conexas (como es el lavado de dinero o la erradicación de los cultivos de coca en algunos países andinos: Colombia, Perú y Bolivia). En este sentido destaca la implicación de la Administración de la Lucha contra la Droga (DEA) sobre las otras agencias del gobierno federal de Estados Unidos. La campaña en contra de los cultivos, básicamente por medio de fumigaciones con glifosato, como se realiza en Colombia, ha tenido resultados contradictorios. Si bien es cierto que en Colombia el área cultivada por la coca se ha visto reducida considerablemente en los últimos años en el marco del Plan Colombia, ello no se ha traducido en un descenso importante del narcotráfico ni en el descenso del precio de la droga en las calles de las ciudades. A fines del año 2004 había en Colombia unas 80.000 hectáreas cultivadas con coca, lo que supuso una reducción superior al 51% desde el año 2000. Sin embargo, se ha observado un incremento de los cultivos en Bolivia y se señala un importante aumento en la productividad de los cultivos colombianos, con especies más resistentes y más productivas.

Las distintas respuestas regionales y subregionales dan una idea de la magnitud del problema, que alcanza serias concomitancias sociales, económicas y, también, políticas. Quizá el ejemplo más relevante en este sentido sea el de los coccaleros bolivianos del Chapare, que han adquirido una importante capacidad de bloqueo de la agenda política nacional. Su dura resistencia a cualquier intento de disciplinar sus filas e imponer el cumplimiento de la ley han resultado vanos, dada la enorme debilidad del Estado boliviano y de sus aparatos de seguridad. Por eso es algo más que una curiosidad que uno de los grandes líderes de los coccaleros haya sido Evo Morales, candidato

presidencial por el Movimiento al Socialismo, con serias opciones de triunfo, como muestran las últimas encuestas. El panorama regional se complica a partir de las intensas relaciones que mantiene Morales con el comandante Hugo Chávez.

En Perú se podría asistir a un fenómeno similar, aunque el grado de organización de los movimientos indigenistas es todavía sensiblemente inferior a los bolivianos. Actualmente tiene lugar un intenso debate nacional sobre la legalidad o no de los cultivos de coca y su comercialización. En este sentido destaca la actitud del gobierno regional del Cuzco al reconocer a la coca un gran valor como bien cultural de los llamados pueblos originarios, lo que abre la puerta para la legalización de los cultivos y la comercialización de la hoja de coca y sus derivados. La situación en Perú se complica ante la presentación de la candidatura presidencial de Ollanta Humala, por el Partido Nacionalista, para las elecciones de abril próximo. Se trata de una candidatura que ya tiene un respaldo cercano al 10% en las encuestas, pese a los desórdenes en que se vio envuelto su hermano Antauro, que se cobró varias víctimas. Humala, aliado a los coccaleros, demandó la industrialización de la hoja de coca por ser parte del patrimonio histórico de los peruanos.

La lucha contra el narcotráfico condiciona algunas agendas bilaterales entre Estados Unidos y determinados países andinos, como Ecuador o Bolivia. En Ecuador funciona la base área estadounidense de Manta, que cumple funciones tanto en la lucha contra el narcotráfico en la costa del océano Pacífico, como en la implicación de los militares de Estados Unidos en el Plan Colombia. En el nuevo gobierno ecuatoriano del presidente Alfredo Palacio tiene delante de sí la cuestión del hundimiento de embarcaciones acusadas de transportar droga por parte de aviones o navíos de Estados Unidos.

De forma creciente, la lucha contra el terrorismo islámico comienza a preocupar a los mandos policiales y a los Servicios de Inteligencia de distintos países de la región, pese a los continuos desmentidos y a las afirmaciones de que se trata de un problema que no afecta directamente a América Latina. Recientemente se han producido algunas circunstancias que han encendido la

luz de alarma en varios países, comenzando por la presencia de varios grupos de la Jamaat Tabligh en la Argentina. Si bien se trata de grupos orientados a la predicación del islam, su discurso radical, posible fuente de reclutamiento para otros grupos más vinculados a Al Qaeda, ha preocupado a las autoridades del país austral. A esto hay que agregar algunas detenciones en Ecuador y México de activistas islámicos vinculados al narcotráfico. En este sentido cada vez se mira más a América latina como una fuente de reclutamiento de ciertos grupos, así como de financiación de las actividades terroristas. Los viajes de activistas islámicos a ciertos países latinoamericanos son frecuentes, si bien ningún gobierno está interesado en estos momentos en hacer del combate contra el terrorismo islámico un asunto de Estado.

Uno de los focos más importantes sigue siendo “La Triple Frontera” entre Argentina, Brasil y Paraguay. De ahí el interés de Estados Unidos de estar presente en la zona y de ahí los recientes acuerdos con Paraguay, aprovechando las disensiones del Gobierno paraguayo con Brasil y Argentina a causa de sentirse discriminado en el Mercado Común Suramericano (Mercosur). De este modo, una misión del Oficina Federal de Investigación (FBI) se instalará en Asunción, bajo la figura de una “agregaduría legal”, desde principios del año 2007 con el fin específico de combatir el terrorismo islámico. A esto hay que agregar que en mayo pasado el Parlamento paraguayo autorizó la permanencia durante un año y medio de misiones militares de Estados Unidos para realizar ejercicios militares conjuntos. Paraguay renunció a su derecho de someter a los visitantes al sistema judicial local y a la Corte Penal Internacional. Esta noticia disparó las alarmas sobre una posible instalación de una base militar permanente de Estados Unidos en territorio paraguayo, lo que el gobierno de Asunción ha negado sistemáticamente.

### **Los problemas de defensa en la agenda latinoamericana**

En un reciente trabajo sobre los *Retos e iniciativas para la seguridad hemisférica*, el general (R) Oswaldo Jarrín, el actual ministro de Defensa del Ecuador y entonces investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales (FLACSO)<sup>(1)</sup> proponía los siguientes puntos para impulsar y recomponer la agenda de la seguridad hemisférica.

En el plano regional:

- Determinación por consenso de los valores fundamentales de la seguridad hemisférica.
- Presencia más fuerte y decisiva de la OEA en el continente.
- Promover la integración interamericana.
- Fortalecimiento del multilateralismo en la seguridad.
- Revitalizar y modernizar la estructura del Tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR).
- Articulación y coordinación entre las organizaciones, conferencias y mecanismos de seguridad del hemisferio dentro de la OEA.
- Mejorar la capacidad de las organizaciones internacionales para responder a los nuevos desafíos.
- Promover la implementación de la seguridad cooperativa y de las medidas de confianza.
- Promover la determinación de una política común de seguridad.
- Generar una diplomacia preventiva común para el hemisferio basada en la seguridad, democracia, desarrollo humano y seguridad cooperativa.

En el plano subregional:

---

<sup>1</sup> .- Ver de Oswaldo Jarín (coord.), Memorias del Seminario **Enfoques sub-regionales de la seguridad hemisférica**, FLACSO, Quito, 2004.

- Fortalecer los sistemas de seguridad subregionales.
- Vinculación de la seguridad ciudadana, nacional e internacional en base de la acción intergubernamental.
- Coordinar las políticas sectoriales, institucionales y comunitarias a las políticas estatales.
- Operacionalizar los convenios internacionales relacionados con la seguridad hemisférica para llevarlos a la práctica.
- Promover la determinación de una política de seguridad coherente con la política común de seguridad hemisférica.

En el plano local:

- Afirmar la cultura de paz.
- Fortalecer el diálogo político y las estructuras institucionales.
- Socializar y concienciar sobre la seguridad multidimensional.
- Transformación de las instituciones de defensa y seguridad en base de las respectivas políticas de defensa y seguridad de los Estados.
- Determinación específica de las misiones y funciones institucionales de las Fuerzas de Seguridad.

En septiembre de 2001, coincidiendo prácticamente con los atentados terroristas de Al Qaeda, México denunció el TIAR. Se planteó en ese momento la necesidad de reformar el Sistema Interamericano de Defensa, y pese a la reunión en México en el año 2004 de los ministros de Defensa del hemisferio americano, poco se ha avanzado en ese terreno. En buena parte, las razones de este fracaso deben ser relacionadas con el enorme temor compartido por la mayor parte de los países y de los gobiernos de América Latina de que cualquier redefinición del sistema de defensa regional sólo servirá para incrementar el papel de Estados Unidos en la región.

En este sentido, es importante comparar el desigual desempeño del TIAR y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la manera en que cada una de las dos organizaciones aportó a la defensa e incluso al desarrollo de las dos regiones implicadas: América Latina y Europa. Pese a las constantes alusiones sobre el cúmulo de intereses de los Estados Unidos en América Latina y su omnipresencia en la región, y más allá de cuanto se afirma sobre la Escuela de las Américas y el Comando Sur, las explicaciones al uso sobre la no consolidación del TIAR y de un esquema de defensa eficaz resultan claramente insuficientes y se debería insistir en cuestiones como el nacionalismo regional (incluido el de sus militares) y las resistencias gubernamentales a dar más poder e ingerencia al gobierno de Estados Unidos, especialmente a la Secretaría de Defensa.

Probablemente en estos momentos el Plan Colombia y su continuación sea uno de los mejores ejemplos para analizar en profundidad la mayor parte de los problemas de defensa de la región, tanto por sus implicancias militares, como por los diversos ingredientes que están presentes: guerrilla, paramilitares y narcotráfico; papel de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la insurgencia, el terrorismo y el crimen organizado; la presencia de Estados Unidos en los conflictos regionales y el rechazo que provoca en algunos gobiernos; la actitud de los países del área, especialmente los vecinos de Colombia, a la hora de involucrarse o no, en el conflicto.

La coyuntura del conflicto merecerá una atención especial, especialmente a partir del desarrollo del Plan Patriota, que ha supuesto la movilización de importantes contingentes militares en el sur del país, en aquellas zonas donde la presencia de las FARC era más importante. La ofensiva del Ejército colombiano ha forzado a un repliegue de los grupos terroristas, lo que no implica ni su derrota ni el fin de las operaciones armadas. Sin embargo, lo que sí se observa es un mayor control del territorio nacional por las Fuerzas de Seguridad y Defensa Colombianas, el fin de la “pesca milagrosa”, el descenso considerable en los secuestros y homicidios y una menor incidencia de los sabotajes. A esto hay que agregar el peso creciente de las deserciones en las filas insurreccionales y una mejor preparación y entrenamiento de las Fuerzas

de Defensa y Seguridad Colombianas, con entrenadores norteamericanos, y una mejor dotación en equipos y tecnología.

Un punto importante de la política de seguridad democrática ha sido la sanción de la Ley de Justicia y Paz y el proceso de desmovilización de paramilitares y miembros de otras organizaciones terroristas, como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Hasta la fecha se han desmovilizado más de 11.000 combatientes, de los cuales cerca de 4.000 son de las FARC, 1.000 del ELN y el resto pertenecen a distintos grupos paramilitares. Precisamente, la desmovilización de los paras es un proceso incierto, que suele marchar una y otra vez al borde de la ruptura de las negociaciones.

Una derivada importante del conflicto colombiano es su repercusión sobre la situación interna de los países vecinos y su incidencia sobre las relaciones bilaterales de cada uno de ellos con Colombia. Quizá la mayor tensión se viva con Venezuela, a partir de la actitud protectora del gobierno de Hugo Chávez con las FARC y el ELN y del enfrentamiento casi constante que mantiene con el gobierno de Uribe. El presidente Chávez ha vinculado directamente y en numerosas ocasiones al Plan Colombia con los intentos de Estados Unidos de invadir su propio territorio. De este modo intenta legitimar su actitud belicista y anti colombiana en un posible desembarco de militares norteamericanos.

El cambio de gobierno en Ecuador ha supuesto un giro radical en la política exterior ecuatoriana con respecto a Colombia, a Estados Unidos y a la utilización de la base norteamericana de Manta. Una de las reclamaciones más intensas del actual Gobierno, marcado por una extrema debilidad y a una falta clara de respaldo social y de apoyo parlamentario, es contra las fumigaciones colombianas con glifosato contra las plantaciones de coca en la zona fronteriza, ya que, según su argumento, afectan a su propio territorio y a la salud de sus ciudadanos. De este modo, el Gobierno ecuatoriano se ha mostrado neutral en el “conflicto colombiano” y se niega a considerar terroristas a las FARC. Esta distancia crítica contrasta con la política de cooperación del gobierno de Lucio Gutiérrez. Por su parte Panamá, Perú y Brasil mantienen una actitud de mayor cooperación con el Gobierno colombiano en sus respectivas fronteras y

especialmente en la cuenca amazónica. Quizá lo más destacable sea el grado de colaboración con las fuerzas militares peruanas y un mayor control del espacio aéreo.

El tráfico de armas con destino a las FARC, el ELN y los paramilitares es otro problema que vale la pena analizar, ya que mueve importantes cantidades de dinero, proveniente en su gran mayoría del narcotráfico, y también de drogas. Una de las notas alarmantes de este comercio es el desvío constante de armas y explosivos del Ejército ecuatoriano hacia la guerrilla colombiana. También se planteó la polémica con Estados Unidos por la posible venta de misiles SAM del Ejército nicaragüense, destinadas a las FARC. Después de numerosas e intensas discusiones parece que finalmente se ha llegado a un principio de acuerdo para la destrucción de los arsenales de misiles. En este mismo punto, en relación a las cuestiones del impacto regional del conflicto colombiano y al tráfico de armas en la zona, valdría la pena preguntarse por el destino de los 100.000 *kalashnikov* comprados por Venezuela, pero también de algo más importante: ¿qué va a pasar con el mismo número de fusiles que se den de baja por obsoletos? ¿Se destruirán, circularán sólo en Venezuela y servirán para armar a la reserva bolivariana que se está creando o cruzarán la frontera colombo-venezolana para terminar en manos de las FARC? Por eso vale la pena insistir en la seria situación de orden público generado en América Central a partir del proceso de desarme de los movimientos guerrilleros y de un fácil acceso a las armas para buena parte de la población.

Venezuela, y su proyecto de revolución bolivariana, es otro tema sensible al respecto, dada la creciente militarización del régimen y sus continuos llamados a construir un sistema cívico-militar. Por un lado tenemos el rearme que está teniendo lugar en Venezuela, que comienza a suscitar ciertos temores por parte de terceros países, comenzando por Colombia, que tiene un viejo diferendo fronterizo con Caracas. Al mismo tiempo, la creciente fricción con Estados Unidos y las constantes denuncias del presidente Chávez sobre una potencial invasión de Estados Unidos a su país, pese a su carácter bastante inverosímil, introducen una mayor conflictividad en el hemisferio. A esto hay que añadir la convergencia con la Cuba castrista, su apuesta por la

nuclearización, su apoyo a movimientos antisistema en la región, o la creación de un gran sistema de reserva, capaz, según las propias autoridades venezolanas, de movilizar a más de un millón de personas en respaldo de la revolución bolivariana y en prevención de la guerra asimétrica, es decir, de lo que el gobierno venezolano estima como una posible invasión de Estados Unidos.

Si bien se insiste de forma permanente en la integración regional, los avances en materia de defensa son bastante incipientes. La cooperación binacional que había prosperado en el caso de Argentina y Brasil, al amparo de la expansión del Mercosur, se ha frenado, aunque buena parte de las medidas de confianza mutua desarrollada a partir de la década de 1990 permanecen. En este sentido, quizá lo más importante sea el proceso de armonización presupuestaria desarrollado entre Argentina y Chile, que permite un mayor control del gasto militar.

Sin embargo, lo más destacado en los últimos años en este terreno sea el caso de Haití. La conformación de una fuerza de Naciones Unidas en Haití, con una fuerte presencia latinoamericana (Brasil, Chile, Argentina y Uruguay) es un caso ejemplar de avances en la integración en materia de defensa, gracias a la iniciativa conjunta de Chile y Brasil para integrar y dirigir la misión de Naciones Unidas en la conflictiva nación caribeña. El papel de esta fuerza de paz es todavía más relevante, desde nuestro punto de vista por la participación española. Si bien inicialmente se discutió el carácter de la presencia de España en la fuerza multinacional, el tema se aclaró considerablemente a partir de la constitución del contingente hispano-marroquí. Si bien en su momento fue muy criticada, es importante señalar el precedente que supuso la Brigada *Plus Ultra* en Irak y las posibles vías de cooperación militar que se abren en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Las críticas a la Brigada *Plus Ultra* se centraban especialmente en el marco en que se produjo su despliegue, la posguerra de Irak, pero sería importante hacer una evaluación profunda de su funcionamiento.

Como se ha visto, la agenda latinoamericana de seguridad y defensa es amplia y variada y las respuestas frente a la misma no son en absoluto coincidentes. Por eso, se impone una discusión más a fondo entre los distintos gobiernos de la región, y entre ellos y Estados Unidos, y también en los medios académicos. De esta manera, junto con una mayor sensibilización de la opinión pública, es como se podrá seguir avanzando en esas cuestiones y, sobre todo, se podrá incluirlas en la agenda democrática de todos y cada uno de los países latinoamericanos.

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**ALGUNAS REFLEXIONES**

**SOBRE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA**

**DE LA UNIÓN EUROPEA EN IBEROAMÉRICA**

## ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA DIPLOMACIA DE DEFENSA DE LA UNIÓN EUROPEA EN IBEROAMÉRICA

Por Fernando Rodríguez Montón

*“Señores Presidentes: Quiero comenzar señalando que debemos reforzar el multilateralismo, convirtiéndolo en ese instrumento útil capaz de asentar el orden internacional en los tres pilares básicos interdependientes e indivisibles- de la paz y la seguridad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible”<sup>(2)</sup>.*

(Su Majestad El Rey en la Sede de las Naciones Unidas).

Admitiendo la no supremacía de ninguno de los tres pilares citados, por el tema que nos ocupa, me permito colocar el de la paz y la seguridad en primera línea de salida.

Así, la seguridad constituyó uno de los mensajes de mayor aceptación en la última Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) del pasado mes de septiembre, pues la mayoría de los jefes de Estado asistentes a la misma corroboraron las palabras de su secretario general, Kofi Annan:

---

\* Es Coronel de Artillería de la Escala Superior de Oficiales del ET. Es Diplomado de Estado Mayor y de Estados Mayores Conjuntos Fue Jefe del Contingente Militar y Asesor Militar de las NNUU en Guatemala (MINUGUA) de octubre de 1999 a septiembre de 2000. De junio de 2001 a junio del 2003 mandó el Rgto. Mixto de Artillería Núm. 93 (Santa Cruz de Tenerife). En la actualidad está destinado en el CESEDEN-EALEDE-como coordinador del Master de Seguridad y Defensa.

<sup>2</sup>Palabras pronunciadas, ante la reunión plenaria de Alto Nivel de las Naciones Unidas, el 14 de septiembre de 2005 en Nueva York.

“Que no hay seguridad sin desarrollo y que no hay desarrollo sin seguridad. Y no tienes nada de ello si no hay un respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley” (3).

En relación con lo anterior, la seguridad y la defensa en coordinación con su política exterior tanto de la Unión Europea como la de los países iberoamericanos, constituyen los campos a reflexionar a lo largo del presente capítulo.

Si la seguridad y la defensa - en la mayoría de sus actividades- van unidas a la política exterior, estamos hablando de “diplomacia de defensa”, que es el primer punto que se desarrolla; en éste, sin pretender llegar a una definición del propio término, sí se busca, al menos, enmarcar su concepto y enumerar las actividades más frecuentes que ejecuta este tipo de diplomacia. Como segundo, se aborda la política exterior de la Unión Europea, su relación con la política de seguridad y defensa de la misma y su posible influencia en Latinoamérica; a continuación, se observan las amplias y nuevas misiones encomendadas a los ejércitos, sobre todo, las relacionadas con las de apoyo a la paz y a la población civil ante catástrofes naturales; posteriormente, se hace referencia a la seguridad y defensa en Iberoamérica, a través de sus numerosas cumbres y conferencias se analizan los temas de seguridad y defensa que mayor acuerdo admiten en la región; después, se continúa con algunos instrumentos de la diplomacia de defensa, haciendo especial hincapié en la labor de las agregadurías militares, los alumnos latinoamericanos que cursan estudios en centros de enseñanza militares de la Unión y en los contactos bilaterales, al más alto nivel, de los representantes de los Ministerios de Defensa y de los Ejércitos de la Unión Europea y Latinoamérica y por último, se finaliza con unas conclusiones. En las cuáles, se pretende vislumbrar y analizar la proyección de las diferentes acciones de la diplomacia de defensa de la Unión Europea en los países de Latinoamérica.

---

<sup>3</sup> Entrevista concedida por Kofi Annan a Berna G. Harbour en Salamanca. *El País*, 16 de octubre de 2005.

Dado que España y Portugal, simultáneamente, forman parte de la Unión Europea y de la Comunidad Iberoamericana se opta, inicialmente, por situarlos bajo la esfera de la Unión Europea y, posteriormente, colocarlos como vanguardia de la Unión para facilitar las relaciones entre ambas organizaciones, al ser ellos los mejor situados por historia, costumbres, cultura, economía, idiomas, etc. en la relación Unión-Latinoamérica.

### **“Diplomacia de defensa”**

La “diplomacia de defensa” se ha contemplado e interpretado desde muy diversos puntos de vista. Incluso se ha escrito de la antigua y nueva diplomacia, por lo que en aras de un mejor entendimiento, hay que establecer una referencia, un marco, que ayude a comprender su significado. Éste, tiene bastante de curiosidad y mucho de permanente aplicación, lo que le ha llevado a ser utilizada como un instrumento más del Estado, pues, las acciones diplomáticas y las militares no deben considerarse como antagónicas <sup>(4)</sup>, sino complementarias, dado que así ha sido en la mayoría de las ocasiones.

A lo largo de la Historia, la guerra se ha presentado como uno de sus mayores protagonistas, hasta el punto de admitir que cualquier nación, en cualquier momento, puede encontrarse en un amplio abanico de posibilidades entre las claramente diferenciadas de paz o guerra <sup>(5)</sup>. Término este último que, por múltiples causas, ha devenido en el de conflicto armado, de expresión más suave y, sobre todo, con mejor sonido en los oídos de las sociedades modernas desde los finales del siglo XX.

La ONU, en su Carta Fundacional de San Francisco, proscribía el recurso a la guerra como forma de resolver conflictos. No obstante, en la normativa

---

<sup>4</sup> <http://usinfo.state.gov/journals/itps/0300/ijps/pj51news.htm>. NEWSOM, Eric D. secretario de Estado adjunto para Asuntos Político-Militares de EEUU en : La fuerza y la diplomacia unidas para aumentar la seguridad, de marzo de 2000, afirmaba: “La capacidad de los departamentos de Estado y Defensa de actuar conjuntamente tendrá un efecto profundo en el liderazgo de EEUU en el mundo y será de gran eficacia para la protección de nuestros intereses y los de nuestros aliados y amigos”

<sup>5</sup> D01-001. *Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres (3ª Edición)*. 17 Oct.2003. P 3.1

española se encuentra con frecuencia el uso de este término (Constitución de 1978 en su artículo.63.3, Leyes derogadas de la Defensa Nacional de 1980 y 1984, Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de 1986, etc.) En contraposición a las leyes anteriores y apartando la expresión guerra, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (6) hace alusión al conflicto bélico o conflicto armado.

Sin constituir el foco de reflexión la disyuntiva guerra (7) o conflicto armado, no cabe duda que la inconcreción y la falta de definición del término guerra pudieran provocar consecuencias impensables en el campo del Derecho Internacional, sobre todo, por tratarse de asuntos relacionados con la seguridad y la defensa de un país dentro del contexto mundial (8). En cuanto a los conflictos armados desde el año 1991, es decir desde el final de la guerra fría, no solamente se han reducido sino que además causan menos muertos (9), y la mayoría de éstos son civiles.

Asumiendo el término conflicto armado, entre éste y la paz existen múltiples situaciones, también comúnmente reconocidas como crisis. La crisis se puede definir como una situación inestable que altera la vida diaria de una nación y que, incluso al gobierno pudiera llevarle a tomar acciones diferentes (10).

Las acciones en el campo de la estrategia militar española para prevenir, preparar y resolver conflictos, se conocen como: disuasión, cooperación,

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional.

<sup>7</sup> SANZ, Félix. *El Siglo*, 11 de octubre de 2005. Además de otras ideas, expresa: "En una sociedad como la española, la guerra, en el sentido tradicional del término, está a punto de desaparecer porque han surgido nuevas formas de agresión a la seguridad".

<sup>8</sup> GONZALEZ, M. presenta diferentes posturas de expertos constitucionalistas españoles polemizando sobre guerra o conflicto. *El País*, 5 de julio de 2005.

<sup>9</sup> FOURMONT, Guillaume. En el artículo, Hacer la paz a golpe de matemáticas, afirma: "En 1950, 38.000 perdían la vida, mientras que en 2002 morían 600". *El País*, 30 de octubre de 2005.

<sup>10</sup> D01-001. *Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres (3ª Edición)*. 17 Oct.2003.P 3-2.

prevención y respuesta militar<sup>11</sup>. Excepto la última, las otras tienen cabida dentro de lo que se conoce como diplomacia de defensa.

Durante un conflicto armado se suspenden las relaciones entre los contendientes, pudiendo llegar incluso a que desaparezcan las diplomáticas; y son los medios militares los que predominan y adquieren un mayor protagonismo en la gestión del conflicto bajo la dirección de sus propios gobiernos. De la misma manera que en el conflicto armado, en la paz y en las situaciones de crisis, el empleo de la fuerza está supeditado a decisiones políticas, de tal manera que son éstas las que determinan la cantidad y calidad de los medios a emplear.

Las Fuerzas Armadas han sido tradicionalmente concebidas como dispuestas a imponer el uso o temor a la fuerza. Sin embargo, en tiempo de paz y desde fines del siglo pasado, las Fuerzas Armadas y los Ministerios de Defensa son vistos como una herramienta más de la política exterior y seguridad del Estado, desapareciendo, en parte, quienes justifican la existencia de las Fuerzas Armadas por su más que probable entrada en combate.

La “diplomacia de defensa”, tema de reflexión, es entendida genéricamente como la puesta de capacidades militares al servicio de la política exterior de un país. Aquélla, hay que situarla en los periodos de paz y en las situaciones de crisis. El conflicto armado sobrepasa con creces las acciones que engloban lo que puede considerarse como política de defensa.

Adentrándonos en las relaciones entre diplomáticos y militares es preciso constatar que han sido abiertas y fructíferas. A lo largo de las últimas cinco décadas, se han pasado de unas diluidas; a otras, en las que el militar ha sido el auténtico actor en el campo internacional. Así, Fuerzas Armadas y Ministerios de Defensa han tenido un mayor protagonismo en actividades de ayuda y cooperación, sobre todo, a partir de la década de los noventa del siglo pasado. Y esto ha sucedido, fundamentalmente, a partir del despliegue y

---

<sup>11</sup> D01-001.*Doctrina: Empleo de las Fuerzas Terrestres (3ª Edición)*. 17 Oct.2003. P 2-7.

empleo de fuerzas militares en operaciones de apoyo a la paz con mandato de Naciones Unidas. Los observadores internacionales desarmados, en el año 1948, en el Sinaí (UNTSO), con la misión de supervisar y observar el armisticio de Israel con Jordania, Líbano, Egipto y Siria; en 1949 en Cachemira (UNMOGIP) para supervisar el alto el fuego entre India y Pakistán; así como el primer contingente de *cascos azules* de entidad batallón armado, como respuesta a la crisis de Suez <sup>(12)</sup> fueron los primeros que con sus acciones y esfuerzos han contribuido a destacar el papel, la mayoría de ocasiones, decisivo, de las fuerzas militares en apoyo de la diplomacia en la resolución de crisis e incluso de conflictos armados.

Establecida la misión, sea de Naciones Unidas, Unión Europea, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc., es el jefe del contingente militar el que mejor percibe la necesidad y la forma de emplear la fuerza militar en la zona de crisis. Sin un verdadero control de la zona es prácticamente impensable que el resto de los participantes puedan mínimamente comenzar a realizar sus cometidos. En este sentido el Documento: "Seguridad Humana. Una Doctrina para Europa" presentado por Kaldor Mary <sup>(13)</sup>, apuesta por la configuración de contingentes cívico-militares para las operaciones de paz:

"Los militares han de garantizar perímetros de seguridad y los civiles actuar como policías, jueces, observadores electorales, médicos, psicólogos, etc."

Por esto, en los primeros momentos se hace amplio uso de la fuerza militar y poco de los otros medios; y si el proceso se encamina a una solución favorable, se producirá con el paso del tiempo, una inversión de actores, pasando a un primer plano las acciones de los civiles y a un segundo la de los militares.

---

<sup>12</sup> *Operaciones de Paz*. Ministerio de Defensa. Enero de 2002. Además de las operaciones descritas, efectúa un detallado y amplio resumen de las principales operaciones de paz auspiciadas por NNUU.

<sup>13</sup> En el artículo, El futuro: protección civil y misiones de paz de la *Revista. La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2005.

En la última década, la cooperación en defensa es usada no sólo dentro del viejo cometido de la política clásica de apoyo de Fuerzas Armadas y Seguridad a los aliados, sino también como un medio para conseguir objetivos de política exterior y de seguridad.

Ante este cambio de cometidos para las fuerzas militares, surge la pregunta: qué acciones, actividades, funciones, pueden realizar las Fuerzas Armadas en el campo de la diplomacia de defensa. Desde luego, son muchas y variadas; y al objeto de concretar este tema conviene y; aún en aras de perder amplitud, la disponibilidad de movernos dentro de un listado de cometidos mas o menos cerrado.

Entre los cometidos asignados a los Ejércitos, y, como punto de partida, se podrían aceptar los siguientes:

- Contactos bilaterales y multilaterales entre titulares de defensa civiles y militares.
- Nombramiento de agregados militares en el exterior.
- Acuerdo bilaterales de cooperación en defensa.
- Entrenamiento de militares y personal civil de defensa extranjeros.
- Proporcionar expertos y consejeros en control democrático de las Fuerzas Armadas, gestión de defensa y áreas técnicas militares.
- Contactos e intercambios entre personal militar y unidades, y visitas a barcos.
- Destino de militares o personal civil en Ministerios de Defensa o Fuerzas Armadas en países aliados.
- Despliegue de equipos de entrenamiento.
- Provisión de equipos militares y otros materiales de ayuda.

– Ejercicios militares bilaterales o multilaterales de entrenamiento <sup>(14)</sup>.

Como los anteriores cometidos no satisfacían la amplia gama de necesidades de la sociedad actual en temas de seguridad y defensa, las primeras potencias mundiales decidieron incluir también: el apoyo para estabilizar Estados débiles, la promoción de Estados democráticos y la reducción de la probabilidad de conflictos en regiones en tensión. De esta forma se da a entender que el cuadro figura completo casi en su totalidad. Y además, estas últimas posibilidades encierran loables predisposiciones en la búsqueda de un mundo más justo y humano.

A la vista de la posibilidad de seguir desmenuzando lo que se entiende por diplomacia de defensa, se efectúan algunas consideraciones sobre las posiciones de Francia, Reino Unido y España.

Francia cuenta con la Dirección de Cooperación Militar y Defensa dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores <sup>(15)</sup>. La cooperación militar y de defensa forma parte de los instrumentos de influencia del país en el extranjero, al mismo nivel que las cooperaciones económicas, cultural, científica o técnica. Francia ha mantenido acuerdos de defensa con sus antiguas colonias prestando especial atención a los países de centro y del este de Europa, aunque no cabe duda que su mayor influencia se ha dejado sentir en África.

En esta cooperación están incluidos los agregados de defensa, colocados bajo la autoridad de los embajadores y designados como jefe de las misiones locales de cooperación militar y defensa del Ministerio de Asuntos Exteriores;

---

<sup>14</sup> COTTEY, Andrew y and FOSTER, Anthony .Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance. P7.También, definen los tres nuevos cometidos de la diplomacia de defensa: como medio para reducir la probabilidad de conflicto, promover relaciones democráticas cívico-militares y apoyar a estados en el desarrollo de capacidades de mantenimiento de paz.

<sup>15</sup> Así lo recogió el Diputado M. Francois Lamy, en nombre de la Comisión de Defensa Nacional y Fuerzas Armadas en el proyecto de presupuesto para el 2005. Su crítica se centra en las dificultades del Ministerio de Asuntos Exteriores Francés para hacerse cargo de todos sus cometidos en el exterior con un presupuesto tan limitado. Concluye que en ocasiones es el Ministerio de Defensa el que sufraga determinados gastos imputables a la Dirección de

los militares destinados en las estructuras aliadas como oficiales de enlace o intercambio; los miembros de los estados mayores internacionales y las fuerzas desplegadas como consecuencia de los acuerdos de Francia con otros países.

El Reino Unido emplea un léxico más técnico en la definición de lo que entiende por política de defensa: terminar con hostilidades, construir y mantener la confianza, ayudar al desarrollo de fuerza armadas que actúen bajo parámetros democráticos. Y todo ello, para contribuir eficazmente a la prevención y resolución de conflictos.

España <sup>(16)</sup> pretende potenciar y revitalizar este concepto. Una clara muestra de ello, es la redacción del punto 7:

“Intensificar la diplomacia de defensa, impulsando el fomento de la confianza mutua con las fuerzas armadas de los países de las áreas de interés estratégico.”

Recogida en las directrices para el desarrollo de la política defensa, en el ámbito internacional, de la Directiva de Defensa Nacional 1/2004.

En consonancia con esta idea, la estrategia militar española, difundida a través del Documento “Revisión Estratégica” sitúa a la diplomacia de la defensa como uno de los seis procedimientos dentro de los modos de actuación de las Fuerzas Armadas <sup>(17)</sup>.

---

Cooperación Militar y Defensa dependiente del Ministerio de Exteriores. Registrado en la Presidencia de la Asamblea Nacional con el número 1867 de fecha 13 de octubre de 2004.

<sup>16</sup> RODRIGUEZ ZAPATERO, José Luís. Presidente del Gobierno de España. Directiva de Defensa Nacional 1/2004 de 30 de diciembre de 2004.

<sup>17</sup> Estrategia Militar Española. Ministerio de Defensa, agosto de 2004. Se reconocen como actividades propias de la diplomacia de la defensa las siguientes: medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, medidas de control de armamentos, representaciones oficiales permanentes, intercambios de profesionales con otros países, formación de profesionales en otros países y viceversa, intercambios doctrinales o de inteligencia y visitas a instalaciones.

En términos parecidos, el general Sanz Roldán <sup>(18)</sup> afirma que la diplomacia de defensa abarca la prevención de conflictos, colaboración con las misiones diplomáticas en las actividades relacionadas con la seguridad y el establecimiento de medidas de confianza.

A modo de posición, puedo señalar que excepto el empleo de la fuerza en combate para la resolución de conflictos armados, el resto de las múltiples y variadas misiones que se le pueden encomendar a las Fuerzas Armadas, en apoyo con la acción exterior del Estado, forman parte de lo que conocemos como “diplomacia de defensa”.

### *Política exterior de la Unión Europea*

En el intento de profundizar en la política exterior de la Unión, reseño las palabras del presidente de la Comisión Europea, el portugués José Manuel Barroso:

“En la Unión Europea la política exterior se sigue dirigiendo a nivel nacional. Aún no estamos preparados para provocar nuestra influencia tal y como lo hace Estados Unidos.”

Lo anterior, muestra a las claras que una de las grandes aspiraciones de la nueva Constitución Europea, la ésta que se encuentra en parada técnica, debido, principalmente, a los referendos negativos de Francia y Holanda, sea conseguir una seguridad y defensa común y una voz única en política exterior. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición de una defensa común <sup>(19)</sup>.

---

<sup>18</sup> SAN ROLDAN, Félix .*La diplomacia de defensa: una aproximación desde España*. Arbor. CLXV, 651 marzo, 519-527 pp.

<sup>19</sup> [http:// WWW.constitucioneuropea.es.Una](http://WWW.constitucioneuropea.es.Una) Constitución para Europa. Secretaria de Estado para la Unión. Art. I-16 Política Exterior y Seguridad Común en la Constitución Europea.

Para ello, las misiones diplomáticas y consulares de los estados miembros y las delegaciones de la Unión Europea en los terceros países y en las conferencias internacionales, así como sus representaciones ante las organizaciones internacionales cooperarán para garantizar la ejecución de las decisiones europeas que establezcan posiciones o acciones adoptadas por la Unión. La política exterior se concibe como un instrumento básico en la seguridad y defensa de la Unión Europea <sup>(20)</sup>. Además, la seguridad y la defensa se pueden conseguir no sólo con las Fuerzas Armadas, sino también a través de medidas de confianza y cooperación canalizadas fundamentalmente a través del empleo de la diplomacia y de la política exterior. Las medidas de confianza y de cooperación van a primar sobre las medidas de disuasión, y ésta claramente sobre la medida de empleo de la fuerza. Así, es opinión generalizada que Europa ha de representar un modelo estratégico basado en el multilateralismo y la resolución pacífica de los conflictos, apoyándose en las organizaciones internacionales cuyo objetivo sea garantizar la seguridad y el desarrollo sostenible <sup>(21)</sup>.

Por ello, Europa ha elaborado un planteamiento global respecto a la seguridad, desde las misiones policiales a la gestión de crisis, para lo cual se necesita la transformación de las fuerzas europeas con el objeto de que Europa tenga credibilidad como actor estratégico <sup>(22)</sup>.

Aun contando con el retraso previsto para la aprobación del tratado constitucional, el nombramiento de un futuro comisario de Asuntos Exteriores, con un cuerpo diplomático propio; así como la creación de una Agencia Europea de Defensa, son datos que permiten augurar un marco claramente optimista en los años venideros. Idea mantenida por Ulrico Beck y Anthony

---

<sup>20</sup> [http:// WWW.constitucioneuropea.es.Una](http://WWW.constitucioneuropea.es.Una) Constitución para Europa. Secretaria de Estado para la Unión. Art. III-306. De las políticas y el funcionamiento de la Unión en la Constitución Europea.

<sup>21</sup> <http://WWW.barcelona2004.org>. *El papel de Europa en el mundo. Forum Barcelona 2004*.

<sup>22</sup> HAINE, Jean-Bies. Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres. En su último libro, se refiere a otro actor estratégico fundamental: *“Les Etats-Unis ont-ils besoin d’alliés?”* (Payot, 2004).

Gildens <sup>(23)</sup>, así como por la apuesta de muchos países europeos, entre los que se incluyen España y Portugal <sup>(24)</sup>

A partir de la aprobación del texto constitucional, la Unión Europea contará con una voz única en política exterior y defensa con peso más importante para influir y establecer doctrina en otras estructuras de defensa regional. En la actualidad, esta labor la tiene encomendada el alto representante para la PESC de la Unión Europea <sup>(25)</sup>.

En cuanto al significado de Latinoamérica para la Unión, se observa que la reducida influencia de Europa en aquella región viene condicionada por la no excesiva prioridad de los asuntos latinoamericanos en los intereses europeos. En este punto es donde se puede agrandar la figura de España y Portugal, llamados a ser el vínculo de unión entre ambas regiones. Y es, precisamente a través de la adhesión de Portugal y España a la Comunidad Europea cuando se introduce la agenda latinoamericana, que hasta aquel momento había sido prácticamente inexistente. La potenciación de las relaciones con Iberoamérica será sobre la base de la cooperación solidaria en las relaciones bilaterales y la manifiesta presencia de Iberoamérica a la agenda de la Comunidad Europea.

Si al reducido interés que Iberoamérica representa en las prioridades de la Unión Europea en relación con otras áreas más candentes de Asia, África, Oriente Medio, etc., se añade que es necesario contar con la importante influencia de Estados Unidos en el continente americano, se entiende lo mucho que queda por hacer en este campo.

### *Misiones de los Ejércitos*

---

<sup>23</sup> En Carta abierta sobre el futuro de Europa, llegan a decir " La UE no puede desempeñar un papel efectivo en el mundo sin mas innovación poética. Debería mantenerse la propuesta de un único Ministro de Asuntos Exteriores de la UE". *El País*, 2 de octubre de 2005.

<sup>24</sup> BONO, José y MARQUES AMADO, Luís Felipe. En el artículo, *Un compromiso común en la seguridad y defensa europea* exponen los diferentes temas que actualmente ocupan las relaciones de España y Portugal. *El País*, 12 de septiembre de 2005

<sup>25</sup> <http://WWW.lukor.com/not-mun/euroa/0406/19211128.htm>. El Sr. Solana, en Barcelona, el 19 de abril de 2004 aboga por más gastos en defensa y una diplomacia única para que Europa sea un actor mundial.

El general Díez-Alegría advirtió que la realidad era tozuda en demostrarnos las desfasadas atribuciones previstas para los Ejércitos. Si esto pudo ser cierto en su momento, la realidad, a día de la fecha en el caso de España, es que las nuevas funciones para los Ejércitos están perfectamente establecidas en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 y en la Ley Orgánica 5/2005 de la Defensa Nacional. En ésta, el Congreso autoriza todas las misiones del Ejército en el exterior <sup>(26)</sup>.

Protección de las personas ante catástrofes o calamidades, abastecimiento de bienes y servicios indispensables en caso de fuerza mayor, colaboración con la Policía en el restablecimiento de la paz y la tranquilidad pública ante ataques terroristas, la vigilancia de fronteras, incluida la vigilancia costera y el auxilio y salvamento marítimo, el control del cierre de la circulación aérea general y la protección del medio ambiente; son misiones que, en el Forum de la Culturas celebrado en Barcelona, han sido justificadas por Rafael Martínez para las Fuerzas Armadas españolas <sup>(27)</sup>.

En España, como en otros países del mundo, la sociedad demanda, cada vez con mayor fuerza, la actuación eficaz e inmediata de las Fuerzas Armadas en caso de catástrofe. La respuesta a esta situación, por parte del Gobierno español ha sido la creación de una Unidad de Emergencia, con unos efectivos cifrados en 4.300 hombres, con la misión de actuar en casos de grandes nevadas, inundaciones, terremotos, ataques hostiles u otras situaciones como riesgos biológicos, químicos, o radiológicos que puedan requerir una actuación inmediata por parte de las Fuerzas Armadas. Así, el empleo de las Fuerzas Armadas se ha contemplado con absoluta normalidad en varios incendios el

---

<sup>26</sup> CUE, Carlos E. Explica los acuerdos entre diferentes grupos parlamentarios sobre esta autorización. *El País*, 15 de septiembre de 2005.

<sup>27</sup>. También afirma: “en la Defensa no solo está implicado el ejército, está concernida toda la sociedad; e igualmente, la defensa no es exclusivamente maniobras militares y gasto armamentístico, la defensa también implica colaborar en las tareas de protección civil o desempeñar acciones humanitarias y operaciones de paz”. *Revista La Vanguardia*, 25 de septiembre de 2005.

verano pasado, en la protección de las vías del AVE y en la protección de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca <sup>(28)</sup>.

Especial inflexión en el empleo de las Fuerzas Armadas, puede constituir el apoyo de éstas a la Guardia Civil en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla <sup>(29)</sup>. A este respecto puede ser punto de reflexión la opinión del señor Solana <sup>(30)</sup> en su artículo: “La seguridad difumina la defensa”.

La idea, sostenida y apoyada por la mayoría de los viejos pueblos de Europa, de potenciar cada vez más a las Fuerzas Armadas en misiones que no requieran el empleo de la fuerza, también ha tenido su versión en los últimos comentarios del presidente de Estados Unidos cuando refiriéndose a las catástrofes de los huracanes *Karina* y *Rita* confesó que estaba reflexionando sobre las circunstancias en las que el Departamento de Defensa se convierta en el organismo más importante.

Sumergiéndonos, ahora, en el papel que el proyecto constitucional europeo asigna a los Ejércitos, se admiten que sobrepasan con creces las misiones *Petersberg* del actual tratado (misiones humanitarias y de rescate y misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz) para fijar las de contribuir a garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Con respecto al lugar de aplicación del esfuerzo, se debe tener en cuenta que la Unión podrá recurrir a dichos medios en las misiones reseñadas anteriormente y en cualquier territorio fuera de la Unión. Con este amplio abanico de posibilidades se entiende el destacado proyecto en que se ha embarcado la Unión en relación con la seguridad.

---

<sup>28</sup>MORALES, J. y CAMPO, R.J. Comentando las últimas intervenciones especiales de las FAS. *Heraldo de Aragón*, 20 de octubre de 2005.

<sup>29</sup> HAMED Mustafa. El Sr. Bono a preguntas relacionadas con la presencia de tropas en las zonas fronterizas de Ceuta y Melilla, responde que los militares continuarán realizando su misión de apoyo a la Guardia Civil todo el tiempo que resulte necesario. *Melilla Hoy*, 20 de octubre de 2005.

<sup>30</sup> SOLANA, Luís. Transmite la idea de la dificultad de determinar el límite entre seguridad y defensa. *La Razón*, 7 de octubre de 2005.

Así, para la Unión es vital el tratamiento que se le da a la Política Común de Seguridad y Defensa (PESD), ya que se la contempla dentro de la PESC, por lo que, se ha iniciado un proceso para ofrecer a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares; además de la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares para determinar las necesidades operativas y fomentar medidas para satisfacerlas.

Al hilo de la situación de las Fuerzas Armadas en Iberoamérica, se admiten las dificultades de estos países para integrarse en estructuras de defensa regional, fundamentalmente, por el alto riesgo que la posible pérdida de soberanía podría acarrearles, ya que algunas podrían considerarse como sociedades en vías de estructuración. No obstante, la fuerza de paz de Haití con importantes esfuerzos militares a cargo de Brasil, Chile y Argentina, la experiencia de la Brigada *Plus Ultra* en Irak con la participación de Honduras, El Salvador, República Dominicana y Nicaragua representan claros ejemplos de políticas ilusionantes en este sentido.

Interrelacionados con la seguridad y defensa de la Unión Europea, se considera necesario y clarificador traer a colación las siguientes organizaciones relacionadas con la seguridad: Consejo de Europa, OTAN, Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y ONU.

En la III Cumbre del Consejo de Europa (<sup>31</sup>), celebrada en Varsovia los días 16 y 17 de mayo de 2005, los jefes de Estado y de Gobierno adoptaron las líneas políticas y el plan de acción que establece las principales tareas del Consejo para los próximos años:

- Promoción de valores fundamentales como son los derechos humanos y la democracia.

---

<sup>31</sup> [http://www.coe.int/T/ES/Com/About\\_Coe/default.asp?L=ES](http://www.coe.int/T/ES/Com/About_Coe/default.asp?L=ES).

- Reforzar la seguridad de los ciudadanos europeos, en particular combatiendo el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de seres humanos.
- Fomentar la cooperación con otras organizaciones europeas y de ámbito internacional.

Ya, en el nuevo mandato político de la Organización definido con ocasión de la Cumbre del Consejo de Europa de Viena en octubre de 1993, los jefes de Estado y de Gobierno constituyeron el Consejo de Europa como el guardián de la seguridad democrática cimentada en los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Para el Consejo, la seguridad democrática es un complemento fundamental de la seguridad militar, ya que constituye la condición de la estabilidad y de la paz en el continente.

Con respecto a la OTAN, en su última decisión política sobre el empleo de efectivos, se aprobó el envío de un contingente militar cifrado en más de 9.000 soldados, formando parte de la llamada Fuerza de Respuesta Rápida, para labores de ayuda humanitaria en Pakistán <sup>(32)</sup>, devastado por el terremoto que causó más de 70.000 muertos. Constituye la primera misión de esta clase para esta unidad de élite, bautizada así hace dos años. Más allá de su colaboración en la lucha contra el terrorismo o en su eventual desempeño en misiones de mantenimiento de la paz, la OTAN está emergiendo últimamente de un modo bastante eficaz en otra función más concreta, como es la de prestar ayuda en grandes catástrofes naturales <sup>(33)</sup>.

---

<sup>32</sup> *El País*, 14 de noviembre de 2005. Cuenta como un equipo médico de la tropas españolas destacadas en Pakistan en misión humanitaria de la OTAN socorrió a las víctimas de un accidente, donde murieron 12 personas. El accidente se produjo en Arja, el pueblo de la región de Cachemira donde está el campamento de las tropas españolas.

<sup>33</sup> MOSTERIRO, Santy. En el artículo: Los soldados españoles en Pakistán regresarán a mediados de enero, el jefe de la Brigada a la que pertenece el contingente opina que los militares españoles son los que mejor se han integrado en la misión humanitaria ordenada por la OTAN.

La OSCE (<sup>34</sup>) como organización de seguridad con 55 Estados participantes, es un instrumento de alerta, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto en su zona. En materia de seguridad se ocupa de las tres dimensiones de la seguridad: político-militar, económica-medio ambiente y humana, por lo que entiende de una extensa gama de cuestiones relacionadas con la misma: control de armamentos, medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, derechos humanos, minorías nacionales, democratización, estrategias de actividad policial, lucha contra el terrorismo y actividades económicas y medioambientales. En la actualidad cuenta con 16 misiones establecidas sobre el terreno, en países como: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia-Hergovina, Croacia, Kazajistán, Georgia, Kirguizistán, Moldava, Serbia y Montenegro, Tayikistán y la ex republica Yugoslava de Macedonia.

La OSCE, en el terreno de la seguridad, es probable que pueda implicarse con mayor fuerza en el futuro, por ser una organización particularmente adecuada para tratar todas las fases de un conflicto, desde el dialogo y la prevención hasta la consecución de la paz. Sin olvidar sus capacidades para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, preparación de policías, control de fronteras (<sup>35</sup>),etc., opinión del jefe de la misión OSCE en Croacia.

En cuanto a la ONU que tiene asignado el objetivo básico de garantizar la seguridad internacional, se responsabiliza de las siguientes misiones: mantenimiento de la paz y seguridad internacional, fomento de las relaciones amistosas entre los pueblos, fomento del arreglo pacífico de las controversias internacionales, protección de los derechos humanos y cooperación al desarrollo.

---

<sup>34</sup> [www.osce.org/documents/html/pdf](http://www.osce.org/documents/html/pdf).

<sup>35</sup> FUENTES MONZONIS\_VILALLONGA, Jorge. Una OSCE para el S.XXI Real Insituto el Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Area: Europa-ARI Núm.123/2005 de 6 de octubre de 2005.

Si se analizan las seis mayores operaciones militares llevadas a cabo por Occidente en las últimas décadas, Somalia y Haití resultaron ser fracasos, Bosnia-Herzegovina y Kosovo grandes éxitos y Afganistán e Irak siguen acumulando problemas. En todas estas operaciones la entrada inicial de las tropas ha resultado ser siempre la fase menos difícil, incluso cuando ha encontrado oposición. En la mayoría de los casos las fuerzas han sido -al menos en teoría- invitadas a acudir, y cuando existió algún tipo de oposición consiguieron forzar su entrada con la mera amenaza de usar la fuerza como ocurrió en Haití, o mediante la aplicación del poderío aéreo por sí solo como en Kosovo o combinado con el uso de fuerzas locales amistosas, como en Bosnia-Herzegovina y Afganistán. Solamente en el año 2003 en Irak resultaron necesarios combates terrestres de gran magnitud para asegurar el control del territorio.

La ONU, a pesar de que ha tenido sus fracasos, también ha participado en un gran número de operaciones culminadas con éxito. Sus intervenciones en Camboya, Eslovenia Oriental, Timor Oriental, El Salvador, Mozambique, Namibia y Sierra Leona consiguieron evitar que unas sociedades destrozadas por la guerra se vieran inmersas en nuevos conflictos y excepto en el caso de Camboya se ha logrado avanzar hacia una democracia sostenible.

De las anteriores misiones se puede decir que durante la segunda mitad del siglo XX, las guerras ya no han sido mayoritariamente conflictos entre estados y no se han limitado a enfrentamientos bélicos de ejércitos contra ejércitos. Su lugar lo han ocupado los medios Nuclear, Biológico y Químico (NBQ), los genocidios étnicos, el terrorismo y la destrucción del planeta; a los que han venido a añadirse los derivados de las agresiones sociales, las crecientes desigualdades, el hambre, el sida y las catástrofes naturales en las clases más desfavorecidas <sup>(36)</sup>.

---

<sup>36</sup> VIDAL-BNENEYTO, José En su artículo, Refundar la ONU llega a calificar a la ONU como una de las últimas barreras defensivas. *El País*, 24 de septiembre de 2005.

La ONU desempeña también, un papel protagonista en misiones dirigidas por otras organizaciones. Aunque, actualmente, se llevan a cabo muchas operaciones de Naciones Unidas sin ninguna intervención de la Unión Europea, la OTAN o Estados Unidos, todas las operaciones de estos últimos cuentan con algún tipo de implicación de la ONU.

La propuesta del secretario general de la ONU, Kofi Amman, de constituir una Comisión para la Reconstrucción Nacional que reúna a las diversas instituciones de Naciones Unidas que desempeñan un papel significativo en tareas de reconstrucción nacional, representaría un instrumento adecuado para crear un vínculo más permanente entre Nueva York y Bruselas. Tanto la Unión Europea como la OTAN tienen mucho que ofrecer a las misiones de paz de la ONU. Ésta no puede, muchas veces, estar a la altura de los requisitos que marca la acción militar colectiva, ni siquiera si se potencian de forma significativa sus fuerzas de mantenimiento de la paz. En ninguna operación ha desplegado más de una división reforzada, ni ha realizado ningún despliegue afrontando oposición armada, aunque lo haya autorizado en muchas ocasiones, y eso que puede haber circunstancias en las que sea necesario emplear cuerpos de ejército o haya que intervenir utilizando la fuerza ante una oposición armada <sup>(37)</sup>.

En el caso de España, al amparo de la ONU contribuye en la medida de sus posibilidades en cuantas iniciativas y operaciones de mantenimiento de la paz le es posible, ya sea independientemente, bajo bandera de la Unión Europea o como aliado de la OTAN.

De lo anterior se puede afirmar que la política de seguridad y defensa de la Unión debe seguir creciendo y, debe hacerlo, dentro de parámetros y circunstancias propias de la Unión. Deberá buscar su propia identidad para lo cuál definirá el qué, el cuándo, el cómo, el dónde y el para qué va a disponer de un instrumento tan poderoso y seguro. No obstante lo anterior, y teniendo

---

<sup>37</sup> <http://WWW.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/artl.html>. James Dobbins estudia las relaciones de la OTAN con otras organizaciones internacionales .

en cuenta el esquema de globalización en el que se mueve la seguridad y la defensa, la Unión Europea tendrá mucho que oír y aprender de organizaciones como: ONU, OSCE, OTAN, Consejo de Europa, etc.

### **Seguridad y defensa en Iberoamérica**

Conocer, interpretar y contabilizar las actividades que las Fuerzas Armadas de los países de Latinoamérica realizan en favor de una posible política exterior común, supone una tarea ardua y muy difícil de concretar, ya que cada país representa una postura en el concierto regional e internacional y en muchas ocasiones en contraposición con la de los otros integrantes de la región, sobre todo porque sus preocupaciones y prioridades en muchas ocasiones son completamente distintas. A título de ejemplo, la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata (Argentina), ha mostrado un continente fraccionado en países con prosperidad económica y social incuestionable, al lado de naciones que padecen las secuelas de la pobreza. Además la iniciativa de Estados Unidos de libre comercio, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ha dividido el continente, lo que ha llevado que Argentina, Brasil y Venezuela se opongan a la creación de un único bloque bajo la batuta de Washington <sup>(38)</sup>.

Ante esta dificultad, se pretende descubrir y analizar los objetivos, los temas, que les unen más que las dificultades, los antagonismos, que les separan. Como se ha dicho, América Latina es una región heterogénea, con historias y realidades distintas. Obviar estas diferencias implica caer en simplificaciones de seguridad y defensa, políticas, económicas y sociales que han fracasado reiteradamente. En algunos países el malestar social y económico ha dado lugar a nuevas protestas sociales que amenazan la institucionalidad

---

<sup>38</sup> MARIRRODRIGA, Jorge. Según las encuestas, el 67,5% de los argentinos apoya la celebración de la Cumbre, aunque el 72% no cree que de ella vaya a salir solución alguna a sus problemas. *El País*, 5 de noviembre de 2005.

democrática <sup>(39)</sup>. Con otro enfoque, Alain Touraine opina que Chile, Uruguay y Brasil han elegido el camino de una izquierda muy moderada <sup>(40)</sup>.

Bucear en alguno de los últimos e importantes hitos políticos de la región, como han sido la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno <sup>(41)</sup>, VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, III Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea <sup>(42)</sup> y IV Cumbre de las Américas, ayudará a descubrir los puntos de encuentro de estos países en el área de la seguridad y defensa y su relación con la política exterior.

En la XV Cumbre no hubo referencia al tema de seguridad y defensa, ni se firmó ningún acuerdo que tuviera relación directa con la política de los Ministerios de Asuntos Exteriores o de Defensa. Sin embargo, se consideran importantes las afirmaciones realizadas por el ministro de Asuntos Exteriores de España, Miguel Ángel Moratinos:

“Ha servido para impulsar la negociación de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y diferentes mecanismos de integración regional latinoamericanos. Ha destacado la participación del secretario general de la ONU, de máximos representantes de la Unión Europea y la Secretaria General de la OEA. Ha servido de preparación de una perspectiva latinoamericana de las relaciones entre la Unión Europea y la Cumbre Latinoamericana Birregional a celebrar en Viena en mayo de 2006” <sup>(43)</sup>.

---

<sup>39</sup> EDWARD, Sebastián y HUSMANN, Ricardo. *Una nueva agenda de desarrollo para América Latina*. *El País*, 12 de octubre de 2005.

<sup>40</sup> TOURAINE, Alain. en su artículo *¿Puede Europa dar un giro hacia la izquierda?* *El País*, 24 de julio de 2005.

<sup>41</sup> [http/ www.oei.es/xvcumbreddec.htm](http://www.oei.es/xvcumbreddec.htm). XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Salamanca. Octubre 2005.

<sup>42</sup> Fundación Friedrich Naumann, Dirección General para América Latina .31 de mayo de 2004.

<sup>43</sup> MORATINOS, Miguel Ángel. También opinó que la Cumbre supuso un paso decisivo en la constitución iberoamericana. *El País*, 24 de octubre de 2005.

También se cuenta con la opinión de la vicepresidenta primera del Gobierno español:

”Las Cumbres han permitido una aproximación a la realidad de los países y se ha reforzado la cooperación multilateral sobre todo, la bilateral. Brasil y México son las dos naciones que deben liderar Iberoamérica.”

Y la del ministro de Defensa español:

”Supondrá un nuevo paso en el proceso de institucionalización de las mismas y una profundización de las relaciones, incluyendo el ámbito de la defensa, entre todos sus miembros” (44).

Entre los acuerdos alcanzados y en relación con este estudio, hay que destacar la creación de un sistema de acción rápida contra las catástrofes naturales que arrasan a América Latina (45).

En la VI Conferencia, sí que hubo alusiones al tema de la seguridad, y así en su punto 13 se establece:

”Entre las preocupaciones comunes de seguridad y defensa tanto tradicionales como no tradicionales, se incluyen la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados de la región, a partir de una concepción cooperativa de la seguridad y la defensa, que reconoce su carácter multidimensional, involucra a actores estatales y no estatales e incluye componentes políticos, económicos, sociales y naturales.”

El su punto 15 preconiza, entre otros, el fomento de intercambio de información, y documentos de política y doctrina de seguridad y defensa, la

---

<sup>44</sup> BONO, José y MARQUES AMADO, Luís Felipe. *El País*, 12 de septiembre de 2005.

<sup>45</sup> GAULDONI, Fernando. Además de esta tarea prioritaria, se estudiaron las siguientes: puesta en marcha de programas de alfabetización, canje de deuda por educación, combatir la exclusión social y la inmigración. *El País*, 17 de octubre de 2005.

colaboración en capacitación e interoperabilidad y la activa participación en misiones de mantenimiento de la paz y operaciones de ayuda humanitaria.

También, en su punto 18 recoge:

“Su convencimiento de que en el ámbito de la seguridad y defensa, los intercambios profesionales, la capacitación en entrenamiento y organización institucional, constituyen medios superlativos para el desarrollo de la confianza mutua. En esta perspectiva recomiendan promover el desarrollo de nuevas iniciativas de transparencia en la esfera de defensa y seguridad.”

Se comprueba que la expresión “confianza mutua” se repite con mucha frecuencia a lo largo de los 46 puntos que abarca la VI Conferencia. El objetivo de profundizar en el mecanismo de la confianza mutua, viene de antiguo, pues ya en la III Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas celebrada en noviembre de 1998 en Cartagena de Indias (Colombia), dentro de las medidas de fomento de la confianza mutua, de los avances y perspectivas para la paz y la seguridad hemisférica democrática, los ministros de Defensa de Argentina y Chile establecieron conjuntamente un reglamento de ocho medidas de confianzas de carácter militar (ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas, conferencias bilaterales de inteligencia, intercambio de personal militar en actividades de instrucción y entrenamiento y otras de carácter profesional, reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre comandantes de guarniciones y de zonas navales fronterizas, invitación recíproca a participar en efemérides históricas, sociales, culturales, artísticas, deportivas, intercambio de revistas y publicaciones de interés para las Fuerzas Armadas, facilidades de bienestar para el personal militar en ambos países y cooperación científico-técnica en materia de interés común).

En cuanto a las Cumbres de las Américas y en relación con los temas de seguridad y defensa, ha sido la III Cumbre la que con mayor profusión ha tratado el tema. Tuvieron especial significado los Acuerdos sobre la Seguridad Hemisférica, que se centraron en el fortalecimiento de la confianza mutua, la

celebración de una Conferencia Especial sobre Seguridad <sup>(46)</sup>, que se realizó en la ciudad de México entre los días 27 y 28 de octubre del 2003, continuar con las actividades de prevención de conflictos y solución pacífica de controversias, apoyar la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, la lucha contra el terrorismo y respaldar la labor preparatoria de la V Reunión de Ministros de Defensa de las Américas.

Uno de los logros decisivos sobre seguridad, fue la reunión de expertos sobre medidas de fomento de confianza y seguridad, celebrada en Miami, Florida, entre los días 3 y 4 de febrero del 2003. La lista es muy amplia y comprende desde las diplomáticas y políticas, a las educativas y culturales, pasando por las militares. A continuación se relacionan las medidas militares de fomento de confianza y seguridad <sup>(47)</sup>:

- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el despliegue de Fuerzas Armadas.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el intercambio de información.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con el intercambio de personal.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con las comunicaciones.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con los contactos.
- Medidas de fomento de la confianza y la seguridad relacionadas con la capacitación y la educación.

---

<sup>46</sup> OEA/Ser.K/XXXVIII.CES/dec. 1/03 rev. 1, 28 de octubre de 2003.

<sup>47</sup> OEA/Ser.K/XXIX.RESEGRE/doc.6/03 rev. 3. 11 de febrero de 2003.

La relación detallada de cada una de las medidas en que se dividen los apartados nombrados desde, no se explicitan en aras de la sencillez y dimensión del Documento.

También, acordaron medidas específicas de fomento de la confianza para hacer frente a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos: terrorismo, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de sustancias químicas, tráfico en personas, tráfico ilícito de armas, delincuencia organizada, corrupción, lavado de dinero, seguridad en el transporte, protección de la infraestructura, lucha contra el contrabando, mitigación de los efectos de los desastres naturales y respuesta a los mismos, medio ambiente y medidas relacionadas con la salud, especialmente el VIH/SIDA.

El marco de la III Cumbre de América Latina y el Caribe/ Unión Europea, celebrada en Guadalajara, (México), durante los días 28 y 29 de mayo de 2004 puede considerarse como de éxito total ya que reunió a los más altos representantes políticos de 58 países (33 por parte de América Latina y el Caribe y 25 por la Unión Europea). La Cumbre presentó tres prioridades: el multilateralismo, la cohesión social y la integridad birregional.

Con respecto al tema de la cohesión social se plantea como base la democracia y la gobernabilidad, con presencia necesaria de igualdad de oportunidades e inclusión social. En tal sentido se considera un tema crucial para superar la situación de fragilidad democrática, los problemas de gobernabilidad y para asegurar un crecimiento sostenido en Latinoamérica. Aun convencidos de los logros alcanzados en esta Cumbre, debe considerarse que la misma es sólo una pieza más de un entorno global muy complejo, y desde esta perspectiva, este encuentro birregional es un paso más en un camino que se inició hace ya, dos décadas.

De estas Cumbres y Conferencias, se podría decir que no es la seguridad y la defensa en común -aún consideradas como muy importantes- el tema prioritario para los gobiernos de la región, más bien la primera preocupación

que tratan de resolver es la desaparición de la pobreza y la consecución de un desarrollo sostenido.

### *Algunos instrumentos de la “diplomacia de defensa”*

De las diferentes actividades comprendidas en lo que se conoce como “diplomacia de defensa”, relacionadas en la nota al pie de página, número 16, debemos enfatizar en las llevadas a cabo por las agregadurías militares, las relacionadas con el entrenamiento y la formación del personal militar y las de los contactos bilaterales de representantes de la administración de defensa en sus más altos niveles.

En cuanto a la participación de las agregadurías militares, consideradas éstas como instrumento de gran valor en relación con la diplomacia de defensa, hay que entenderla como el apoyo y la colaboración llevada a cabo por el Ministerio de Defensa al de Exteriores dentro de la labor del Estado en el exterior <sup>(48)</sup>. Se lleva a cabo mediante el apoyo y asesoramiento a los jefes de las misiones diplomáticas en la planificación y desarrollo de cometidos de política de defensa en el ámbito internacional. El importante matiz anterior, pretende asegurar y reforzar el principio de la unidad de acción <sup>(49)</sup> del Estado en el exterior.

Los agregados de Defensa, con carácter general, desarrollarán las siguientes funciones en el ámbito de la política de defensa <sup>(50)</sup>: apoyar y asesorar al jefe

---

<sup>48</sup> Así lo recoge la Instrucción 02/2005(provisional) del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, cuando le fija como cometido ,entre otros, a la División de Estrategia y Planes del EMACON”” proponer las líneas generales de actuación de las FAS en relación con la ayuda y cooperación militar de apoyo a la Diplomacia de Defensa”.

<sup>49</sup> EGURBIDE, Peru. *El País*, 5 de noviembre de 2005.El Gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero pretende aprobar la Ley del Servicio Exterior de España el próximo año, que recogerá, entre otras, medidas para hacer efectiva la unidad de acción del Estado en el exterior. Se insistirá en que todas las agregadurías especialmente las de Comercio y Defensa, estén en una sede única de la Embajada y no en sedes separadas de las Cancillería Las inspecciones de estos servicios serán únicas, a cargo de Servicios Interministeriales y no de cada ministerio competente. En este esquema, se redefinirá el Consejo de Política Exterior, que presidido por el Jefe de Gobierno, estarán los vicepresidente primero y segundo y los ministros de Exteriores, Defensa y Educación.

<sup>50</sup> Real Decreto 599/2005, de 29 de julio, por el que se regulan las Agregadurías de Defensa.

de la misión diplomática, proporcionar información sobre organización de la Administración del Estado en el exterior a los órganos superiores y directivos del Ministerio de Defensa, relacionarse con las autoridades del Estado receptor, prestar apoyo a las iniciativas y actividades del Ministerio de Defensa en el Estado receptor y apoyar en todo lo necesario a las distintas delegaciones militares enviadas al país de acreditación.

En los próximos años, hasta que la Unión Europea cuente con una política exterior y de defensa común, serán las propias agregadurías a nivel nacional las encargadas de realizar esta labor. Una muestra de las agregadurías militares acreditadas por la Unión en Latinoamérica es la que refleja en la figura 1. Las agregadurías de defensa de Latinoamérica desplegadas en la Unión vienen representadas en la figura 2.

No cabe duda que estas actividades continúan enmarcadas dentro de los planos bilaterales a nivel de Estado. Y la importancia económica, política, militar etc., de cada país viene reflejada, como no podía ser de otra manera, en el número, volumen e importancia de las agregadurías militares desplegadas.

En cuanto al campo del entrenamiento y de la formación, es preciso destacar la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa <sup>(51)</sup> en julio de este año. La importancia de esta Escuela viene reflejada por los ambiciosos objetivos establecidos en su documento fundacional:

- a) Seguir incrementando la cultura europea de seguridad en el marco de la (PESD).
- b) Fomentar una mejor comprensión de la PESD como parte esencial de la PESC.
- c) Dotar a los órganos de la Unión Europea de personal bien formado capaz de trabajar eficientemente en todos los aspectos de la PESD.

---

<sup>51</sup> Acción Común 2005/575/ PESC del Consejo de 18 de julio de 2005. Relativa a la creación de la Escuela Europea de Seguridad y Defensa (EESD). Diario Oficial de la Unión Europea, L194 de 26 de julio de 2005.

- d) Dotar a las administraciones de los estados miembros de la Unión Europea del personal bien formado, familiarizándose con la política, institucionales y procedimientos de la Unión Europea.
- e) Contribuir a fomentar las relaciones y contactos profesionales entre los participantes en las actividades de formación.

Su influencia en el área latina se considera prematura, aunque en su momento, podrá a llegar a ser muy significativa, sobre todo, si analizamos el contenido de su primer curso piloto de alto nivel de seguridad y defensa de la Unión Europea, que desde septiembre del 2004 hasta marzo del 2005, se desarrolló con las siguientes características.

Constó de cinco módulos diferentes e interrelacionados:

1. Historia y contexto de la PESD, liderado por Alemania.
2. La PESD hoy en día, liderado conjuntamente por Francia, Bélgica y Luxemburgo.
3. Retos a la seguridad europea, liderado por Holanda.
4. Estudio regional seguridad en el Mediterráneo, liderado por España.
5. La PESD hacia el futuro, liderado por Italia.

La Escuela está organizada como una red formada por institutos, escuelas, academias, instituciones de política de seguridad y defensa y el Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión. La red es una institución formadora de primer orden que imparte conocimientos en el ámbito de la PESD, centrándose en particular en los cursos de formación de la PESD a nivel estratégico.

El 20 de octubre de 2005, se celebró en el Colegio de Defensa del Reino Unido, la primera reunión formal del EAB (*Executive Academic Board*), encargado de la dirección académica. Con respecto a los cinco módulos que componen el curso de alto nivel, llegaron al acuerdo de que el contenido debería ser siempre el mismo, al objeto de tener temas similares los diferentes

cursos posteriores y disponer de un antecedente real y válido del curso cada vez que un país por nueva designación tenga que asumir la realización de un modulo. En la próxima reunión del EAB se estudiará en detalle el contenido del programa completo para cada uno de los módulos.

A pesar de su corto periodo didáctico y todavía admitiendo que esta Escuela Europea inicia su andadura y que necesita de tiempo y esfuerzos para alcanzar un grado óptimo en la enseñanza, no cabe duda, que puede ser un referente excelente para los Colegios de Defensa de Iberoamérica.

En este sentido entre los días 3 y 7 de octubre de 2005, se reunieron en la VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de los Países Iberoamericanos en Montevideo (República de Uruguay), con el fin de analizar el tema:

”Hacia la formulación de una política de defensa nacional a través de un proceso participativo de dialogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riegos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración.”

Entre las diversas conclusiones a las que llegaron se pueden destacar las siguientes:

- La globalización es un fenómeno multidimensional que afecta a los campos políticos, económicos, sociales, culturales, científicos, tecnológicos y militares de los Estados nacionales y de la comunidad internacional.
- Se enfatiza la necesidad de una mejor comprensión de la diversidad y realidad de los Estados. En este contexto recomiendan continuar con el desarrollo de medidas de confianza mutua que permitan el transito hacia la seguridad cooperativa.
- Se acuerda impulsar el desarrollo de los principios de legitimidad, representatividad y responsabilidad en los actores internacionales actuales y emergentes con aplicación de criterios que faciliten la integración

iberoamericana y contribuyan al acuerdo en la solución de los conflictos internacionales.

- Se sugiere, a través de la función académica de los colegios de defensa, el desarrollo de una cultura de Defensa Nacional -en consonancia con las idiosincrasias, tradiciones y marcos jurídicos nacionales- que conlleven al desarrollo de un modelo de política de defensa facilitador de su evolución continua dentro del contexto iberoamericano y que contemple a las Fuerzas Armadas como un importante instrumento de la política exterior de los Estados en su espíritu de cooperación e integración. En esta última conclusión, convergen plenamente la Unión Europea y Latinoamérica en lo que debe entenderse por “diplomacia de defensa”.

El presidente de Uruguay, Tavares Vázquez <sup>(52)</sup>, en Montevideo con motivo de la inauguración de esta VI Conferencia afirmó que hoy la política de defensa implica la participación y el diálogo de toda la sociedad, así como que la seguridad ya no es solamente la integridad territorial de la nación garantizada por las Fuerzas Armadas, sino que también abarca las amenazas o riesgos medioambientales, la delincuencia internacional el narcotráfico y el terrorismo. Asimismo, afirmó que la paz es mucho mas que la ausencia de violencia porque tampoco hay paz en la desigualdad, en la intolerancia o en la indiferencia.

Tanto la cultura de las medidas de confianza como la actuación de las Fuerzas Armadas bajo paraguas democráticos, se ven fortalecidos, entre otras actividades, por la participación de alumnos iberoamericanos en determinados cursos en Europa. Los países latinoamericanos, de acuerdo con sus posibilidades económicas e intereses nacionales, destacan alumnos a determinados cursos realizados en países de la Unión Europea. En este sentido, una clara muestra se refleja en el la figura 3 y en la figura 4.

---

<sup>52</sup> [http://WWW.elpaís.com.uy/05/10/03/ultmo\\_177303.asp](http://WWW.elpaís.com.uy/05/10/03/ultmo_177303.asp). El presidente de Uruguay defiende que la política de defensa implica participación social.

Del cuadro 1 destaca el Curso de Estado Mayor con cerca de 20 alumnos, pertenecientes a 13 países; y el de Altos Estudios Estratégicos con 30 concurrentes, de categoría al menos de coronel, provenientes de 16 países. La figura 3 destaca que son Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay los países que mayor participación asumen en la cooperación con España en materia de enseñanza.

Al no pertenecer los países latinoamericanos ni a la OTAN ni a la Unión Europea, sus alumnos cuando realizan cursos en centros militares europeos, no están autorizados a recibir toda la información sobre procedimientos, sistemas, conceptos, organización, inteligencia etc. de la Alianza/Unión Europea, por lo que la influencia académica, así como la asimilación y obtención de conceptos y procedimientos operativos, en este sentido, queda recortada.

Las reuniones o comisiones mixtas de representantes de los Ministerios de Defensa-Ejércitos en sus más altos niveles son una práctica excelente a tener en cuenta entre la Unión Europea y Latinoamérica. Las reuniones bilaterales con frecuencia van asociadas a la venta de armamento, material y equipos militares. En otros temas relacionados con la seguridad, las prioridades e intereses nacionales no suelen ser muy coincidentes. Con los datos disponibles, Chile que ha mantenido reuniones con Alemania; Francia, Reino Unido y Holanda, así como Brasil que las mantuvo con Alemania, España y Francia, son los mejor situados en este tipo de actividades.

Sin pretender analizar el papel de Estados Unidos en relación con Unión-Iberoamérica, sí se puede afirmar que Estados Unidos no busca impedir la relación de América Latina con el mundo. Por el contrario, se siente cómodo con que ésta tenga sus propias relaciones. No obstante, en oposición a las opiniones de queja que, en estos momentos, aparecen defendiendo el escaso interés que Estados Unidos muestra hacia América Latina, lo que subyace es que esta región, América Latina, no está en estos momentos entre los ejes de crisis de Estados Unidos. Se opina que deben existir relaciones normales con Estados Unidos y lo menos cruzadas posibles con los factores de crisis que a

veces influyen en la política norteamericana <sup>(53)</sup>. Tanto Estados Unidos como la Unión, en el mundo globalizado de principios de este siglo, deben mirar a América Latina, mostrándole claramente los valores tradicionales de libertad, derechos humanos y bienestar <sup>(54)</sup>.

## Conclusiones

A lo largo de este estudio, la mayoría de las actividades reseñadas son reflejo de la labor de dos Ministerios, el de Defensa y el de Asuntos Exteriores y de Cooperación. En varias ocasiones se ha hecho hincapié en la necesidad de que ambos cooperen y formen un conjunto único, todo ello con la finalidad de buscar el logro de uno de los objetivos políticos más importantes del Estado, asumido por la casi totalidad de los países, el de contar con la unidad de acción del Estado en el exterior. Si al final del trabajo queda clara la interrelación permanente que debe existir entre los actores (cancillerías, agregadurías y/o contingentes militares, ONG, personal de Ministerios de Educación, Comercio, Sanidad, etc.) que intervienen en la consecución y defensa de los intereses del Estado en el exterior, estoy convencido que el esfuerzo habrá valido la pena.

La “diplomacia de defensa” encuentra sus mejores momentos en la paz y en la gestión de crisis, para desaparecer, prácticamente, durante la acción del conflicto armado. Actividades realizadas por el Ministerio de Defensa en apoyo y colaboración con el de Exteriores constituyen lo que se entiende como las acciones de la “diplomacia defensa”.

Para que la proyección de la diplomacia de defensa de la Unión Europea en Latinoamérica sea una autentica realidad, necesita todavía de un largo y difícil

---

<sup>53</sup> CALVO, José Manuel. En el enfrentamiento entre Washington y Caracas con motivo de la asamblea de la OEA, justifica que EEUU intenta recuperar el liderazgo americano. *El País*, 5 de Junio de 2005.

<sup>54</sup> PALACIO DE OTEYZA, Vicente. En su artículo: El final del Atlantismo llega a afirmar “ Los intereses comunes de EEUU y la Unión pasan por gestionar de manera concertada su declinar relativo respecto a los países emergentes y , junto a éstos, poner en marca reformas y nuevas instituciones , sin perder de vista a los olvidados de África, Asia o América Latina”. *El País*, 8 de diciembre de 2005.

camino por recorrer. Si las acciones de las agregadurías militares a nivel bilateral, el incremento de la influencia de centros de enseñanza europeos en alumnos de Latinoamérica, la mejoría de los contactos personales y visitas de representantes de la administración de defensa al máximo nivel, etc. han sido y, continuarán siendo, una magnífica correa de transmisión entre la Unión y Latinoamérica, no cabe duda, que el trayecto no ha hecho más que empezar. No obstante, el logro de una postura única, con voz única en las personas de los comisarios de Asuntos Exteriores y Defensa en materia de seguridad y defensa de la Unión facilitará su llegada y la absorción por parte de los países latinoamericanos, aunque, éstos todavía continúen cada uno por su lado, sin constituir entidad única ni en Defensa ni en Exteriores.

A las dificultades anteriores, se añaden el no excesivo interés que representa Latinoamérica para la Unión, con respecto a otras áreas más candentes en el Mediterráneo, Oriente Próximo, África, etc.; y el no destacado lugar que ocupa Latinoamérica en las prioridades de la Unión.

En este contexto, también, la influencia de la Unión sobre Latinoamérica ha de entenderse teniendo en consideración a Estados Unidos, primera potencia mundial que comparte fronteras regionales con aquella región. Con seguridad la Unión no entrará en colisión con los intereses de Estados Unidos en dicha zona. Y, ambos, la Unión Europea y Estados Unidos deberán asumir el nuevo papel de las potencias emergentes y organizaciones internacionales de defensa en los países latinoamericanos como consecuencia de la nueva globalización.

En las últimas décadas, la visión del papel de los Ejércitos, sobre todo a nivel de medios de comunicación social, organizaciones pacifistas, sociedad en general etc., ha cambiado ostensible y claramente. Se ha ido diluyendo la idea de su empleo como fuerza combatiente, aun sin haber desaparecido esta misión de los textos constitucionales, para tener un mayor protagonismo en la resolución de conflictos de baja intensidad, catástrofes naturales, terrorismo,

ayuda humanitaria <sup>(55)</sup>, etc. Entre los países latinoamericanos, también se constata esta idea en el empleo de sus Fuerzas Armadas. Cada vez es mas frecuente observar el empleo de los Ejércitos latinoamericanos en misiones de apoyo a la paz, humanitaria, catástrofes naturales, terrorismo, etc.

Las Fuerzas Armadas latinoamericanas avanzan hacia un posicionamiento parecido al que ocupan los Ejércitos de los países de la Unión en la estructura del Estado. No obstante, en la actualidad, todavía existen países que emplean a sus Fuerzas Armadas como el mejor, y a veces el único, medio a disposición del Estado para proporcionar servicios básicos a la sociedad como son educación, sanidad, comunicaciones, medio ambiente, etc.

Latinoamérica ha buscado a través de la organización y desarrollo de las Cumbres y Conferencias el mejor entendimiento entre sus pueblos. Con rotundidad se puede afirmar que las conclusiones de todas ellas han sido ampulosas y ambiciosas y los resultados en mucha ocasiones poco prácticos. Referidos a la defensa y seguridad, frecuentemente, han puesto el énfasis en las medidas de fomento de la confianza y seguridad, loable labor realizada en análisis y síntesis. Actualmente, además de las anteriores preocupaciones intentan resolver los problemas de la corrupción, drogas, tráfico de personas y armas, delincuencia organizada, etc.

Analizada la influencia de la diplomacia de defensa actual de la Unión Europea en Iberoamérica, se entiende que es limitada, y que sin lugar a duda, lo mejor está por venir, está en el futuro. Pues como dijo Víctor Hugo

”El futuro tiene muchos nombres: para el débil es lo inalcanzable, para el miedoso, lo desconocido, y para el valiente, la oportunidad” <sup>(56)</sup>-

---

<sup>55</sup> CUADRADO, Jesús. *El País* de 24 de octubre de 2005. En el artículo Militares, ¿para qué? llega a afirmar : “cierto que han de estar preparados para el uso de la fuerza, pero los conflictos mas habituales a los que han de enfrentarse están cada vez mas próximos a funciones de mantenimiento de la paz, con trabajos de policía unas veces, otras con tareas mas tradicionales como separar contendientes o controlar el espacio aéreo, o bien a garantizar la libertad de movimientos, colaborar en la extinción de incendios o ante grandes catástrofes”.

<sup>56</sup> <http://www.mundocitas.com/buscador/Futuro/1>.

Por lo que, podemos concluir que situados en el futuro del que habla Andrés Ortega (<sup>57</sup>)-año 2023-; caminando Latinoamérica hacia la convergencia con los valores democráticos de la Unión Europea, según Durao Barroso (<sup>58</sup>) ex primer ministro portugués, y buscando la oportunidad del valiente de Víctor Hugo, la proyección de la “diplomacia de defensa” de la Unión Europea en Iberoamérica será una realidad.

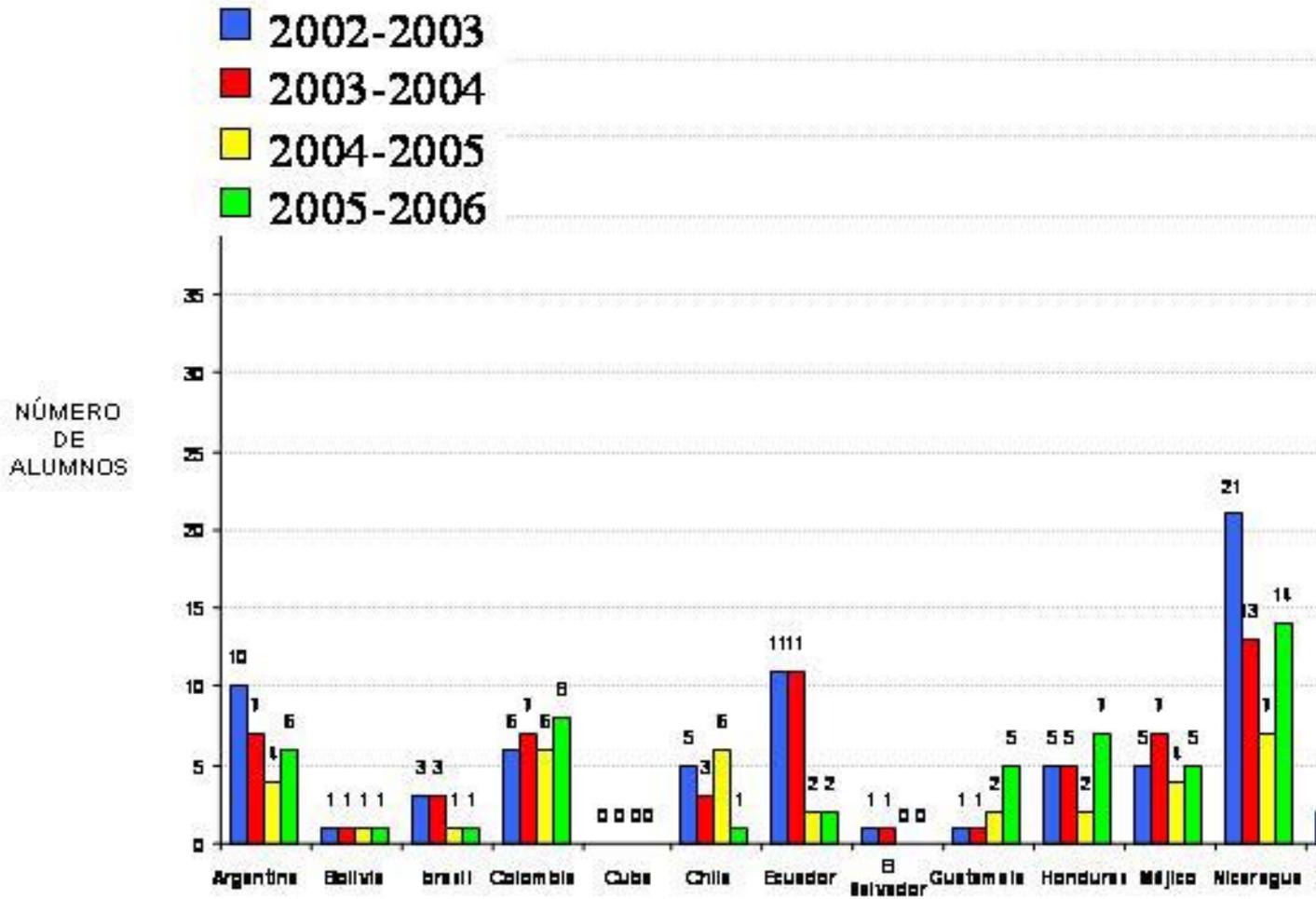
---

<sup>57</sup> ORTEGA, Andrés. En su artículo, Así será el mundo de doña Leonor, escribe: “La UE contará ya con 35 miembros, aunque con su núcleo real, cuasi federal, está compuesto por 13 en torno al euro, a una política exterior común y a un ejército integrado “ “... tres Ejércitos, sino también por el Cuerpo Europeo de Despliegue Rápido que se ha convertido en uno de los apagafuegos principales del mundo” “...Brasil ha despegado y un 70% de su población habla ya castellano como segunda lengua, lo que afianza la idea de Iberoamérica”.

<sup>58</sup> MORA Miguel. *El País*, 6 de Noviembre de 2005. Subrayó que la asociación estratégica entre la UE e Iberoamérica debe recoger aspectos de cohesión social, lucha antiterrorista y medio ambiente, además de un acuerdo sobre drogas y tecnologías de la información.

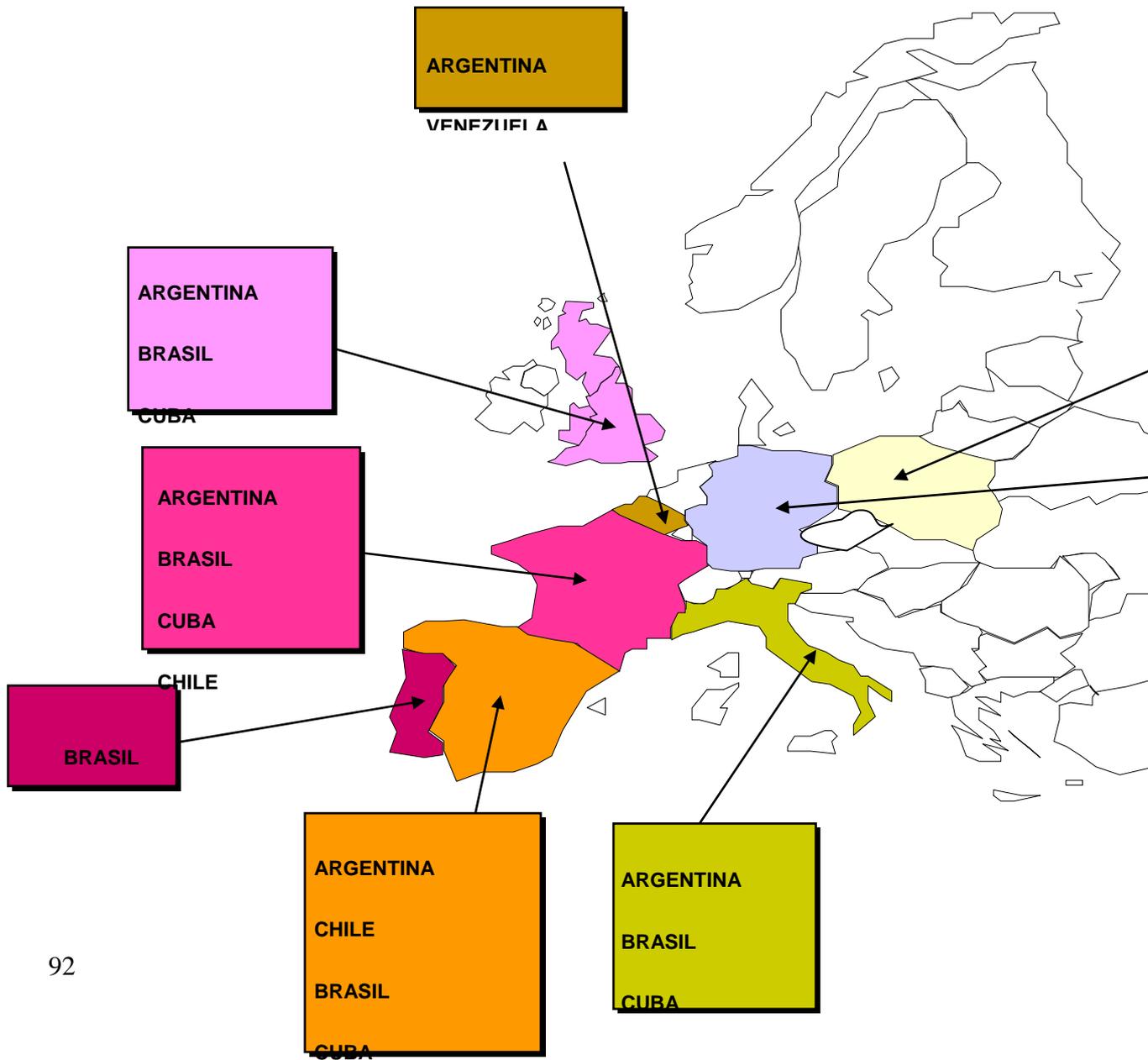


**COOPERACIÓN EN MATERIA DE ENSEÑANZA MILITAR ENTRE ESPAÑA E IBEROAMÉRICA**





## DESPLIEGUE DE AGREGADURÍAS DE DE



**CAPÍTULO TERCERO**

**LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA:  
UN ENFOQUE REGIONAL  
DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA**

# LA SEGURIDAD DE AMÉRICA LATINA: UN ENFOQUE REGIONAL DESDE LA PERSPECTIVA EUROPEA

Por Félix Arteaga Martín \*

La comparación de los procesos colectivos de colaboración en Europa y América Latina en materia de seguridad resulta difícil desde el punto de vista metodológico. Por un lado, no es sencillo articular un marco conceptual que cuente con los mismos actores, variables y contextos para permitir la comparación porque si éstos son diferentes resulta difícil comparar marcos conceptuales heterogéneos por mucho que la voluntad de hacerlo fuerce la lógica metodológica. Por otro lado, resulta difícil evitar que la comparación de los sistemas de seguridad derive hacia la comparación de los procesos de integración y se contamine con elementos ajenos a la seguridad derivados de otros procesos de integración económica o política presentes en los mismos escenarios geográficos. La voluntad de comparar los procesos acaba atribuyendo el mismo significado a términos que como integración, política y seguridad se interpretan de un modo diferente en cada contexto regional (<sup>59</sup>). Dada

---

\* Félix Arteaga Martín es profesor de Seguridad Europea en el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED y profesor asociado de Relaciones Internacionales la Universidad Carlos III de Madrid. Oficial de la Escala Superior del Ejército de Tierra en la reserva, licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), licenciado y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense (UCM) de Madrid, y diplomado en Gestión de la Seguridad Nacional por la National Defence University (NDU) de Washington. Ha trabajado como consultor de la Comisión Europea en América Latina y colabora en programas de investigación con el Ceseden, el Real Instituto Elcano, el Instituto de Seguridad Interior de la UNED. Es miembro del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres y autor del libro "La identidad europea de seguridad y defensa"

<sup>59</sup> La tentación más generalizada desde los análisis europeos consiste en proyectar los conceptos y visiones europeístas a cualquier proceso de cooperación regional sin tener en cuenta su especificidad. Este enfoque *eurocentrista* se complementa, del otro lado, con un sentimiento *regionalista* que acepta la comparación en esos términos porque permite la homologación de unos procesos que tienen poco en común. Estas tendencias son tanto más notorias en los análisis

la dificultad de comparar marcos conceptuales que son heterogéneos porque no tienen los mismos elementos y variables de análisis, la comparación tiende a centrarse en aspectos aislados de los mismos como sus elementos jurídicos o procedimentales más abundantes sin entrar a valorar otros aspectos como los institucionales u operacionales menos frecuentes. Como resultado, el análisis funciona cuando se compara variable a variable pero no funciona para comparar sistema con sistema.

Siendo conscientes de estas limitaciones metodológicas de partida, este capítulo explora las posibilidades que ofrece un enfoque regional de comparación. El enfoque regional es uno de los tres enfoques de la seguridad internacional, los otros dos corresponden al enfoque global, relacionado con problemas y políticas mundiales de seguridad, y al enfoque neorrealista, relacionado con los problemas y políticas estatales de seguridad. Cada uno de tres enfoques o marcos conceptuales determina qué variables se deben tener en cuenta y, a partir de ellos, permiten el desarrollo de teorías y modelos. Dentro de este enfoque regional, la teoría más desarrollada es la del complejo de seguridad regional de Buzan y Waever que permite estudiar la interdependencia desde la lente de la seguridad (<sup>60</sup>). Este enfoque permite la comparación de dos contextos de seguridad tan diferentes como el europeo y el latinoamericano en la medida que identifican los niveles de análisis y los elementos que los componen y permiten contrastar sus características.

A pesar de que el sentido común asocia la integración regional de seguridad con la proximidad geográfica de sus Estados miembros, en la teoría del complejo de seguridad regional no prima la geografía sino el concepto de seguridad que comparten. Desde luego que la proximidad geográfica influye en la seguridad, al igual que lo hacen los procesos de integración política o económica, pero la

---

comparados cuanto más se fundamentan en la literalidad de los textos oficiales y menos lo hacen en la realidad de sus contextos de seguridad.

<sup>60</sup> Para la evolución del concepto de complejo de seguridad de Barry Buzan, desde su formulación en 1983 a la formulada en 1998 como un “conjunto de unidades cuyos mayores procesos de securización, desecurización o ambos están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden analizarse o solucionarse razonablemente al margen de los demás” figura en Barry Buzan y Ole Waever, *Regions and Powers: the Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2003, p. 44.

interdependencia en materia de seguridad se establece combinando cuatro factores de interacción relacionados prioritariamente con la seguridad: patrones, estructura, riesgos y dinámica, junto a cuatro niveles de análisis: individual, bilateral, regional y global.

Esta matriz de análisis se va a aplicar a dos realidades regionales de seguridad (de ahora en adelante complejos) que incluyen, por un lado, a los Estados miembros de la Unión Europea y, por otro, a los Estados latinoamericanos al sur de México (<sup>61</sup>). La comparación a dos bandas introduce la ficción de considerar la existencia de un complejo latinoamericano único cuando, en realidad, consta de varios complejos diferenciados. A la espera de una mayor integración regional, y sin entrar a analizar las diferencias entre los distintos complejos latinoamericanos (<sup>62</sup>) la comparación se realiza aplicando los mismos factores y niveles de comparación a todos los complejos aunque luego se agrupen las conclusiones latinoamericanas en un complejo único para facilitar su contraste con el latinoamericano

La Unión Europea es parte, subcomplejo, de los complejos supraregionales articulados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y por la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) mientras que los Estados latinoamericanos han compartido con México, Canadá y Estados Unidos el complejo supraregional, hemisférico, en el marco de la Organización de Estados

---

<sup>61</sup> La exclusión responde al distanciamiento mexicano de todos los progresos subregionales de cooperación de seguridad y a sus relaciones especiales de seguridad con Estados Unidos que describe, entre otros, Raúl Benítez en "Doctrina, historia y relaciones civiles-militares de México a inicios del siglo XXI" en José A. Olmeda (compilador), *Democracias frágiles*, Tirant Lo Blanch, 2005, pp. 746-57. La propuesta de la North America Cooperative Security Act por el senador Richard C. Lugar en abril de 2005 para intensificar los lazos de seguridad del Norte refuerza las tendencias descritas.

<sup>62</sup> Mientras la UE carece de bloques subregionales, los miembros de Mercosur, la Comunidad Andina, junto a Guyana, Surinam y Chile forman ya parte de la Comunidad Sudamericana de Naciones desde diciembre de 2004. Si se incorporaran a esta los miembros de la Comunidad Andina y juntos desarrollaran una dimensión de seguridad, tendríamos un complejo regional *mutatis mutandis* comparable al europeo, aunque algunos autores como Arturo Contreras han señalado las dificultades del proceso en "El desafío de la unidad sudamericana y las ventajas de su posición relativa frente a Asia-Pacífico, Europa y Norteamérica", *Estudios Internacionales de la Complutense*, vol. 7, nº 1, 2005, pp. 44-50.

Americanos (OEA) <sup>(63)</sup>. La pertenencia a dos complejos suprarregionales de tan distinta trayectoria y, especialmente, la relación con la potencia hegemónica de ambos: Estados Unidos, ha marcado la identidad de ambos complejos pero mientras la Unión Europea ha desarrollado un complejo propio de seguridad, los segundos no han conformado un complejo único sino un agregado de ellos. Otra fuente de diferenciación estriba en el desigual resultado de los procesos y métodos de integración políticos y económicos a ambos lados del Atlántico. Los Estados miembros de la Unión Europea han protagonizado un proceso de integración económico y político de cinco décadas siguiendo un método funcional que ha ido incorporando nuevas políticas a partir de la consolidación previa de las políticas comunes. Por el contrario, sus homólogos latinoamericanos no han conseguido integrar todavía ninguna de las tres dimensiones continentales: comercio, democracia o seguridad, ni tampoco articularlas transversalmente a pesar de que la proliferación de documentos fundacionales del espacio latinoamericano en ese sentido <sup>(64)</sup>. Como resultado, la interdependencia europea en materia de seguridad se ve facilitada por una elevada densidad de interacciones en otras materias mientras que la interdependencia latinoamericana no se beneficia de estas vinculaciones (*linkages*).

---

<sup>63</sup> La OEA incluye a los países de América Latina y el Caribe junto a EE UU y Canadá menos Cuba. Barry Buzan (2003: 263-6, 304) señala dos complejos: el norteamericano y el sudamericano, y en este, a su vez dos subcomplejos regionales de seguridad generados por el conflicto colombiano y por la estabilización de Mercosur. Sin embargo, no incluye el subcomplejo centroamericano en el sudamericano debido a la mayor densidad de sus relaciones con el Norte. El “complejo” latinoamericano imaginado en este capítulo contradice esta tipología de Buzan y diferencia el complejo centroamericano, tanto por la progresiva pérdida de penetración de EE UU como por la emergencia del Sistema Centroamericano de Seguridad (SICA), fundado en 1991 para unir a los siete países de la región. También incluye los subcomplejos regionales de Buzan pero con la categoría de complejos debido a la diferente densidad de sus relaciones de seguridad porque, según Buzan, un complejo sólo puede dividirse en subcomplejos si éstos replican las características esenciales del primero.

<sup>64</sup> La experiencia europea de seguridad se adaptó al método funcional a partir del fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954 renunciando desde entonces a la construcción de arriba-abajo, a partir de grandes acuerdos, y postergar el ejercicio compartido de las responsabilidades de seguridad al momento en que fueran necesarias para completar otras políticas comunes.

## Los patrones de comportamiento

Cada complejo tiene su propia tradición de comportamiento en materia de seguridad fraguada a través del tiempo y condicionada por las circunstancias internas y externas de cada actor. Cada complejo tiende a reaccionar colectivamente según patrones de amistad e enemistad, de intervención o inhibición, reconocibles a través de trazas históricas y señas de identidad que dotan a su comportamiento de unas características propias que lo singularizan frente a los demás y se reproducen en cada uno de los subcomplejos en los que puede dividirse. Los patrones de comportamiento reflejan el concepto de seguridad de un complejo y proporcionan previsibilidad a la actuación de un complejo en materia de seguridad.

Una primera diferencia entre los patrones es que el complejo europeo ha desarrollado una mayor identidad colectiva debido al carácter regional o global de los conflictos que han afectado al espacio europeo mientras que en el complejo latinoamericano han primado los bilaterales. Desde que se inventara, precisamente en Europa, el equilibrio de poder, los bloques y los ejes proliferación de alianzas y de conflictos de forma que los actores europeo se han acostumbrado a actuar juntos – aunque en distintas coaliciones- agrupándose entre sí y acentuando su interdependencia frente o junto a otros actores, un patrón histórico sublimado por las dos guerras mundiales.

La guerra fría hizo crecer dos espacios supraregionales de seguridad bajo los Tratados del Atlántico Norte y del Interamericano de Defensa y las relaciones transatlánticas y hemisféricas, respectivamente, facilitaron la socialización entre los miembros de cada complejo. Sin embargo, ni las relaciones transatlánticas ni las hemisféricas desembocaron en complejos de seguridad aunque cumplieron los fines previstos evitando enfrentamientos globales y mitigando algunos conflictos subregionales con desigual fortuna, caso del enfrentamiento greco-turco, aunque no pudieron evitar las tensiones bilaterales latentes, caso de los conflictos fronterizos bilaterales latinoamericanos o las tensiones balcánicas <sup>(65)</sup>.

---

<sup>65</sup> Aunque los complejos hemisférico y transatlántico redujeron las tensiones seculares entre potencias regionales como Argentina y Brasil o Alemania y Francia, no lograron consolidarse como

El diferencial de riesgo entre ambos complejos generó una mayor densidad de relaciones de seguridad en el espacio europeo, escenario preferente del enfrentamiento Este-Oeste, que en el latinoamericano, escenario episódico de la contención. Precisamente esa mayor preocupación por los riesgos desarrolló una identidad europea desde dentro de la Alianza hasta formar un complejo regional diferenciado de las relaciones transatlánticas (<sup>66</sup>). La autodefensa frente a un enemigo común socializó a los Estados europeos tanto en el espacio occidental de la OTAN como en el oriental del Pacto de Varsovia. La socialización facilitó el desarrollo de mecanismos colectivos y europeos de seguridad como respuesta y mecanismo de interdependencia.

Otro patrón a tener en cuenta en los complejos regionales es el de la intervención colectiva en los problemas de seguridad regionales. En el caso europeo, el proceso de distensión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, luego organización OSCE, generalizó un sistema de seguridad cooperativa en la que se acabaron imponiendo medidas de injerencia en materia de seguridad, desde las medidas más ligeras de confianza y seguridad hasta las más intrusivas de inspección sobre el terreno y sin aviso previo. El proceso socializó a los actores en la necesidad de acompañar las medidas declarativas con mecanismos de verificación que evaluaran su cumplimiento y guiaran acciones colectivas al respecto (<sup>67</sup>). Las crisis de posguerra fueron otro laboratorio de intervención colectiva y los Estados miembros de la Unión Europea han participado colectivamente –a diferencia de la participación individual latinoamericana- en misiones de seguridad internacional bajo

---

complejos supraregionales. Si al principio, la presencia estadounidense postergó la necesidad de desarrollar una respuesta colectiva regional diferenciada hasta el fin de la guerra fría, posteriormente el declive del liderazgo estadounidense y una percepción diferenciada de los intereses de seguridad impidió la consolidación de las relaciones hemisféricas y transatlánticas de seguridad como alternativa a la interdependencia regional.

<sup>66</sup> Para una evolución del proceso de definición desde la Segunda Guerra Mundial hasta el siglo XXI, ver Félix Arteaga, *La identidad europea de seguridad y defensa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999. La evolución de los complejos regionales de seguridad de América del Sur y Europa se encuentra en Buzan y Waever (2003: 304-76).

<sup>67</sup> Algunas de las medidas de seguridad y confianza ensayadas en el laboratorio europeo han hecho fortuna en el espacio latinoamericano aunque no se han desarrollado de forma tan sistemática e intrusiva. La adopción de mecanismos como la inspección *in situ* sin previo aviso o los mecanismos de alerta de la OSCE son fruto, y causa, de la interdependencia entre los estados.

bandera de Naciones Unidas, la OTAN y, como veremos más adelante, la propia Unión Europea. Paralelamente a estas misiones militares, los Estados europeos se han movilizado en operaciones antiterroristas, catástrofes naturales o misiones de injerencia humanitaria, algo que no ha podido contabilizarse en el haber latinoamericano en ocasiones tan propicias como la crisis de Haití o los huracanes *Mitch* o *Katrina*.

El proceso necesita un tiempo de adaptación del que no han dispuesto todavía los actores latinoamericanos, por lo que en su estadio actual, las medidas colectivas adolecen de falta de mecanismos y procedimiento a la altura del voluntarismo de las declaraciones. La falta de mecanismos puede ser coyuntural, en función del estadio inmaduro de la integración del complejo, o estructural, si se perpetúa por la renuencia a cualquier vía de integración colectiva. Sin embargo, la ausencia de mecanismos en cualquiera de las numerosas convenciones y acuerdos de seguridad apunta a que no se trata de una cuestión de tiempo sino de voluntad política. Así, uno de los elementos característicos esenciales de la seguridad latinoamericana, la seguridad democrática, está reivindicada por numerosos acuerdos jurídicos y políticos (<sup>68</sup>), pero su aplicación carece de los mecanismos de aplicación o, incluso de la voluntad de entrar en la evaluación de la legitimidad democrática de los gobiernos de acuerdo con el patrón regional implantado por la Doctrina Estrada (<sup>69</sup>).

Otra diferencia entre ambos complejos es que el europeo aspira a convertirse en un actor global y participar en la seguridad internacional, tal y como ha establecido uno de los tres objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad, mientras que el latinoamericano carece de una vocación de proyección colectiva. Esta diferencia de patrones, más regional y más global en el complejo europeo repercute

---

<sup>68</sup> Entre otras, el tratado Marco de Seguridad Democrática Centroamericana de 1995, la cláusula democrática de Mercosur de 1998, la Carta Democrática Interamericana y el compromiso democrático de la Comunidad Andina de 2001. Por el contrario, la cláusula democrática de la UE esta diseñada para condicionar su ayuda internacional a terceros países y no para preservar comportamientos democráticos.

<sup>69</sup> La prensa internacional se hizo eco de la división interna de la OEA durante su reunión de Fort Lauderdale, Florida, de junio de 2005 en la que sólo Estados Unidos, Brasil, Perú, Costa Rica, Nicaragua y Colombia apoyaron el desarrollo de mecanismos de la Carta y Venezuela lideró la oposición a cualquier sistema de evaluación de las situaciones políticas internas. José Manuel Calvo en *El País* (7.6.2005) 6.

en las relaciones de ambos complejos con Naciones Unidas porque mientras la Unión Europea proporciona asistencia al Consejo de Seguridad para ocuparse de problemas extraregionales como los de Ituri, en la República Democrática de Congo y Darfur en Somalia, el complejo latinoamericano no ha pasado todavía de actuar tímidamente en Haití y no de forma multilateral a través de la OEA, Mercosur o la Comunidad del Caribe (CARICOM), sino de forma plurilateral.

El complejo europeo ha replicado el patrón de comportamiento de la OTAN en materia de seguridad internacional. A diferencia de la OEA que es un acuerdo de seguridad al amparo del capítulo VIII y, por tanto, dependiente de Naciones Unidas, la OTAN siempre ha optado por la colaboración puntual, caso por caso, acudiendo al Consejo de Seguridad para legitimar sus acciones fuera del área del Tratado, desde los primeros escenarios balcánicos a los de Afganistán. Siguiendo este patrón, la Unión Europea ha establecido acuerdos de seguridad con organizaciones internacionales de seguridad para contribuir, caso por caso y sin compromiso automático, a sus misiones. Este patrón convierte a la Unión Europea en un productor –limitado- de seguridad internacional mientras que el complejo latinoamericano sigue siendo un consumidor –limitado- de seguridad.

Ambos complejos respaldan el multilateralismo. La necesidad de responder a los riesgos de la globalización con un sistema multilateral efectivo es el segundo de los tres objetivos estratégicos de la Estrategia Europea de Seguridad (<sup>70</sup>). El recurso a Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad tiene un sentido positivo: el de fomentar la cooperación y el orden internacional en materia de seguridad, pero también tiene uno negativo: el de reenviar a un foro multilateral como el de Naciones Unidas la responsabilidad de solucionar los problemas regionales por incapacidad y falta de voluntad para actuación autónoma de los actores implicados. Sin embargo, este patrón de reenvío tiende a alterarse en la medida que las organizaciones supraregionales como Naciones Unidas, OEA, OTAN OSCE han dejado de resolver

---

<sup>70</sup> La referencia expresa al multilateralismo eficaz aparece en numerosos apartados del documento 15895/03 de 8 de diciembre de 2003 (disponible en <http://register.consilium.eu.int>) El multilateralismo aparece –sin apelación a la eficacia- en los documentos de la OEA como la Declaración de Seguridad de las Américas en la que además se reitera el carácter de organismo regional de conformidad con el capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas (apdo. II.4.z).

eficazmente los problemas de los “patios traseros” ajenos y, a su vez, reclaman soluciones regionales y subregionales para delegar en ellos la responsabilidad. La reivindicación de un multilateralismo calificado como efectivo refleja, precisamente, la necesidad de evitar que los foros multilaterales reproduzcan el estancamiento e inacción de los regionales, para lo cual los complejos regionales deben comenzar a producir seguridad colectiva por sí mismos en lugar de perpetuarse como usuarios de la misma. La devolución de las responsabilidades hacia actores regionales pone a los Estados que forman agrupaciones regionales ante la necesidad de articular capacidades militares concretas para hacer frente a problemas de seguridad regionales, caso de Haití o los Balcanes, o internacionales, como las misiones internacionales de paz.

### **La estructura del sistema**

El siguiente factor teórico a tener en cuenta es la estructura y dinámica de cada complejo. La estructura viene determinada por las relaciones y capacidades de seguridad que determinan la jerarquía entre sus miembros. La dinámica se refiere al proceso de interacción entre la estructura y los actores. La estructura y la dinámica condicionan, aunque no determinan, las relaciones de seguridad, los patrones de rivalidad, el equilibrio de poder y las alianzas intraregionales. Cada espacio de seguridad regional tiene su propia dinámica donde la evolución del sistema mantiene o altera sus características (*status quo*), las transformaciones que se producen respecto a la membrecía, anarquía u orden, polaridad y patrones de comportamiento (cambios internos) y las modificaciones supraregionales que alteran el complejo regional (cambios externos). La posición de cada actor en la jerarquía del sistema depende de su capacidad de influencia en el ámbito de seguridad que ocupe al complejo y cada dimensión de seguridad tiene su propia jerarquía, de ahí la dificultad de preservar las mismas dinámicas, lógicas y estructuras cuando cambian o se amplían las dimensiones de seguridad a cubrir (<sup>71</sup>).

---

<sup>71</sup> La aparición de nuevas dimensiones de seguridad como la lucha contra el terrorismo internacional, los tráfico ilícitos tiende a presentarse como una ampliación del rol de las estructuras internacionales que las refuerza. Esta tendencia se observa, por ejemplo, en el auge de las reivindicaciones de las fuerzas armadas en su nueva misión antiterrorista, a uno y otro lado del Atlántico. No obstante, la

Las potencias condicionan la estructura de seguridad, ya sea a través de la influencia de sus contextos supraregionales y, sobre todo, por su interacción con la superpotencia estadounidense. Estados Unidos ha sido una potencia en América Latina y una potencia en Europa durante prácticamente los últimos 100 años, lo que le convierte en un polo de atracción en materia de seguridad. También ha liderado dos entramados multilaterales y establecido relaciones bilaterales de seguridad con los principales actores, desde las relaciones preferentes con el Reino Unido y Argentina a las delicadas con Brasil y Francia. El poder estructural de Estados Unidos ha configurado la estructura de seguridad en los dos complejos regionales por la vía positiva, fomentando la convergencia y la socialización entre sus miembros, y negativa, fomentando la identidad colectiva frente al líder hegemónico. Sin entrar en el balance histórico de su relación, la situación actual muestra bastante parecido en las tendencias generales: diferenciación de conceptos, prioridades y capacidades de seguridad individuales de Estados Unidos frente a los colectivos o individuales de sus aliados; el creciente cuestionamiento del liderazgo regional de Estados Unidos como evidencias sus dificultades para lograr el respaldo colectivo a cuestiones como las misiones de la OTAN en Iraq (<sup>72</sup>), el apoyo a sus candidatos (<sup>73</sup>) en la OEA, la renuencia a la Corte Penal Internacional. El distanciamiento respecto a Estados Unidos no se aprovecha para construir una identidad frente a la potencia externa y, además, se ve dificultada por la proliferación de relaciones bilaterales y los agrupamientos *ad hoc* que impulsa Estados Unidos para compensar el estancamiento de los foros multilaterales. Estas tendencias facilitan un mayor margen de autonomía de los complejos regionales frente a Estados Unidos aunque no garantizan su autonomía y alteridad.

---

experiencia de la OTAN y de la UE muestran la dificultad de transformar las estructuras, conceptos y mentalidades a los nuevos riesgos y escenarios de seguridad.

<sup>72</sup> Para una visión europea de la crisis transatlántica, ver la publicación del Instituto de Seguridad de la UE, "Shift or Rift: Assessing US-EU relations alter Iraq", 2003 (disponible en <http://www.iss-eu.org>). Para la española, ver a Pere Vilanova y Baqués Joseph (coords.), *La crisis del vínculo transatlántico: ¿coyuntural o estructural?*, IUGGM-UNED, 2005.

<sup>73</sup> Estados Unidos ha encontrado la oposición mayoritaria de los miembros de la OEA para aislar al presidente Chavez (sólo le apoyó el salvadoreño Francisco Flores) o apoyar a sus candidatos en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o a la Secretaría General de la OEA.

En el nivel regional, se encuentran algunas potencias cuyo poder militar no es comparable entre sí, de región a región, pero sí que es comparable su distancia respecto al resto de las potencias medianas y pequeñas. Brasil y Argentina, por el lado latinoamericano, y Francia y Alemania, por el lado europeo, han tenido el suficiente poder para mantener un margen de autonomía respecto a Estados Unidos pero no el suficiente como para crear una situación de bipolaridad en los complejos supraregionales o de unipolaridad en los regionales. Ante esta imposibilidad de alternancia directa en el nivel hemisférico, Francia y Brasil utilizan su predominancia en las organizaciones regionales como instrumento de diferenciación, aspirando a replicar liderazgos regionales que no ostentan en el ámbito supraregional. El liderazgo regional puede fomentar la regionalización de la seguridad si estos actores actúan como locomotoras de la *segurización*, (*securitización*) caso de Francia, Alemania y Reino Unido en el complejo europeo, pero también puede provocar la fragmentación del complejo existente, caso de la división entre europeístas, atlantistas y neutrales dentro del mismo complejo (<sup>74</sup>). Las divergencias no tienen por qué dar lugar a la creación de subcomplejos regionales de seguridad salvo que generen patrones, estructuras, riesgos y dinámicas diferenciados, ni perpetuarse en el tiempo pero su existencia muestra la dificultad de ampliar y profundizar la interdependencia del complejo.

Finalmente, constatar en ambos complejos la irrupción de nuevos actores estatales, caso de la incorporación ilimitada de nuevos Estados a la Unión Europea, y no estatales de seguridad como los grupos étnicos, los carteles, el terrorismo internacional o las “maras” en el complejo latinoamericano. Son nuevos actores

---

<sup>74</sup> La divergencia de intereses fomenta espacios subregionales de cooperación al margen de los multilaterales. Terminologías como la “arquitectura flexible de seguridad” definida por la Conferencia de los ministros de Defensa en 2000 tiene numerosos antecedentes en la “jerga” europea como arquitectura de seguridad, geometría variable, ejes, círculos concéntricos, cooperaciones reforzadas o estructuradas, miembros de pleno derecho y miembros con estatutos particulares, clubes, pilares o directorios, y muchos otros entre los que se cuenta la última división de la “nueva” y la “vieja” Europa –en alusión a su mayor o menor afinidad respecto a los postulados estadounidenses, que reflejan la falta de integración de los distintos agrupamientos y centros de interés.

locales, regionales o transnacionales que están modificando la dinámica y estructura de seguridad de los complejos y que dificultan su previsibilidad y gobernanza (<sup>75</sup>).

### **Los nuevos riesgos y dimensiones de la seguridad**

Los riesgos internos o externos son otro factor de regionalización en la medida que fomentan mecanismos colectivos de respuesta. Los riesgos no tienen porqué ser permanentes, porque entran y salen de la agendas políticas y sociales en lo que se denomina proceso de *segurización*. La percepción del riesgo, más que su dimensión objetiva, es la que determina la movilización colectiva, de ahí la necesidad de contar con evaluaciones regionales de seguridad previas para poder articular respuestas y políticas al respecto (<sup>76</sup>). En un enfoque como el regional que prima la interdependencia entre los miembros, cuanto más compartidos y específicos sean los riesgos más fomentarán la identidad e interdependencia de los complejos de seguridad y, en sentido contrario, suscitarán menor movilización cuanto más generales y difusos sean.

La proximidad favorece la interdependencia en la medida que se comparten o contagian riesgos, pero como ya se ha dicho, el enfoque regional cuestiona que la proximidad sea una condición suficiente porque la evidencia empírica muestra que actores muy próximos geográficamente, por ejemplo Brasil y Colombia o Venezuela y Colombia, son actores cuyo nivel de interdependencia es muy bajo a pesar de su proximidad fronteriza y de compartir algunos riesgos sobre ellas. Esta asunción aplicable a los riesgos tradicionales de seguridad ha tenido un respaldo imprevisto tras la multiplicación de los riesgos transfronterizos que actúan por encima de las fronteras y distancia. Al igual que la proximidad, los riesgos compartidos facilitan pero no predeterminan la cooperación regional. Los riesgos condicionan pero no predeterminan la colaboración entre los actores regionales afectados y riesgos como

---

<sup>75</sup> Luís Esteban González, "El etnonacionalismo: las nuevas tensiones interétnicas en América Latina", ARI Elcano nº 59 de mayo de 2005 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/738.asp>).

<sup>76</sup> La UE ha procedido a acometer sus propias evaluaciones de seguridad en las áreas donde cuenta con capacidad colectiva propia, caso de las evaluaciones de riesgos del crimen organizado de Europol (disponibles en <http://www.europol.eu.int>) pero es más difícil realizarlas en aquellas áreas intergubernamentales como la militar o antiterrorista donde la inteligencia pertenece a los estados.

el narcotráfico que generan tensiones fronterizas en el complejo latinoamericano refuerzan la interdependencia en el europeo (<sup>77</sup>).

A diferencia de las organizaciones de autodefensa, las de seguridad colectiva no se organizan frente a un enemigo concreto y los mecanismos que tienen para hacer frente a los comportamientos desviados de sus miembros son muy limitados, tal y como han evidenciado, entre otros, la OSCE frente a la antigua República Yugoslava y la OEA frente a Venezuela. En un contexto estratégico de falta de amenazas tradicionales y graves, resulta difícil reforzar o construir la seguridad regional a partir de riesgos difusos que afectan a cada actor del sistema de forma desigual (<sup>78</sup>). En otro capítulo de esta *Monografía* se muestra el inventario actualizado de riesgos que ha ido ampliándose progresivamente desde la defensa colectiva a nuevos riesgos como la involución democrática, el tráfico de drogas, el terrorismo, el tráfico de explosivos y armas, el lavado dinero, la corrupción y las catástrofes naturales entre otros (<sup>79</sup>), por lo que no es necesario incidir aquí en su descripción. Para el enfoque regional lo que cuenta es conocer el impacto de la segurización en la estructura regional de seguridad y saber si la aparición de nuevas dimensiones de seguridad genera nuevas estructuras y lazos de dependencia regional o si, por el contrario, se deterioran las estructuras y lazos anteriores al no adaptarse a la lógica de los cambios.

La renovación del espectro de riesgos conlleva problemas de adaptación y oportunidades de refuerzo de la cooperación regional. Así, la irrupción del terrorismo

---

<sup>77</sup> Carlos Malamud describe las nuevas formas de tensión interestatal en “El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina”, Análisis del RIE nº 61 de mayo de 2005 (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/740.asp>).

<sup>78</sup> Del mismo modo que las cuestiones de seguridad suben o bajan su prioridad en las agendas políticas según su repercusión social, el orden de prioridad de las agendas regionales se construye con la percepción de sus estados miembros en función de que los riesgos afecten a sus intereses vitales, los riesgos tradicionales de la seguridad nacional que afectan a la supervivencia, esenciales, bienestar directamente y orden internacional globales.

<sup>79</sup> En Brasil preocupa la intervención externa en la Amazonia, ya sea por razones medioambientales internacionales o por la posible presencia estadounidense, tal y como reconoció el ministro de la Casa Civil brasileña, José Dirceu, durante la cuarta reunión del Foro Iberoamericano en Campos de Jordao, Sao Paulo. Quizás por esa razón lanzó la idea de una integración militar en la región, una posibilidad desmentida, José Dirceu, sin embargo la posibilidad fue desmentida inmediatamente por los responsables argentinos y brasileños. Carlos Ares, El País, 13.11.2003, 9.

ha generado oportunidades tanto para los complejos de ámbito suprarregional como para los de dos analizados con un resultado desigual. La emergencia del terrorismo internacional pudo añadir una nueva dimensión a la seguridad hemisférica o generar una nueva estructura de cooperación, tal y como las “maras” han conducido al SICA a buscar elementos comunes de protección civil y a acordar la creación de una fuerza especial conjunta para combatir, además, el terrorismo, el tráfico de drogas.

En el caso europeo, el terrorismo internacional no añadió una nueva dimensión de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos porque el terrorismo ya se estaba afrontando –con limitado éxito colectivo- dentro de la cooperación policial y judicial al amparo del denominado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Tras el mismo, y especialmente tras el atentado del 11 de marzo en Madrid, la reacción profundizó en este sentido mientras la política exterior y de seguridad común no definió un concepto de la lucha antiterrorista hasta noviembre de 2004 <sup>(80)</sup>. La mayor agilidad de los actores policiales y judiciales europeos en reorganizarse frente a los nuevos riesgos muestra la naturaleza no militar de los nuevos riesgos y la necesidad de acentuar la interdependencia judicial y policial entre sus miembros –más que la militar- para compensar su impotencia frente a los nuevos delitos. Por el contrario, en el complejo latinoamericano ha predominado la movilización de los actores militares para hacer frente al conflicto. La diferencia de los patrones de respuesta: militarización frente a policialización refleja el diferente estadio conceptual de cada complejo de seguridad porque mientras en el latinoamericano las estructuras, y la lógica, de respuesta es fundamentalmente la tradicional militar de la seguridad colectiva, en el complejo europeo el progreso de la seguridad no militar permitió orientar la respuesta en los ámbitos judicial y policial.

La aparición de nuevos riesgos conduce a la diversificación o a la proliferación de los foros regionales de seguridad según se opte por la generalización o por la especialización. La inercia expansiva o el instinto de supervivencia empujan a los

---

<sup>80</sup> El concepto de lucha contra el terrorismo de la PESD figura en el documento 14797/04 de 18 de noviembre de 2004 (disponible en <http://register.consilium.eu.int>) Para el impacto de los atentados en la cooperación policial y judicial ver F. Arteaga “Las medidas antiterroristas de la UE antes y después del 11-M ” (disponible en [http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm)) y doc. 9809/05 de 6 de junio de 2005.

complejos a diversificar las estructuras existentes para hacer frente a las nuevas dimensiones, facetas o aspectos de la seguridad. La diversificación no implica sólo un salto cuantitativo, que obligue a adaptar las estructuras existentes a un mayor espectro de actuaciones, sino también cualitativo, en la medida que somete las estructuras a un cambio de funciones, actores y lógica que no es fácil de asimilar. Las organizaciones de seguridad presentan un nivel de resistencia y rigidez a los cambios profundos que dificulta su adaptación, de ahí que ambos complejos se encuentren ante el dilema de adaptar las organizaciones existentes o desarrollar otras diferentes con nuevas lógicas, actores y procedimientos.

Ambos complejos comparten la visión multidimensional de la seguridad pero a diferencia del complejo latinoamericano donde la visión no ha pasado del estadio declarativo (<sup>81</sup>), el europeo se ha tornado verdaderamente dimensional cuando se ha decidido a integrar sus distintas capacidades económicas, diplomáticas, de cooperación al desarrollo y a desarrollar otras dimensiones de seguridad de las que carecía como la de gestión civil y militar de crisis o la protección civil. Conviene tener en cuenta que la evolución del modelo teórico que se está utilizando corresponde a una lógica fundamentalmente militar y estratégica, por lo que la emergencia de nuevas dimensiones de seguridad podría conducir a una fragmentación o transformación de los complejos. Dicho de otro modo, las agendas de seguridad cambian tan deprisa que partiendo de un proyecto general se pueden ir produciendo agrupaciones de intereses parciales según el problema de seguridad que se comparta sin esperar, como en el complejo europeo, a que el complejo atienda todos los problemas. Sin embargo, lo particular de un complejo regional de seguridad es que todas esas desviaciones o prioridades subregionales se integran en un esquema regional. Esto no quiere decir que el complejo europeo haya cubierto todo el espectro de la cooperación, -faltaría por ejemplo la colaboración en materia de inteligencia-, ni que todas las dimensiones funcionen satisfactoriamente pero, a

---

<sup>81</sup> Apelaciones a la seguridad multidimensional aparecen en la Carta Democrática Interamericana de 2001, las declaraciones de Bridgetown de 2002 y de Seguridad de las Américas de 2003 (disponible en [http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity\\_102803.asp](http://www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity_102803.asp)). Ver Francisco Rojas, "América Latina en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa" en *Anuario Elcano América Latina 2002*, Madrid, 2003, p. 157.

diferencia de su homólogo latinoamericano, el complejo europeo muestra una visión estratégica y refleja cierta coherencia a propósito de la multidimensionalidad. Sin integración en un marco general, lo que se tendría sería un proceso de fragmentación hacia nuevos complejos.

La percepción de riesgos condiciona el concepto de seguridad de cada complejo, uno de los elementos más definitorios de un complejo regional ya que en función del tipo de riesgos tenemos un modelo más o menos avanzado de seguridad. A medida que se supera el riesgo de conflictos interestatales y se avanza hacia una comunidad de seguridad que, en términos de Deutsch, hace inconcebible la guerra entre ellos. Pero como señalan Buzan y Waever (2003: 57) una comunidad de seguridad es distinta de un complejo de seguridad regional porque aquella dispone de un sistema colectivo –del que este carece- que facilita la progresión de la comunidad. Del mismo modo, el tipo de riesgos determina el estadio de evolución del concepto de seguridad de los complejos. En un estadio premoderno de seguridad como la centroamericana donde la anarquía supera la capacidad de los Estados miembros para hacerla frente de forma individual o colectiva. En el siguiente estadio de seguridad, el moderno, Estados como los suramericanos son capaces de afrontar los riesgos tradicionales de seguridad aunque con dificultades que aumentan al aparecer nuevos riesgos. Por su parte, los Estados europeos se ubican en un estadio superior y postmoderno en el que las preocupaciones de seguridad se desplazan desde las regionales hacia las de la seguridad internacional y desde los riesgos estatales hacia los de sus sociedades.

Los conceptos de defensa conocidos <sup>(82)</sup> de ambos complejos coinciden en líneas generales sobre la diversificación de los riesgos, sus nuevas dimensiones, pero difieren a la hora de tratarlos: expansión o reforma de los sistemas de seguridad y el lugar donde hacerlo: local, regional o global. Esta diferenciación conceptual

---

<sup>82</sup> Para el concepto europeo de seguridad, ver la Estrategia Europea de Seguridad ya citada. Para los conceptos latinoamericanos definidos en el Tratado Marco de Seguridad Centroamericano, Mercosur, la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la seguridad hemisférica y otros, consultar la página de la Comisión de Seguridad Hemisférica en <http://www.oas.org/CSH/spanish/ncsdoc.asp>

retroalimenta los procesos de securización en cada complejo y contribuye a acentuar la disparidad entre ambos.

### **La dinámica de integración**

Cada complejo presenta su propia dinámica de integración que comprende factores institucionales y operacionales que validan o refutan empíricamente la voluntad expresada en los tratados y acuerdos políticos. Del mismo modo que cada complejo de seguridad orienta su actividad hacia riesgos o patrones peculiares, cada uno presenta un régimen diferenciado de institucionalización. El abanico cubre desde los niveles más bajos de colaboración entre sus miembros (coordinación) a los más exigentes (integración) pasando por estados intermedios (cooperación). En los estadios menos avanzados, los principios, normas, reglas y procedimientos que regulan las relaciones de seguridad entre las partes son muy limitados en sus objetivos y nivel de exigencia. Dada la falta de confianza entre las partes, el objetivo de la coordinación no es otro que socializar a sus miembros en la colaboración y en evitar cualquier demanda que inhiba la participación. Los regímenes de seguridad son el modelo organizativo que corresponde a estos estadios de cooperación con bajo nivel de institucionalización, vinculación e interdependencia, donde cada Estado ejerce su responsabilidad sin necesidad de consulta previa o coordinación <sup>(83)</sup>.

El siguiente paso en la escala asociativa son las organizaciones internacionales de seguridad, en las que se amplía y profundizan los marcos normativos, organizacionales y procedimentales. En la cooperación las partes también comparten declaraciones generales (principios), derechos y obligaciones concretas (normas), reglas para aplicarlos e interpretarlos y procedimientos para decidir pero, a diferencia de la coordinación, la interdependencia se acentúa porque las normas son cada vez más vinculantes, los procedimientos de decisión trascienden la regla de la unanimidad y se transfiere el ejercicio de las competencias nacionales hacia los

---

<sup>83</sup> De la misma forma que Colombia, por ejemplo, no informó a Ecuador de la ofensiva contra las FARC dentro de su Plan Patriota aunque afectó a la frontera común, tampoco el Reino Unido informó a sus socios de la cooperación política europea –el antecedente de la actual política exterior y de seguridad común- del ataque estadounidense a Libia en 1986 porque no existía obligación vinculante de informar sino el acuerdo político de hacerlo. Esta diferencia marca la separación entre coordinar y cooperar las políticas de los Estados miembros.

órganos colectivos. En teoría, y sólo en teoría de momento, la ampliación y el desarrollo de la cooperación llevaría a una transferencia de la titularidad hacia el nuevo actor supranacional, pero este paso no se ha registrado en ningún espacio regional e, incluso el proyecto europeo que era el candidato natural a este paso parece descartado tras el estancamiento del Tratado Constitucional europeo.

En principio, ambos complejos cuentan con un marco jurídico suficiente de principios, normas, reglas y procedimientos aunque la Unión Europea ha profundizando en su exigibilidad y vinculación. A partir de ahí, el progreso en cada una de las distintas dimensiones de la seguridad no tiene por qué ser simétrico y mientras en algunos sectores se puede conseguir mayor progreso, caso de las dimensiones no militares de la seguridad donde los Estados miembros transfieren el ejercicio de sus responsabilidades a la Unión Europea (<sup>84</sup>), parece más difícil que los Estados transfieran la titularidad de sus competencias de seguridad. Por lo tanto, el aporte normativo de la integración cuenta pero no puede ir más allá de la voluntad política si no cuenta con la experiencia práctica y esta sólo llega a través de la cooperación institucional y la experiencia operativa.

En la voluntad asociativa de los complejos influyen varios factores como, por ejemplo, la trayectoria institucional del complejo supraregional al que pertenecen. Así, el mayor progreso y tradición en el complejo europeo coincide con un mayor desarrollo organizacional de la OTAN mientras que el institucionalismo latinoamericano no ha trascendido los primeros Estados del asociacionismo en la OEA. Si los marcos normativos son necesarios para poner en marcha complejos de seguridad, la dinámica de integración precisa pasos adicionales que alimenten la interdependencia. El complejo europeo se mantuvo vinculado a su estadio declaratorio hasta que las crisis de posguerra fría pusieron a los miembros ante sus propias responsabilidades y se desarrollaron las primeras estructuras organizacionales para poder asumir las primeras operaciones. Hasta entonces, la dinámica de integración se mantuvo estancada a la búsqueda del concepto teórico o

---

<sup>84</sup> Precisamente, el método funcional de integración refleja este proceso en el que una competencia lleva a otra y donde las últimas políticas en ser comunes tendrán que ver con la seguridad y la defensa.

normativo que la diseñara de arriba hacia abajo. Finalmente, el pragmatismo británico abrió la vía a la cooperación de abajo arriba, construyendo capacidades concretas y asumiendo operaciones asequibles que desbloquearan el estancamiento retórico.

Expresado de otra manera, los complejos precisan instrumentos organizacionales y operativos que permitan ampliar y profundizar la colaboración entre sus miembros. Por ejemplo, el complejo latinoamericano ha desarrollado medidas de confianza y seguridad entre sus miembros <sup>(85)</sup>, unas medidas que, como las previstas en el Consenso de Miami de 2003, marcan el límite máximo de colaboración y que, sin embargo, se corresponden con un estadio muy elemental de seguridad en la que prima todavía la desconfianza entre las partes <sup>(86)</sup>. Independientemente del nivel de institucionalización que produzcan, las medidas de confianza generan inercias de cooperación institucional que, acompañadas de las medidas necesarias, permiten progresar la institucionalización. Del mismo modo, la institucionalización de las convocatorias de cumbres en todos sus niveles, desde expertos a jefes de Estado y

---

<sup>85</sup> Para una descripción de estas medidas de primera generación, ver Juan Emilio Cheyre Espinosa describe esta relación en “Medidas de Confianza Mutua: casos de América Latina y Mediterráneo”, Centro de Estudios e Investigaciones Militares, 2000. También, Francisco Rojas, “Medidas de Confianza Mutua y Balance Estratégico: un vínculo hacia la distensión y la estabilidad” y David R. Mares, “Equilibrios estratégicos y medidas de confianza mutua en América Latina” en Rojas F. (ed.) Balance Estratégico y Medidas de Confianza Mutua, Flacso-Woodrow Wilson Center, 1995, pp. 1-24 y 56-86, respectivamente.

<sup>86</sup> Este tipo de medidas se introdujo por la OSCE para desmovilizar la confrontación militar entre el Este y el Oeste cuando algunos de los actuales miembros de la UE pertenecían al Pacto de Varsovia y se profundizaron y ampliaron hasta que su integración en la UE las hizo innecesarias, descatalogándose desde entonces como instrumento interno de interdependencia. En el mismo marco colectivo, los Estados europeos adoptaron acuerdos colectivos de desarme convencional aunque no entraron en el nuclear, tal y como sí hace el tratado hemisférico de Tlatelolco de 1967, ni desarrollaron tantos acuerdos regionales de paz como cubren el espacio latinoamericano desde la Declaración de Tegucigalpa de 1994 para Centroamérica, la Declaración de Ushuaia para Mercosur en 1998, la Zona de Paz sudamericana de 2002 o las declaraciones de la Zona de Paz Andina y su desarrollo en 2004.

de Gobierno pasando por las ministeriales, también fomenta pero no suple la necesaria institucionalización de los complejos si se quiere pasar de las expectativas a los resultados.

Las Cumbres impulsan la coordinación o la cooperación institucional pero no pueden sustituir a las organizaciones. Así, mientras que las conferencias ministeriales de Defensa se presentan como el motor de la institucionalización en el complejo latinoamericano (Rojas: 158-163), en el europeo los mismos ministros carecen de un foro oficial donde reunirse. El impulso institucional “desde arriba” sirve para desbloquear situaciones de estancamiento y orientar salidas pero no compensa la falta de estructuras permanentes que desarrollen lo acordado o la falta de capacidades o actividades reales que contribuyan “desde abajo” a generar masa crítica e inercia institucional. En todo caso, la sistematización de este tipo de encuentros coadyuva al desarrollo y sostenimiento de la institucionalización.

El Sistema Interamericano presenta un escaso desarrollo institucional si se compara con el elevado número de cartas, resoluciones y convenciones alcanzado. Sin una política común de seguridad hemisférica, con las iniciativas fragmentadas entre las conferencias de actores gubernamentales, jefes de Estado y de Gobierno o ministros, y las militares, de los distintos servicios, el sistema sólo cuenta desde el año 1995 con una Comisión de Seguridad Hemisférica que apenas tiene funciones consultivas y, desde luego, carece de las estructuras operativas mínimas <sup>(87)</sup>.

---

<sup>87</sup> Entre Defensa se ha construido sobre la Junta Interamericana de Defensa (1942), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947) y la Organización de Estados Americanos (1948), ellas, las convenciones contra el abuso de drogas (CICAD), el narcotráfico, CICTE el terrorismo (CIFTA), la fabricación ilícita explosivos y armas (CITAC), la transparencia en adquisiciones de armas convencionales. Entre las declaraciones más conocidas figuran la de Seguridad de las Américas, la de México 2003, la Carta Democrática Interamericana de 2001 y muchas otras iniciativas sobre desastres naturales y lucha contra la droga. Para una evolución de la seguridad hemisférica, ver Raúl Benítez Manaus “Defensa y Seguridad hemisférica hacia el siglo XXI: el desafío de la cooperación multilateral” septiembre 2003, XXV Conferencia de Ejércitos Americanos, Ottawa, Canadá, 29 septiembre-2 octubre 2003 y Juan Pablo Soriano, “Evolución y retos de la seguridad hemisférica” en José A. Olmeda (2005: 251-300).

Tampoco el Mercosur dispone de un entramado institucional al que se pueda encomendar tareas prácticas de seguridad. Su acervo de seguridad se restringe al Protocolo de Ushuaia, sus acuerdos de desnuclearización, el grupo de trabajo permanente sobre terrorismo y algunas medidas de confianza como libros blancos o la homologación y control de los gastos de defensa. A pesar de algunas apelaciones informales a la formación de una estructura militar permanente <sup>(88)</sup>, el saldo institucional de la cooperación está más inclinado hacia el sector de la seguridad interior que al de la exterior, donde, por ejemplo, no se ha podido articular una unidad conjunta para aportarla a la MINUSTAH de Haití <sup>(89)</sup>.

La Comunidad Andina sigue el modelo general y tras acordar la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, su activo institucional se refiere a la limitación y control de gastos de Defensa de 2002, al Sistema de Cooperación de Seguridad de 2003, a la Declaración de Zona de Paz Andina y Lineamientos para una Política de Seguridad Común Andina de 2004 en función de resoluciones de la Comunidad Andina. El SICA ha sido el último en incorporar una dimensión de seguridad mediante un Tratado de Seguridad Centroamericana <sup>(90)</sup> sobre el que se han ido incorporando alguno de los últimos desarrollos conceptuales de la seguridad como los nuevos conceptos de seguridad nacional, democrática, regional y cooperativa, la separación entre seguridad civil y militar o la seguridad humana <sup>(91)</sup>.

---

<sup>88</sup> Hay propuestas en este sentido del Presidente Lula en el Foro Ibero-América de Brasil en 2003 y del Partido Socialista Chileno en 2004 pero no hay constancia de declaraciones formales al efecto.

<sup>89</sup> Para una evolución de las iniciativas militares bilaterales y multilaterales dentro de Mercosur, ver Daniel Flandes, "Institution Building in Mercosul's Defence and Security Sector", IIK Working Paper nº 22, octubre 2004 (disponible en <http://www.duei.org/iik>).

<sup>90</sup> El SICA está integrado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, y Belice, con la asociación de la República Dominicana. El Tratado Marco de Seguridad Democrática de 12 de diciembre de 1995 ampara la lucha contra el terrorismo, los tráfico ilícitos y la delincuencia.

<sup>91</sup> La dinámica regional latinoamericana tiene actores como las Fuerzas Armadas que cuentan con sus propias estrategias de cooperación. Así, la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, (CFAC), actúa desde 1997 al margen del Tratado Marco de Seguridad Democrática y la agenda de las reuniones entre Servicios de distintos países no sigue una agenda política de integración.

A pesar de la vocación regional de estas organizaciones, sus resultados en el ámbito institucional son escasos. Algunas iniciativas de Estados Unidos como la propuesta de una fuerza naval permanente o la creación de una academia de policía hemisférica en El Salvador no han tenido ninguna respuesta <sup>(92)</sup>. Mayor éxito ha tenido la iniciativa para crear una fuerza de respuesta rápida del SICA <sup>(93)</sup>. Los intereses nacionales persisten <sup>(94)</sup> sin haber habilitado procesos de transferencia que habitúen a sus clases políticas y a sus sociedades a compartir la soberanía, tal y como se ha logrado en el complejo europeo donde la moneda común o las políticas comunes. También a diferencia del complejo europeo, se mantienen separadas las agendas de exterior y de seguridad, con lo que no se puede exportar la lógica funcional de integración europea. Haciendo virtud de la necesidad, este inconveniente podría convertirse en una ventaja porque el desarrollo institucional del complejo latinoamericano no amenazaría a ninguna organización regional, un problema de celos institucionales que ha padecido la OTAN a propósito de la construcción de la identidad europea.

Al igual que la Unión Europea anunció en el año 2001 su voluntad de implicarse en operaciones de seguridad cuanto antes para afirmarse como actor internacional y aprovechó las oportunidades de intervención que se le presentaron en Europa y África, los miembros del complejo latinoamericano deberían aprovechar oportunidades como la de Haití para explotar sus capacidades de prevención de conflictos y gestión de crisis <sup>(95)</sup>. Otro capítulo exportable de experiencia sería la de

---

<sup>92</sup> Para una evolución del concepto operativo Amistad Duradera, ver George Withers, "Amistad Duradera: la Armada de las Américas es una buena idea?" Washington Office on Latin America, marzo 2005, disponible en [www.wola.org/amistad\\_duradera\\_pdf](http://www.wola.org/amistad_duradera_pdf)

<sup>93</sup> La fuerza pretende hacer frente al terrorismo y otras amenazas emergentes regionales. El acuerdo de Tegucigalpa, Honduras en 2005 comprende la elaboración de un diagnóstico regional, resumen de los nacionales y el desarrollo de la citada fuerza.

<sup>94</sup> Sobre la divergencia de intereses, ver Pablo Celi, octubre 2004 "De la defensa hemisférica a la seguridad regional", *Fuerzas Armadas del Ecuador* 139, octubre 2004.

<sup>95</sup> La experiencia europea al servicio de Naciones Unidas o la Unión Africana podría ser un ejemplo a imitar por el complejo latinoamericano, tal y como se propuso por el ministro de defensa alemán Hans Georg Wegener, durante su última gira por Mercosur en 2004.

la cooperación multinacional entre sus Fuerzas Armadas, las estructuras colectivas de seguridad y defensa y, en definitiva, el acervo institucional europeo. Lamentablemente, y como se argumentará en otro capítulo de este capítulo, el nivel de cooperación en materia de seguridad y, especialmente, en materia de seguridad militar es muy baja. Latinoamérica no entra en las prioridades regionales europeas de seguridad Estrategia Europea de Seguridad (<sup>96</sup>).

## **Conclusiones**

Los complejos latinoamericano y europeo de seguridad no son homologables. La homologación virtual realizada para facilitar la comparación mediante el enfoque regional es un ejercicio teórico que no puede obviar diferencias esenciales. El complejo latinoamericano, en lugar de progresar en menor o mayor medida hacia la integración, se encuentra en un estadio de desagregación multicéntrica y asimétrica en la que se observan tres o cuatro asociaciones regionales de seguridad difícilmente integrables en sus objetivos, agendas y experiencias de seguridad.

Forzando esta dificultad de partida, se vuelven a encontrar numerosas diferencias. El complejo europeo ve beneficia de la progresiva integración de sus agendas económicas, de exterior y de seguridad, mientras que el latinoamericano carece de un proceso similar debido a la carencia de mecanismos regionales de coordinación. Este proceso tiene el inconveniente de que la seguridad será probablemente el último elemento en la integración europea pero tiene la ventaja de que la cesión de soberanía en algunas materias facilitar compartir soberanía en otras y rebaja el exceso de nacionalismo que previene la interdependencia.

La integración europea de seguridad sigue un método que acompaña los objetivos políticos y estratégicos con mecanismos funcionales y operativos mientras que la latinoamericana prima el voluntarismo y la retórica. El complejo europeo ha establecido una primera visión estratégica, la Estrategia Europea de Seguridad, y elaborado un programa conjunto, la PESD, que progrese o no, visualiza una

---

<sup>96</sup> Para un análisis de los problemas de seguridad de la CAN y la cooperación entre la UE y la CAN, ver Boletín Informativo ICG, 15 junio 2004.

demanda política y social. Por el contrario, el complejo latinoamericano carece de una reivindicación explícita de institucionalización o una práctica que conduzca a ella por la vía implícita de los hechos. En ausencia de una agenda de seguridad con objetivos, plazos, responsables y mecanismos de verificación, el proceso depende de la voluntad política. La voluntad política impulsa el proceso pero no ha generado una masa crítica suficiente de institucionalidad que dote de inercia al proceso.

La integración comparada resalta las carencias de institucionalidad en el complejo latinoamericano y la falta de mecanismos de control que aseguren la eficacia de las organizaciones y de experiencias de cooperación institucional y operativa que impulsen su profundización y ampliación. A diferencia del proceso europeo, donde los actores más activos de la integración han sido los institucionales vinculados al sector de la seguridad, los representantes civiles y militares latinoamericanos acuden a los escasos foros consultivos representando intereses nacionales o corporativos.

Cada complejo se enfrenta a unos riesgos que son similares en cuanto a su terminología pero diferentes en cuanto al estadio de seguridad. La evolución regional de seguridad no consiste sólo en afrontar nuevas dimensiones de riesgo, sino en superar las dimensiones de riesgo tradicionales. A diferencia del escenario europeo donde prevalece un modelo de seguridad posmoderno, relacionado con los nuevos riesgos derivados de la globalización, en el complejo latinoamericano se superponen estadios premodernos y modernos de seguridad, en la que los riesgos tradicionales vinculados a la seguridad nacional no acaban de desaparecer mientras se acumulan los nuevos.

Los modelos de seguridad no se pueden exportar porque su evolución corresponde a un contexto de seguridad diferente en cada complejo regional. Los progresos europeos en el ámbito institucional u operativo de la seguridad obedecen a factores políticos, económicos y sociales que sólo concurren en el proceso europeo de integración. Algunos elementos de ese proceso, como la colaboración multinacional, interagencias y entre organizaciones internacionales de seguridad puede ser trasladable al complejo latinoamericano pero no así el nivel de interdependencia en

materia de seguridad, el nivel de soberanía transferido o el acervo colectivo que se da entre los Estados europeos.

**CAPÍTULO CUARTO**

**LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL**  
**UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA**  
**EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA:**  
**SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS**

# LA COOPERACIÓN BIRREGIONAL UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

## EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA:

### SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS”

Por Vicente Garrido Rebolledo \*

#### **Introducción: la seguridad y la defensa**

#### **en las relaciones Unión Europea-América Latina**

Lo primero que conviene clarificar es si existe realmente una cooperación birregional (más allá de los marcos estrictamente bilaterales) entre la Unión Europea e

---

\* Es Doctor en Ciencias Políticas (especialidad Estudios Internacionales) por la UCM. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología como alumno Nº 1 de su promoción (medalla de oro de la UCM). En la actualidad es profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y profesor de los cursos de doctorado del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la UNED. Ha sido profesor en las Universidades Carlos III, Complutense, San Pablo-CEU, ICADE y Francisco de Vitoria de Madrid, entre otras, además de la Escuela de Estado Mayor y de Guerra del Ejército. Desde el año 2002 es director del Instituto de Estudios Internacionales y Política Exterior (INCIPE). Ha participado como experto y/o asesor en varias delegaciones oficiales de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa. Consultor e investigador desde hace 15 años en proyectos de ámbito nacional e internacional, entre otros: Fundación Volkswagen y Ford (Alemania), Ploughshares (EE UU), Instituto de Altos Estudios para América Latina de la Universidad "Sorbona la Nueva" (París), Academia de las Ciencias y las Artes Europeas (Viena), IRELA, Comisión Europea... Research Fellow de la OTAN (1995-1997) e investigador principal del "Non-Proliferation Project Working Group" de la Fundación Rockefeller Brothers y el PRIF de Francfort, 1991-2001. Miembro del jurado de los Premios Defensa (2004). Es autor de más de 100 artículos y 7 libros (en español e inglés) como autor y/o editor.

Iberoamérica (o, en rigor, América Latina, utilizando la terminología comunitaria) <sup>(97)</sup> en materia de seguridad y defensa. Es más, se puede afirmar que la agenda de seguridad y defensa en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina sigue manteniendo en la actualidad la lógica del enfoque selectivo y de “varias velocidades” o de “geometría variable” que en el año 1994 marcó la definición de la nueva agenda-estrategia de la Unión Europea hacia América Latina, refrendada por los Consejos Europeos de Essen (de 9-10 de diciembre de 1994) y Madrid (de 15-16 de diciembre de 1995), señalando, entre otras cosas, que “el interés económico domina la relación birregional” <sup>(98)</sup>.

Por otra parte, la ausencia de consensos entre los países comunitarios en el tratamiento de los temas estratégicos ha contribuido a manifestar posiciones divergentes hacia ciertos aspectos de dicha agenda (relaciones con Cuba y Venezuela, crisis de Bolivia, conflictos de Colombia y Haití, etc.). Por ello, los acuerdos bilaterales, a nivel interestatal, son más numerosos que los acuerdos-marco o globales entre la Unión Europea y los países miembros de alguno de los subsistemas regionales de integración de ese continente.

Además, como ha demostrado la propia evolución del proceso de integración europea, resulta difícil determinar el alcance de los objetivos e intereses comunitarios en materia de seguridad y defensa llegando, incluso, a comparar a la Política Exterior y de Seguridad y Defensa (PESD) Europea con el cuento de la

---

<sup>97</sup> En las relaciones birregionales la UE utiliza exclusivamente el concepto América Latina, reservándose la denominación Iberoamérica para referirse al marco, bien de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, al del análisis de ciertos procesos de integración regional o, finalmente, en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (en este último caso, como referente importante de la política exterior de España). Por ello, en el análisis de la cooperación birregional resulta difícil la defensa del concepto “Iberoamérica” por encima del de “América Latina” razón por la cual se ha preferido adoptar la terminología comunitaria para abordar dicho estudio.

<sup>98</sup> Cfr. *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (1994) y Comunicación de la Comisión Europea, *Unión Europea-América Latina. Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación. 1996 - 2000*, COM (95) 495 final, 23 de octubre de 1995.

“bella durmiente” para poner de manifiesto el largo letargo al que dicha política ha estado sometida (<sup>99</sup>). Ello no significa, sin embargo, una falta de interés manifiesto por parte de los europeos hacia los asuntos relacionados con su seguridad y defensa que, muy al contrario, siempre estuvieron presentes en el proceso de integración europea al que, incluso, precedieron (Tratado de Dunkerque de 1947, Tratado de Bruselas de 1948 o Plan Pléven de 1950 origen de la Comunidad Europea de Defensa).

En la actualidad, sin embargo, no existe aun (a falta de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa) un nivel político-estratégico que proporcione visibilidad a las acciones de la Unión Europea en su conjunto. Además, pese a algunos avances notables introducidos por el Tratado Constitucional en Materia de Seguridad y Defensa (formalizando jurídica y convencionalmente una Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) y proporcionando flexibilidad a los sistemas de cooperación interestatales) (<sup>100</sup>), la voluntad política para desarrollar una política de defensa común no es unánime y, en ocasiones, ni siquiera mayoritaria (<sup>101</sup>). Todo ello se traduce en diálogos difusos entre la Unión Europea y los países latinoamericanos, articulados a través de diferentes foros: reuniones ministeriales institucionalizadas entre la Unión Europea y el Grupo de Río, Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALC), Mercado Común Suramericano (MERCOSUR), Centroamérica (Diálogo de San

---

<sup>99</sup> Para un análisis detallado sobre la evolución de la PESD véase, entre otros, GARRIDO REBOLLEDO, V., “La Política Europea de Seguridad y Defensa, PESD –o el cuento de la bella durmiente” en NAVARRETE, L. y VARELA, E. J. (comp.), *Jornada sobre Política Común de Seguridad y Defensa Europea: El punto de vista español*, Colección Textos Profesionales, Nº 4, Ilustre Colegio Nacional de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología, Madrid, 2003.

<sup>100</sup> Acerca de las principales aportaciones de la Constitución Europea en materia de Política de Seguridad y Defensa véase, entre otros, ÁLVAREZ VERDUGO, M., *La aportación de la Convención Europea a la definición de la Política de Seguridad y Defensa de la Unión*, documentos CIDOB, Seguridad y Defensa, Nº 3, CIDOB, Barcelona, junio de 2004. Para ver los artículos relacionados con la seguridad y la defensa en el Tratado Constitucional véase “Seguridad y defensa en la Constitución Europea”, *Revista Española de Defensa*, Nº 201, noviembre de 2004, pp. 31-38.

<sup>101</sup> Para un mayor abundamiento acerca de los debates sobre el futuro de la defensa europea véase VV.AA., *La Seguridad y la Defensa de la Unión Europea: Retos y Oportunidades*, Cuadernos de Estrategia, Nº 129, Instituto Español de Estudios Estratégicos-Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

José) y la Comunidad Andina. No abordaremos aquí el análisis de la cooperación en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno por no constituir en sí un mecanismo comunitario de cooperación birregional, pese a que en ellas participen dos Estados miembros de la Unión Europea, España y Portugal, como “Estados Iberoamericanos de Europa” <sup>(102)</sup>.

Al margen del marco institucional o de diálogo político, las relaciones de seguridad y defensa entre la Unión Europea e Iberoamérica se traducen en acciones puntuales de Estado a Estado, como las reuniones bilaterales de jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de ambas regiones; las de los oficiales de las fuerzas militares y policiales- gendarmería que vienen a formarse a las Escuelas de Estado Mayor y/o de Guerra europeas; la participación de fuerzas militares iberoamericanas en operaciones bajo mandato Organización de Naciones Unidas (ONU) (primera y segunda guerra del Golfo, en Haití o la participación más reciente de Argentina y Chile en la operación Eufor-Althea de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina). Ese mismo fenómeno o esquema se observa también a la inversa, por ejemplo, con la presencia de algunos miembros de la Unión Europea en la cooperación con los países de América Central y del Sur en materia de seguridad interior en ámbitos específicos como la lucha contra el narcotráfico (Plan Colombia), aunque con resultado diferente a las expectativas despertadas.

Otra forma indirecta de cooperación birregional se viene realizando a través de la firma de acuerdos de tercera y cuarta generación (de cooperación y asistencia) que la Unión Europea ha concluido con los países iberoamericanos (a excepción de Cuba) desde 1990. Aunque se trata de acuerdos básicamente de tipo económico, que definen los ámbitos de actuación de la cooperación al desarrollo, o se centran en la liberalización del comercio birregional (cuarta generación), incluyen también

---

<sup>102</sup> Así los denomina el profesor Cástor M. Díaz Barrado, “Iberoamérica ante los procesos de integración: Una aproximación general” en DÍAZ BARRADO, C. M. y FERNÁNDEZ LIESA, C., (coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración*, Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Boletín Oficial el Estado, Madrid, 2000, pp. 23-70.

elementos políticos de interés (como la cláusula de democratización y de respeto de los derechos humanos) e, incluso, algunos relacionados con la seguridad interior (como la lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo y las redes de delincuencia organizada).

Sin embargo, existe un sector en el cual la Unión Europea no tiene una presencia unificada en Iberoamericana, como es el mercado del armamento y la industria de defensa. En su lugar, los países europeos más especializados del sector escogen estrategias no agresivas de guerra comercial. Las Fuerzas Armadas regionales disponen de material obsoleto o no adaptado al nuevo escenario estratégico. A pesar de algunas operaciones comerciales limitadas, como por ejemplo, la venta de fragatas, aviones o submarinos (“de segunda mano”), la presencia en ese sector por parte de los países de la Unión Europea es muy reducida y no se observan tampoco, a corto-medio plazo, alianzas estratégicas de empresas públicas o privadas europeas, como describe el general Sánchez Méndez en el último capítulo de esta *Monografía*.

Tampoco puede decirse que haya iniciativas nacidas de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) hacia Iberoamérica, al margen de Cuba (que formalmente no es parte del esquema de relaciones Unión Europea-ALC, debido a su régimen político) y Haití (por razones humanitarias). El Consejo no ha aprobado aún una estrategia común para la región que otorgue a América Latina una mayor relevancia en la PESC (no decimos, ni siquiera, en la Política Europea Común de Seguridad y Defensa [PESD-PCSD]), prefiriendo, a cambio, un enfoque sectorial basado en consideraciones económicas (pese a que en el Documento una Estrategia Europea de Seguridad, de 12 de diciembre de 2003, se incluya una brevísima referencia final a la colaboración de la Unión Europea con “nuestros socios en Latinoamérica”) <sup>(103)</sup>. La PESD/PCSD está cada vez más orientada hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo debido, sobre todo, a la ampliación y la aparición de intereses de

---

<sup>103</sup> *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, documento propuesto por el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, y adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003. La referencia figura en el último párrafo del documento.

seguridad en esas áreas del “exterior próximo”, en particular tras los atentados del 11 de septiembre (11-S) en Washington y Nueva York y 11 de marzo (11-M) en Madrid.

Tras la guerra de Irak, la concentración de atención y recursos en esas zonas ha sido mayor, en detrimento de América Latina, una región que se ha “devaluado” estratégicamente, al considerarla como “segura”, en comparación con otras. Como señala un informe de 2003 del Instituto de Estudios de Integración Europea esa es la “paradoja terrible y constante en la que vive América Latina: nunca es un caso suficientemente grave como para llamar la atención” <sup>(104)</sup>, dificultando, por consiguiente, la creación de una verdadera asociación birregional.

Para la Unión Europea la relación con América Latina importa, sobre todo la que tiene con los países grandes de la zona (México, Chile, Argentina y Brasil), los que viven crisis severas y en los que puede ejercer una función mediadora (caso de Colombia), o a aquellos a los que envía ayuda al desarrollo desde hace décadas (Estados de América Central), pero no hasta punto de sacrificar su principal relación, la que tiene con Estados Unidos, ni siquiera por hacer del medio de resolver conflictos un fin, fortalecer su posición internacional o subrayar sus diferencias con los estadounidenses en una especie de reivindicación de una supuesta “superioridad moral”, y menos cuando su agenda está orientada hacia otras prioridades <sup>(105)</sup>.

No obstante, sería totalmente injusto señalar que las causas o limitaciones de la cooperación birregional Unión Europea-ALC en materia de seguridad y defensa se sitúan exclusivamente en el lado europeo, máxime, cuando los países latinoamericanos no han llegado, ni siquiera, a un consenso a la hora de definir un concepto tan básico para nuestro objeto de estudio como es el de la “seguridad”. La Comisión de Seguridad Hemisférica, creada por la Organización de Estados

---

<sup>104</sup> BACARIA, J.; SBERRO, S. y RUIZ SANDOVAL, E., *La Unión Europea y América Latina: Historia de una relación y diez propuestas para reactivarla*, Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE), documento de trabajo N° 5, México D. F., septiembre de 2003, p. 23.

<sup>105</sup> *Ibíd.*, p. 24.

Americanos (OEA) en 1995, ha sido incapaz de poner de acuerdo a los Estados acerca de lo qué entienden ellos por dicho concepto y las posiciones nacionales van desde la definición de amplias agendas de seguridad, contemplando temas de desarrollo (la pobreza como fuente de inseguridad, que sería el caso de México); una visión reducida de ésta (basada en la definición de las amenazas en términos de desastres naturales, como ocurre en muchos países del Caribe); o bien, una dimensión más relacionada con la defensa nacional (caso de Colombia). La discusión entre todos los gobiernos del continente dio lugar a un documento elaborado el 28 de octubre de 2003 por la Conferencia Especial sobre Seguridad de la OEA denominado Declaración sobre Seguridad en las Américas. En él se recoge un amplio catálogo de amenazas, dividiéndolas en varias categorías (tradicionales y nuevas) y que, en muchos puntos vienen a ser coincidentes con las contempladas en las declaraciones políticas y documentos de posición de la Unión Europea, entre ellos, la Estrategia Europea de Seguridad) (<sup>106</sup>).

Entre las causas que obstaculizan una visión común de los países de América Latina y el Caribe con respecto a los asuntos de seguridad internacional se sitúa, en primer lugar, la gran diversidad existente entre ellos, en términos de desarrollo económico, poder militar, el papel de las Fuerzas Armadas en los sistemas políticos y la naturaleza de la articulación con actores externos a la región, continentales y extracontinentales. Todo ello, unido a la falta de tradición de un pensamiento geopolítico y estratégico en la mayoría de los países de la región, tal y como se explica el profesor Félix Arteaga en esta publicación.

Esta ausencia de consensos sería también la causa por la que tradicionalmente, en el discurso tradicional de las élites políticas y gubernamentales ha existido una clara tendencia a evitar los problemas de seguridad y defensa, privilegiando exclusivamente los aspectos vinculados con la seguridad económica y enfatizando

---

<sup>106</sup> BENÍTEZ MANAUD, R., "Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI", *Affairs Internationals*, Revista del CIDOB, N° 64, diciembre 2003-enero 2004, pp. 54-55.

una agenda doméstica enmarcada por la consolidación de la democracia y el afianzamiento de las economías de mercado (<sup>107</sup>).

Sin embargo, y como se analizará a lo largo de este estudio, la Unión Europea ha servido en muchos casos de referente para abordar, a nivel birregional, asuntos directamente relacionados con la seguridad y la defensa, contribuyendo a crear consensos e instancias de concertación en los distintos foros y sistemas de integración regional entre los países del continente latinoamericano (no-proliferación, desarme, control del tráfico ilícito de armamento convencional, solución pacífica de controversias, resolución de problemas fronterizos, medidas de fomento de la confianza, reforzamiento del papel de Naciones Unidas, etc.) (<sup>108</sup>).

### **Particularidades de la acción exterior**

#### **de la Unión Europea y sus repercusiones en ALC**

El primero de los problemas con el que nos encontramos al abordar el análisis de las relaciones entre la Unión Europea-América Latina en materia de seguridad y defensa es de tipo material. Formalmente, existe una diferencia, absolutamente artificial, entre relaciones exteriores de las Comunidades Europeas (CCEE) y la PESC (dentro de la cual, se integra la PESD/PCSD) como dimensiones distintas de la acción exterior de la Unión. Hasta el Tratado de Ámsterdam de 1999, esta separación entre la acción exterior de las CCEE y la de la PESC (hasta la Constitución Europea, integrada dentro del llamado “segundo pilar”), o incluso, el de la cooperación en los Asuntos de Justicia e Interior (Cooperación Policial y Judicial Penal (CPJP), dentro del tercer pilar, también llamado a desaparecer como tal), se

---

<sup>107</sup> PELLICER, O. (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Universidad de las Naciones Unidas, México, 1995, pp.13 y ss.

<sup>108</sup> Vide LEÓN, F., “La Unión Europea y América Latina: un momento especial de las relaciones”, en MALAMUD, C. (coord.), *Anuario Elcano América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003, p. 46.

asentaba en la apreciación de la existencia de un núcleo de relaciones exteriores fundadas en la personalidad jurídica de las CCEE y en la ausencia de personalidad jurídica internacional de la Unión Europea, que es la que sustenta la acción exterior de la PESC y de la CPJP (<sup>109</sup>). Por esta razón se modificó el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea (TUE), introducido por el Tratado de Amsterdam y modificado por el Tratado de Niza, permitiendo a la Unión la conclusión de algunos acuerdos internacionales con países terceros en el ámbito PESC (y por extensión, en el de la CPJP).

No obstante, la consagración definitiva de la separación entre las relaciones exteriores de la Unión Europea y la PESC ha sido introducida por el Tratado Constitucional (aún no en vigor), fruto del reconocimiento de la personalidad jurídica a la Unión (artículo I-7), dividiendo la acción exterior de ésta en tres ámbitos (título V): la PESC (que integra la PESD); la política comercial común; y la cooperación con terceros países y la ayuda humanitaria (cooperación para el desarrollo, cooperación económica, financiera y técnica con terceros países y la ayuda humanitaria).

Sin embargo, la plasmación práctica de este marco a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (y el Caribe), presenta también una serie de particularidades. América Latina (junto a Asia) ha sido tradicionalmente considerada por la Comunidad Europea (CE) como una región no elegible para el establecimiento de una relación de asociación; de hecho, en un principio, la terminología empleada por las instituciones comunitarias para designar al grupo de países de la región fue simplemente la de “no asociados”. Ello revela hasta que punto la cooperación con los llamados (países en vías de desarrollo-América Latina-Asia ha revestido, durante décadas, una importancia marginal y se ha venido desarrollando a la sombra de las grandes políticas de la CE (<sup>110</sup>). En el ámbito específico de las relaciones Unión Europea-ALC los tres ámbitos principales de la cooperación han sido: las cuestiones

---

<sup>109</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 603-604.

<sup>110</sup> LÓPEZ ESCUDERO, M. y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (coords.), *Derecho Comunitario material*, McGraw Hill, Madrid, 2000, pp. 449 y ss.

comerciales, la cooperación al desarrollo y el diálogo político, cada uno de ellos con una serie de particularidades que, sin ánimo exhaustividad, interesa, al menos, describir.

En términos convencionales, la vinculación con los principales países de América Latina se inició a comienzos de los años setenta, mediante la conclusión de acuerdos comerciales no preferenciales. Estos acuerdos, caracterizados por la asunción de una serie de compromisos financieros por parte de la CE, fueron ampliando con el tiempo y de forma significativa el abanico de materias objeto de la cooperación: economía, industria, energía, medio ambiente, lucha contra el tráfico de drogas, etc. Ello se consiguió mediante la firma de una serie de acuerdos de cooperación denominados, en función de su alcance y contenido, de primera, segunda, tercera y cuarta generación (<sup>111</sup>).

Desde el punto de vista de la Unión Europea, los sucesivos acuerdos tienen una importancia y significado que va más allá de las medidas concretas que se adoptan en cada momento, por cuanto que expresan su disposición a establecer relaciones políticas y económicas más estrechas con países no asociados, siendo una evidente señal para los sectores privados (<sup>112</sup>). Así, los acuerdos de cuarta generación, concluidos con determinados países desde finales del año 1995, se caracterizan por priorizar una ambiciosa asociación política y económica basada en principios de reciprocidad e interés mutuo, concediendo una importancia especial al diálogo político y a la cooperación al desarrollo.

Al mismo tiempo, como señala el profesor Celestino del Arenal, a todo ello, como parte de la misma estrategia, la cooperación comunitaria con América Latina conoce

---

<sup>111</sup> Para un análisis de los acuerdos de cooperación suscritos por la Comunidad véase DEL ARENAL, C., "Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Nº 1, otoño-invierno de 1997, pp. 111-139.

<sup>112</sup> *Ibid.*

un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)" que propone, por primera vez, una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la Unión Europea a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias a seguir de cara al futuro. En esta línea, en cuanto que los acuerdos de cuarta generación son claro reflejo de estos planteamientos, hay que destacar la estrategia que se orienta hacia una mayor selectividad en las relaciones birregionales, potenciando la negociación de acuerdos con grupos subregionales y países de mayor peso específico, en consonancia con la heterogeneidad política y económica de los países de la región (<sup>113</sup>).

No obstante, en materia de seguridad y defensa, hay que tener en cuenta las restricciones existentes en materia de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso (es decir, aquellas que pueden tener una finalidad civil y militar) y que originan que estos materiales, como el militar, cuando están destinados a su exportación a terceros países, queden fuera del marco de la política comercial común (<sup>114</sup>). La razón de dicha limitación hay que buscarla en el artículo 296.1.b) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), en virtud del cual, "las cuestiones que afecten a la seguridad de los Estados miembros de la Unión no serán de competencia comunitaria", excluyendo específicamente de la acción comunitaria la regulación de la producción (en el territorio de la Unión) y el comercio de armas, las municiones y el material de guerra (destinados a la exportación a terceros países).

---

<sup>113</sup> *Ibíd.*

<sup>114</sup> Lo que ha llevado, incluso, al TJCE a tener que realizar algún pronunciamiento expreso al respecto. Vide sentencias de 17.10.1995, *Werner*, C-70/94, pp. 3218 y ss. Y de 17.10.1995, *Leifer* y otros, C-83/94, pp. 3225 y ss.

Con todo, han existido varias iniciativas para la revocación de dicho precepto (sin ningún éxito), con lo que, en esta materia, se ha perpetuado la discrecionalidad gubernamental, entre otros ámbitos, en el del control de las tecnologías de doble uso, perdiendo la oportunidad de “comunitarizar” el mercado europeo de equipos de defensa y que, en su lugar, se ha dejado en manos de actores nacionales, privados y transatlánticos, fomentando la acción nacional sobre la comunitaria. Ello explica también el por qué las operaciones comerciales en este ámbito entre la Unión Europea y ALC se circunscriben al ámbito estatal (e incluso, empresarial) en lugar del birregional.

Además, desde que en 1994 la CE adoptase un Reglamento por el que se establece un régimen comunitario de control de exportaciones de productos y tecnologías de doble uso (<sup>115</sup>) (junto a un conjunto de decisiones, de revisión y actualización periódica), el sistema ha quedado fragmentado en dos: por una parte, los elementos estratégicos que afectan directamente a la seguridad exterior de la Unión Europea (lista de productos sometidos a control, destinos sensibles y directrices para la concesión de autorizaciones de exportación), que recaen dentro del ámbito PESC; de otra, el Reglamento Comunitario, que se ocupa de la gestión del sistema y que, en un intento por armonizar criterios, fue completado con la adopción de unas directrices generales –a modo de código de conducta- basado en una lista de ocho criterios básicos que, en teoría, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometían a aplicar a la hora de decidir acerca de la concesión de una licencia de exportación aunque la práctica ha demostrado que la aplicación de dichos criterios ha dado resultados dispares, dependiendo del país exportador y receptor de la mercancía (<sup>116</sup>). Con ello se ha fomentado, además, la actuación al respecto de actores estatales sobre la acción comunitaria en su conjunto.

---

<sup>115</sup> *Reglamento (CE) del Consejo 3381/94, DOCE, N° L 367 de 31 de diciembre de 1994.*

<sup>116</sup> Para un estudio detallado sobre la legislación y práctica al respecto véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., “Viabilidad de una política común de control de exportaciones de armamento. El comercio exterior de material de defensa y de productos y tecnologías de doble uso en la Unión Europea” en VV.AA., *Retos a la consolidación de la Unión Europea*, Monografías del CESEDEN, N° 54, Ministerio de Defensa, Madrid, 2002, pp.117-141.

En materia de cooperación al desarrollo, con excepción de Cuba, los países del Caribe forman parte del Grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y, por lo tanto, han estado vinculados a la Unión Europea por el Convenio de Yaoundé I y II (1963 y 1969), revisado por los cuatro Convenios de Lomé y, tras la expiración de Lomé IV (en febrero de 2000), por el de Cotonou (Benin).

Finalmente, en materia de diálogo político (y este es sin duda el ámbito más interesante para nuestro objeto de estudio) las relaciones Unión Europea-ALC se han venido desarrollando a partir de diálogos y mecanismos especializados con subregiones (Mercosur, Comunidad Andina y América Central) y entre la Unión Europea y países específicos (México y Chile). En el nivel más amplio, la dirección estratégica de las relaciones Unión Europea-ALC se ha venido fijando a través de la concertación y el diálogo político institucionalizado (por ejemplo, las Conferencias Interparlamentarias Parlatino-Parlamento Europeo, que comienzan a celebrarse en 1974) y de los dos foros permanentes ya mencionados: las reuniones ministeriales Unión Europea-Grupo de Río y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-ALC, convocada en Río de Janeiro con el objetivo principal de establecer una “Asociación Estratégica” entre ambas regiones en la que, las cuestiones económicas y comerciales, aun siendo importantes, no son la base de la futura relación birregional.

### **La agenda de seguridad entre la Unión Europea y América Latina**

Tradicionalmente, las cuestiones de seguridad nunca han sido un tema prioritario en la agenda de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, como tampoco lo han sido en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su sistema de Cumbres, en las que, sin llegar a constituir un marco birregional de relaciones, participan dos Estados de la Unión Europea, España y Portugal (<sup>117</sup>).

---

<sup>117</sup> Las Cumbres Iberoamericanas vienen celebrándose desde 1991 con una periodicidad anual y suponen un foro de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos. En cualquier caso, teniendo en cuenta el contenido de los temas tratados y el desarrollo de dichas Cumbres, son muchos los que señalan que no se puede hablar con rotundidad de la existencia de una política propia iberoamericana de seguridad y defensa entre los Estados iberoamericanos que se haya ido gestando en el seno del desarrollo de las Cumbres. A este respecto, véase el estudio (VV.AA.),

No obstante, conviene recordar que la primera iniciativa de envergadura de la entonces CE hacia la región se debió precisamente a consideraciones relacionadas con la seguridad internacional: el apoyo a una solución pacífica de los conflictos armados en América Central, en los años ochenta, ante el temor de que las guerras civiles en Centroamérica llevaran a un recrudecimiento de la guerra fría (<sup>118</sup>).

Como señala Francisco León, la concertación Unión Europea-América Latina ha priorizado la creación del nuevo orden internacional post guerra fría, a través de las Cumbres Unión Europea-Grupo de Río y UE-ALC, reforzando los papeles tradicionales de Naciones Unidas (misiones de paz) y emergentes (derechos humanos y medioambientales). Destacan en el campo de la paz la participación de ALC en la financiación y aportación creciente de efectivos a las misiones (<sup>119</sup>).

#### *Las relaciones Unión Europea-Grupo de Río*

La Declaración de Roma de 20 de diciembre de 1990 institucionalizó el diálogo político permanente entre la entonces CE y América Latina, a través de la celebración de reuniones anuales entre los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y el Grupo de Río. La Declaración recogía, entre sus objetivos generales de la nueva relación birregional, “promover la reducción de armamentos y, en particular, asociándose a los esfuerzos por abstenerse de exportar armamento a zonas donde podría agravar un conflicto” y “subrayar la necesidad de evitar la propagación de instrumentos de destrucción de masas, incluyendo la de celebrar rápidamente un acuerdo global para la prohibición total de las armas químicas” (<sup>120</sup>).

---

*Valores, principios y seguridad en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, Cuadernos de Estrategia*, Nº 126, Instituto Español de Estudios Estratégicos-Ministerio de Defensa, Madrid, 2004.

<sup>118</sup> Para un análisis de la evolución de las cuestiones de seguridad en las relaciones birregionales de 1990 a 2000 véase, TVEVAD, J., “La agenda de seguridad Europa –América Latina”, Revista *Fuerzas Armadas y Sociedad* (FASOC), Nº 4, FLACSO Chile, octubre-diciembre de 2000, pp. 51-57.

<sup>119</sup> LEÓN, F., *La Unión Europea y América...*, op. cit., p. 47.

<sup>120</sup> Puntos 26 y 27 de la Declaración.

Para ello, la Declaración preveía también la creación de un mecanismo institucional basado, entre otros, en “la celebración de una conferencia ministerial anual que, salvo disposición contraria, tendría lugar alternativamente en una y otra región”; “la celebración de reuniones de expertos que garantizaran una preparación adecuada de la conferencia ministerial”; “reunirse durante la Asamblea General de Naciones Unidas a nivel ministerial”; “realizar consultas, cuando procediese, a través de los canales apropiados, sobre temas de interés común” y, “un compromiso de desarrollar y profundizar estos procedimientos de consulta para reflejar la evolución de la CE y del Grupo de Río, con vistas a identificar ulteriores arreglos”. Las partes se comprometían a “trabajar conjuntamente sobre propuestas concretas para tratarlas en futuras reuniones ministeriales” (<sup>121</sup>).

Además, en el punto séptimo del preámbulo de la Declaración los Estados participantes manifestaban:

“Su convicción de que la protección y promoción de los derechos humanos es la piedra angular de las sociedades democráticas y de que el ejercicio efectivo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es una preocupación legítima de la comunidad internacional e inseparable de la búsqueda de la paz y de la seguridad internacionales” (<sup>122</sup>).

Esta filosofía, basada en que los temas de seguridad y defensa no se pueden dissociar del desarrollo de otras cuestiones internas básicas para la Unión Europea en los países de la región, es la que ha venido caracterizando la relación birregional Unión Europea-Grupo de Río, que, con el tiempo, se ha consolidado como el foro de concertación política y diplomática por excelencia de América Latina.

---

<sup>121</sup> Punto 48 de la Declaración.

<sup>122</sup> Por parte de la CE, los signatarios de la Declaración fueron: Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia Italia, Irlanda Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, además de un miembro de la Comisión (Abel Matutes); los participantes del Grupo de Río fueron: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

Se trata del diálogo birregional más amplio, tanto por el número de Estados participantes (todos los miembros de la Unión Europea, Bulgaria y Rumanía –en calidad de observadores-, junto a un representante de la Comisión, y los 19 miembros del Grupo de Río) (<sup>123</sup>), como por los temas tratados, que van desde el diálogo político, hasta las cuestiones de carácter comercial y de cooperación, pasando por la lucha contra el terrorismo o el narcotráfico. Hasta la fecha, se han celebrado doce encuentros ministeriales entre la Unión Europea y el Grupo de Río, con una periodicidad anual (con excepciones en 1994, 1999, 2002 y 2004 en el que no se celebraron reuniones, y 1995 y 2001, con dos encuentros en cada uno de los años). Con el Grupo de Río la Unión Europea celebra también encuentros económicos y comerciales de alto nivel.

Centrándonos en las cuestiones de seguridad y defensa, las reuniones celebradas entre la Unión Europea y el Grupo de Río en la década de los noventa han girado en torno a cinco temas principales (<sup>124</sup>):

- La no-proliferación de armas de destrucción masiva, el desarme y el control de armamentos. Nos referimos especialmente a la ratificación del Tratado de Tlatelolco por parte de Argentina y a su entrada en vigor en Brasil y Chile (<sup>125</sup>) (así como la adhesión al Tratado de No-Proliferación (TNP) de Argentina y Brasil), pero también, la necesidad de adopción y pronta entrada en vigor de las Convenciones para la Prohibición de las Armas Químicas y Biológicas han sido una constante en las declaraciones de los encuentros ministeriales Unión Europea-Grupo de Río. Del mismo modo, en el ámbito de las armas

---

<sup>123</sup> El Grupo de Río se fundó en 1986 con una participación inicial de seis miembros. Tiene ante todo una vocación política, en cuanto a dispositivo permanente de consulta y de concertación política y, cada vez más, también económica. Es administrado por una secretaria temporal rotatoria y cuenta con dos presidencias, una europea, que corresponde a la de turno del Consejo de la UE, y otra latinoamericana, que coincide con la *Secretaría Pro Tempore* del Grupo de Río.

<sup>124</sup> Seguimos aquí el esquema básico de TVEVAD, J., en *La agenda de seguridad...*, op. cit., con algunos añadidos de casos concretos.

<sup>125</sup> Acerca de esta cuestión véase, GARRIDO REBOLLEDO, V., "El Tratado de Tlatelolco y el futuro de las potencias nucleares en América Latina", *Papeles para la Paz*, Nº 49, CIP, Madrid, 1993, pp.187-193.

convencionales, ha existido una especial preocupación en ambas regiones por los asuntos relacionados con las exportaciones y el tráfico ilícito de armas (incluidos los misiles); la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre; la prohibición de las minas antipersonal; y la transparencia en la adquisición de armamentos. La Unión Europea ha influido de forma muy positiva en la adopción de algunos instrumentos normativos regionales específicos, como la Convención Interamericana contra la producción y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y materiales relacionados, de 1997, o la Convención Interamericana sobre transparencia en la adquisición de armas convencionales, de 1999.

- El apoyo de ambas regiones al papel de la ONU y, especialmente, de su Consejo de Seguridad, en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que, además, constituye el elemento básico de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. La institucionalización del diálogo a nivel ministerial, para cuestiones tales como las misiones de paz de Naciones Unidas, ha sido uno de los temas presentes en la agenda birregional, así como priorizar la reforma de la ONU, o el análisis de nuevas vías de financiación de la Organización. En este sentido, hay que mencionar también las reuniones informales de ministros de Asuntos Exteriores de ambas regiones para debatir cuestiones relacionadas con el futuro de Naciones Unidas, aunque al margen de su Asamblea General.
- En tercer lugar, las dos regiones se han manifestado a favor de una reducción de los gastos militares como medida de alivio de las tensiones regionales, y han declarado su voluntad de reducir sus presupuestos militares y de informar anualmente sobre ellos a la ONU. Del mismo modo, han enfatizado la necesidad de cumplir plenamente con los requisitos del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas.
- El tema de las medidas de fomento de la confianza mutua, que aparece por vez primera en la agenda CE-Grupo de Río en 1994, con motivo de la IV Reunión Ministerial Institucionalizada celebrada en Sao Paulo, en donde los participantes expresaron su deseo de iniciar un diálogo específico sobre cuestiones relacionadas con medidas para promover la confianza, destinadas a crear

condiciones para impedir el surgimiento de conflictos. Algunas de dichas medidas ya habían sido, no obstante, puestas en marcha a nivel bilateral y, en concreto para facilitar la solución pacífica y negociada de diferencias tras el conflicto entre Argentina y el Reino Unido de las islas Malvinas de 1982 (consultas sobre desplazamientos de Fuerzas Armadas en el Atlántico Sur, notificación previa de movimientos aéreos y navales...) (<sup>126</sup>). Fruto de la declaración de Sao Paulo se decidió organizar una serie de seminarios birregionales de alto nivel en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y que fueron celebrados bajo los auspicios de las dos Presidencias del Grupo de Río, la del Consejo de la Unión Europea y de la *Secretaría Pro Tempore*, respectivamente, en 1995, 1996 y 1997 (<sup>127</sup>). Estas conferencias, organizadas por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) y la Comisión Europea (y en las que participamos en 1996 y 1997), permitieron abordar un amplio abanico de cuestiones relacionadas con las medidas de confianza en materia de seguridad, entre ellas, las comunicaciones y prevención de conflictos, la verificación, la notificación previa y las medidas de control de conflictos, los intercambios militares birregionales (intercambio de información civil relevante para los asuntos de defensa) o la cooperación en la capacitación de la policía.

- Finalmente, a la hora de definir una agenda de seguridad común, ambas regiones han dedicado también una especial atención a las llamadas nuevas amenazas emergentes a la seguridad, especialmente, las de carácter no militar y transnacional que surgen tras el fin de la guerra fría, particularmente el narcotráfico y el terrorismo.

Haciendo un rápido análisis de las declaraciones ministeriales correspondientes a los últimos encuentros celebrados entre la Unión Europea y el Grupo de Río

---

<sup>126</sup> IRELA, *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA); Madrid, 1995, p. 78.

<sup>127</sup> Las reuniones, con asistencia de cerca de 100 especialistas, altos funcionarios de gobiernos y organizaciones internacionales, militares, académicos, etc. se celebraron en Punta del Este (1995), Quito (1996) y Santa Cruz de la Sierra (1997).

comprobamos que, en materia de seguridad y defensa, se ha mantenido, sin embargo, un perfil bajo en los asuntos tratados, priorizando las cuestiones económicas, de desarrollo político y social sobre los temas de seguridad y defensa. Así, la X Reunión Ministerial, celebrada en Santiago de Chile en marzo de 2001, centró sus debates en torno a dos grandes temas: "Nueva economía, brecha tecnológica y empleo", presentado por los países del Grupo de Río y "La sustentabilidad de la democracia, el buen gobierno y el alivio de la pobreza", presentado por los países de la Unión Europea. En la XI Reunión Institucionalizada, celebrada en Atenas el 28 de marzo de 2003 (con participación, por vez primera, del secretario general del Consejo y alto representante de la Unión Europea para la PESC, Javier Solana), los dos grandes temas fueron "Los aspectos generales y las perspectivas de las relaciones Unión Europea-Grupo de Río" y la "Cohesión social y gobernanza democrática en un nuevo entorno económico". Finalmente, en la última reunión ministerial, celebrada en Luxemburgo el 27 de mayo de 2005 bajo presidencia argentina y luxemburguesa, los temas de debate fueron el futuro de las relaciones entre el Grupo de Río y la Unión Europea, la integración y la cooperación regionales, la cooperación internacional con Haití, la creación de puestos de trabajo para luchar contra el hambre y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y las preparaciones para la reunión plenaria de alto nivel de la sexagésima sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre de 2005.

El canciller argentino aprovechó la XII Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río para expresar la inquietud de Argentina por la inclusión de Islas Malvinas como territorio de ultramar en la Constitución de la Unión Europea. La cuestión ya había sido evocada en la reunión ministerial entre la Unión Europea y Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) celebrada días antes. A este respecto, Jean Asselborn, en su calidad de presidente del Consejo de la Unión Europea explicó que la mención de las islas Malvinas en el Tratado no modifica el "estatus de las islas, cuya soberanía se disputan Argentina y Reino Unido".

Entre los temas específicos de la agenda de seguridad y defensa birregional Unión Europea-Grupo de Río de las últimas reuniones figuran:

- El diálogo político de alto nivel entre ambas regiones en materia de lucha contra las drogas a escala mundial y los delitos con él relacionados (lavado de dinero, financiación del terrorismo y delincuencia, tráfico y desvío de precursores químicos, contrabando y tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras...). En este ámbito, los ministros han venido destacando la importancia de las tareas realizadas por el Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas entre la Unión Europea y ALC, como instrumento de cooperación birregional en la lucha contra las drogas ilícitas y los delitos conexos, comprometiéndose a fomentar su desarrollo.
- La lucha y cooperación birregional contra la amenaza terrorista en todas sus formas y manifestaciones y la consideración del terrorismo, sea cual sea su origen o sus motivos, como una amenaza para la paz y la seguridad internacional. En la XII Reunión Ministerial de 2005, se señaló, además, la importancia de llegar a una definición común de terrorismo y de concluir la negociación de un convenio internacional global sobre el terrorismo, según la propuesta del secretario general de Naciones Unidas. Recordaron también la obligación de prevenir y castigar a cuantos financian, planean, apoyan o cometen actos de terrorismo y la obligación que tienen los Estados de evitar que se utilicen sus territorios para financiar, planear y facilitar la comisión de tales actos.
- La lucha contra la circulación y tráfico de armas pequeñas y ligeras (en el ámbito del refuerzo de la seguridad ciudadana), incluso, mediante el desarrollo de iniciativas concretas en el campo de la recolección y la destrucción de este tipo de armas en manos de civiles y la aplicación efectiva del Programa de Acción de Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar este tipo de armas. Llamada a la comunidad internacional para continuar apoyando el proceso de desminado, hasta llegar a proclamar a la región latinoamericana como “Zona libre de minas antipersonal” <sup>(128)</sup> y el compromiso de cumplir plenamente la Convención de

---

<sup>128</sup> Punto 14 de la Declaración de la X Reunión Institucional Interministerial, Santiago de Chile, 28 de marzo de 2001.

Ottawa y de aplicar al respecto el Plan de Acción de Nairobi 2005-2009, que condena el uso y la fabricación de minas por actores no estatales (<sup>129</sup>). Además, se reconoce la importancia de la no proliferación de armas de destrucción masiva, el control de armamentos y el desarme como un objetivo primordial de la comunidad internacional (<sup>130</sup>).

- Apoyo al multilateralismo, como medio más eficaz para responder a las amenazas y retos a los que se enfrenta la comunidad internacional, destacando el papel central de Naciones Unidas a este respecto y la necesidad de cooperación entre los Estados para afrontar los retos y amenazas contra la comunidad internacional (<sup>131</sup>). En la última reunión institucional, además, los ministros señalaron que la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), en la que están participando varios países de ambas regiones, es una muestra eficaz del multilateralismo.

#### *La Asociación estratégica Unión Europea-ALC*

Basado en una iniciativa presentada por España en 1996 (con ocasión de la VI Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar), en 1999 se celebró la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea-ALC en Río de Janeiro, (Brasil), el 28 y 29 de junio. La Cumbre de Río que tenía entre sus objetivos “actualizar la agenda con América Latina y definir una estrategia de cooperación con ese continente a partir del año 2000” (fecha en la que expiraba la comunicación sobre la estrategia con América Latina, presentada por la CE en diciembre de 1995 (<sup>132</sup>), representó la

---

<sup>129</sup> Punto 14 de la Declaración de la XII Reunión Institucional Interministerial, Luxemburgo, 27 de mayo de 2005.

<sup>130</sup> *Ibíd.*, punto 14.

<sup>131</sup> *Ibíd.*

<sup>132</sup> Vide ANTÓN CORTÉS, A., “Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental”, *Afers Internationals*, N° 54-55, noviembre de 2001, CIDOB, p. 24.

culminación del diálogo birregional Unión Europea-ALC, lanzando lo que se denominó como una Asociación Estratégica Birregional. El objetivo de dicha asociación (cuyo análisis y resultados excede con mucho el ámbito de nuestro objeto de estudio) era el fortalecimiento de los vínculos políticos, económicos y culturales existentes entre ambas regiones.

La Cumbre concluyó con una declaración política –denominada Declaración de Río-, junto con un documento titulado “Prioridades para la Acción”. La Declaración venía a ser un pronunciamiento de 69 puntos, estableciendo los principios generales de las relaciones entre Europa, ALC; el segundo de los Documentos establecía 55 prioridades en el ámbito político, económico, cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano.

En el ámbito de la seguridad y la defensa, los cuarenta y ocho países participantes reiteraron el objetivo de paz y seguridad internacionales como elemento fundamental de la asociación estratégica, al señalar que:

“La asociación está construida y contribuirá al fomento de objetivos comunes tales como el fortalecimiento de la democracia representativa y participativa y las libertades individuales, el Estado de derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz y seguridad internacionales, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones” <sup>(133)</sup>.

Entre las áreas prioritarias de la acción se identificó, nuevamente, el desarme, destacando el ámbito de las armas de destrucción masiva, a través de la “promoción de la firma o ratificación de los instrumentos en materia de desarme y prohibición de ciertas armas, especialmente crueles, incluyendo las Convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas, el TNP, el Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TACEN/CTBT), etc., y el apoyo a las negociaciones en curso, en particular en la Conferencia de Desarme” <sup>(134)</sup>.

---

<sup>133</sup> Punto 3 de la “Declaración de Río”.

<sup>134</sup> Punto 9 del documento “Prioridades para la Acción”.

Además, por vez primera, se hizo mención expresa al “serio reto que representaba para la comunidad internacional la combinación de conflictos con la diseminación sin control de armas” <sup>(135)</sup>, así como el objetivo de la eliminación total de las minas antipersonal a través de la “plena y rápida implementación de la Convención de Ottawa” y la “cooperación técnica y financiera por medio de programas de acción sobre minas terrestre antipersonal, con especial atención hacia los países centroamericanos” <sup>(136)</sup>.

En la segunda Cumbre Unión Europea-ALC, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2002 con el objetivo de renovar y profundizar en el enfoque birregional de la Asociación Estratégica establecido en Río, se adoptaron dos textos: una “declaración política” y un Documento sobre “Valores y Posiciones Comunes”. La declaración política, conocida con el nombre de Compromisos de Madrid, reitera el compromiso de Río a la hora de avanzar en la asociación estratégica entre ambas regiones y recoge, para ello, una serie de obligaciones (en forma de compromisos) en los mismos ámbitos que los identificados en la I Cumbre Birregional.

En el ámbito de la seguridad, la novedad más importante, con el telón de fondo de los atentados terroristas del 11-S en Washington y Nueva York, es la mención expresa de la amenaza que el terrorismo supone para “nuestros sistemas democráticos, libertades y desarrollo, así como la paz y la seguridad internacionales”, al que hay que combatir “en todas sus formas y manifestaciones, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con el pleno respeto al derecho internacional, incluidos los derechos humanos y las normas de derecho humanitario”. En ese sentido, los Estados participantes en la Cumbre (33 de ALC y los entonces 15 miembros de la Unión Europea) se comprometen a:

“Reforzar los mecanismos de cooperación política, legal y operativa y a fomentar la celebración de y la adhesión a todos los convenios

---

<sup>135</sup> *Ibíd.*, punto 12.

<sup>136</sup> *Ibíd.*, puntos 10 y 11.

internacionales relativos al terrorismo y la aplicación de las resoluciones de Naciones Unidas en la materia” (137).

No obstante, en relación a la amenaza terrorista, algunos analistas han criticado la posición del gobierno español durante la Cumbre (conviene recordar que, además, España, ostentaba en ese momento la Presidencia de la Unión Europea) “presionando” para que la reunión fuera una “cumbre antiterrorista” que respondía más a los intereses del Gobierno español que a la agenda birregional, lo que provocó que el entonces presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, rechazara la imposición de la “agenda del miedo” y la “obsesión por la seguridad” frente a la “agenda de la esperanza” centrada en los problemas de la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza (138). Sin embargo, aunque para justificar dicha afirmación se subraye que, en materia terrorista, América Latina no es una región prioritaria, conviene señalar que en el Compromiso de Madrid se incluye, por vez primera en una declaración birregional Unión Europea-ALC, una condena expresa a los ataques terroristas y los secuestros en Colombia y se aboga por la búsqueda de una solución negociada a dicho conflicto (en donde la Unión Europea sí ha tenido un interés y participación de intensidad variable, a través del Plan Colombia) (139).

El Documento de trabajo titulado “Valores y Posiciones Comunes” pone de manifiesto las posiciones compartidas entre ambas regiones sobre un amplio abanico de temas. “Nuestra relación tiene su origen en múltiples intereses compartidos y en los lazos de amistad existentes entre nuestros pueblos”, señala el

---

<sup>137</sup> Punto 4 de la “Declaración Política”-“Compromiso de Madrid”.

<sup>138</sup> Sobre esta crítica a la posición del gobierno español véase SANAHÚJA, J. A., “La Cumbre de Guadalajara (México, 2004) y el interregionalismo en las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe”, en la revista electrónica *Circunstancia*, Nº 5, septiembre de 2004, Instituto Universitario Ortega y Gasset. <http://www.ortegaygasset.edu/circunstancia/numero5/art1.htm>

<sup>139</sup> Punto 10 de la “Declaración Política”.

punto 1.º del documento. De nuevo, podemos encontrar algunas referencias de carácter programático a cuestiones directa o indirectamente relacionadas con la paz y la seguridad: “respeto por la plena observancia del Derecho Internacional y de los objetivos y principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas, los principios de no intervención y de autodeterminación de respeto de la soberanía, la integridad territorial y la igualdad entre los Estados” (punto 3.º); “reconocimiento de la importancia que tiene mejorar la respuesta de la comunidad internacional a crisis humanitarias importantes, de manera consecuente con los objetivos y principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas” (punto 10.º); “condena de la instigación, financiación, organización, ejecución y, en general, toda forma de participación en actos terroristas, que constituyen un atentado contra la seguridad de las personas y representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales” (punto 15.º); “reforzamiento de las medidas individuales y comunes contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones” (punto 16.º), incluido la “lucha contra su financiación” (punto 18.º); “lucha y cooperación contra el terrorismo biológico (punto 20.º); “lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus sistemas de lanzamiento, así como fortalecimiento de los instrumentos jurídicos multilaterales de lucha contra la proliferación” (punto 26.º), “incluido el TNP como piedra angular del régimen internacional” (punto 27.º); “el TACEN (punto 28.º); y “el Código de Conducta Internacional contra la proliferación de Misiles Balísticos” (punto 29.º); “apoyo a la Convención relativa a Ciertas Armas Convencionales” (punto 30.º); “de Ottawa” (punto 31.º); reiteración del compromiso de “prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras a escala nacional, regional e internacional, mediante medidas que garanticen la cooperación y la asistencia internacionales” (punto 32.º) y, finalmente, “reconocimiento de la importancia de fortalecer la capacidad de la comunidad internacional, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, para la prevención de conflictos, el arreglo pacífico de controversias, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, así como para la ayuda humanitaria a los sectores vulnerables de la población” (punto 33.º).

Uno de los aspectos más debatidos durante la Cumbre de Madrid fue la inclusión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) en la lista europea de

organizaciones terroristas. A sugerencia de Suecia no se incluyó en un primer momento ya que con ello, según defendía ese país, se cerraba la puerta a una futura negociación de paz. Sin embargo, a mediados del mes de junio el criterio cambió, quedando incluida las FARC en la lista y ello, pese a que tras la elección de Álvaro Uribe como presidente de Colombia, el 26 de mayo de 2002, la falta de acuerdo básico entre los países miembros de la Unión Europea sobre la denominación de las FARC hizo que varios de ellos se refirieran a las guerrillas como “grupos armados” o “insurgentes”, desapareciendo, en muchos casos, de los comunicados oficiales la denominación de “grupo terrorista” <sup>(140)</sup>.

Finalmente, el 28-29 de mayo de 2004 se celebró en Guadalajara (México) la III Cumbre Unión Europea-ALC. La Cumbre de Guadalajara sigue el mismo formato y dinámica que las dos Cumbres precedentes, aunque tratará de fijarse objetivos cada vez más delimitados. Además, hay que tener en cuenta la nueva coyuntura histórica en que se produce Cumbre, ya que será la primera vez que la Unión Europea acuda a la cita en su nueva composición de 25 Estados miembros.

El objetivo primordial de la III Cumbre Unión Europea-ALC fue el de profundizar la “Asociación Estratégica” birregional, en un momento en el que parece haber un desgaste del mecanismo de reuniones del tipo Cumbre. Persiguiendo precisamente un fortalecimiento del formato Cumbre para años venideros, se propuso por parte de determinadas delegaciones la institucionalización de las mismas por la vía de la creación de una Secretaría General con sede en Madrid. No obstante, esta idea no logró el suficiente apoyo para plasmarse entre los puntos que destaca como prioritarios la Declaración de Guadalajara. Por otro lado, cabe resaltar la ausencia de distintos jefes de Estado y de Gobierno a la III Cumbre, como los primeros ministros Tony Blair (Reino Unido) y Silvio Berlusconi (Italia), junto a varios gobernantes

---

<sup>140</sup> Para un estudio detallado sobre la posición de la UE en relación al conflicto colombiano véase, ROY, J., “La Unión Europea ante Cuba y Colombia: De buenas intenciones y altas esperanzas a notables contradicciones y grandes frustraciones” en ROY, J.; DOMÍNGUEZ RIVERA, R. y VELÁZQUEZ FLORES, R. (coords.), *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*, Plaza y Valdés, México, 2003, pp. 153-183.

latinoamericanos, entre ellos Fidel Castro, el presidente peruano Alejandro Toledo o el argentino Néstor Kirchner (<sup>141</sup>).

Los tres ámbitos que centraron los debates sobre el reforzamiento de la Asociación Estratégica Biregional, y que aparecen recogidos en la declaración final de la Cumbre (Declaración de Guadalajara) son: el multilateralismo, la cohesión social, y la relación birregional. Se mantiene el principio básico ya analizado de considerar la democracia, el Estado de derecho y el desarrollo social y económico como elementos fundamentales para la paz y la seguridad de ambas regiones (punto 4.º). El elemento innovador más importante es la importancia atribuida al multilateralismo, “de un sistema multilateral eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la ONU como centro”, “esencial para lograr la paz y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social ante las amenazas y desafíos globales que caracterizan nuestros tiempos” (punto 8.º).

Lo anterior incluye un reconocimiento expreso del sistema multilateral de seguridad colectiva consagrado, en la Carta de Naciones Unidas”, y el “apoyo a los órganos de la ONU en el ejercicio de sus plenas responsabilidades, funciones y poderes de acuerdo con la Carta” (punto 10.º); el compromiso de “cooperar en Naciones Unidas en la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias, el manejo de crisis, las operaciones para el mantenimiento de la paz y las operaciones para la construcción de la paz en situación de post-conflicto, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional” (punto 11.º); el reconocimiento de la “necesidad de hacer más ágil y efectivo al sistema multilateral, a fin de enfrentar las amenazas y los desafíos globales” (punto 12.º). Finalmente, como corolario de la declaración de intenciones, figura un principio inequívoco enmarcado en el debate y fracturas de la comunidad internacional como consecuencia del unilateralismo de la política exterior y de seguridad de Estados

---

<sup>141</sup> CORTÉS-BRETÓN BRINKMANN, B., “La Cumbre de Guadalajara Unión Europea-América Latina y Caribe: ¿Hacia una Asociación Estratégica para el siglo XXI?”, artículo publicado en la página Web del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), 15 de julio de 2004. <http://www.incipe.org/lat7.htm>

Unidos: “el convencimiento de que un enfoque multilateral de la seguridad brinda el mejor medio para mantener el orden internacional” (punto 16.º).

Por lo demás, se reiteran algunos de los propósitos ya introducidos en declaraciones anteriores: apoyo a los procesos de desarme, control de armamentos y no proliferación; universalización y cumplimiento de los acuerdos multilaterales en la materia, a través del fortalecimiento del papel de Naciones Unidas; apoyo de los proyectos birregionales para prevenir la producción y tráfico ilegales de las armas pequeñas y ligeras para su entrega y destrucción; promoción y cumplimiento de la Convención de Ottawa sobre minas antipersonal, etc.

No cabe duda de que la expresa referencia al esquema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas se debe interpretar a la luz de las divisiones que suscitó la intervención en Irak por parte de Estados Unidos, así como algunos hechos específicos acaecidos posteriormente derivados de la misma. Así, por ejemplo, la Declaración también recoge una “condena enérgica de todas las formas de abuso, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes contra las personas, incluyendo los prisioneros de guerra” (punto 19.º).

#### *Los “diálogos especializados”*

Al margen de las relaciones a escala continental, la Unión Europea mantiene relaciones birregionales (o en rigor, subregionales) con organizaciones y grupos de países de ALC que, aunque básicamente se enmarcan dentro del ámbito económico o de la ya mencionada dimensión comercial de la política exterior europea, contemplan algunos elementos relevantes en materia de seguridad. La jerga o terminología comunitaria engloba estas iniciativas subregionales bajo el nombre de “diálogos especializados”.

Con carácter general, puede afirmarse que los asuntos de seguridad han estado tradicionalmente ausentes en las reuniones de diálogo especializado con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina, además de los dos países con los que la Unión Europea mantiene una especial relación: Chile y México. Existen, no obstante, algunas excepciones.

En el ámbito del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), una de las zonas de mayor interés comercial para la Unión Europea, las negociaciones para la firma de un Acuerdo-Marco de Cooperación Interregional Mercosur-Unión Europea, que dieron comienzo en abril de 2000, incluyen tres capítulos: una asociación para las cuestiones en materia de política y seguridad; un proceso reforzado de cooperación en el ámbito económico e institucional; y el establecimiento de una zona de libre cambio de mercancías y de servicios respetando las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

A finales del año 2002 el capítulo de política y de seguridad (que incluye cuestiones tan relevantes como la cooperación en materia de prevención de crisis, de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, junto a algunas medidas específicas de fomento de la confianza y la seguridad) estaba casi cerrado, quedando pendiente aun el capítulo económico. Además, existe un diálogo político regular entre la Unión Europea y Mercosur a nivel de jefes de Estado, ministros y altos cargos de la administración. En la sesión ministerial Unión Europea-Mercosur, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, los ministros señalaban su intención de colaborar en el marco de los preparativos de la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre de 2005 en particular, coordinando posiciones con vistas a que “este proceso dé lugar a la elaboración de respuestas comunes a los principales problemas de desarrollo, seguridad y derechos humanos”. Del mismo modo, los ministros reiteraban su compromiso de “colaborar activamente para combatir las amenazas contra la paz y la seguridad, incluido el terrorismo internacional” <sup>(142)</sup>.

Por otra parte, interesa destacar que, en el marco del diálogo político Unión Europea-Mercosur las cuestiones de mantenimiento del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, así como la participación de efectivos de países del Mercosur en operaciones de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU ha sido siempre un tema presente en las conversaciones <sup>(143)</sup>.

---

<sup>142</sup> Consejo de la Unión Europea, *Comunicado Conjunto de la Sesión Ministerial UE-Mercosur*, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9426/05 (Presse 127).

<sup>143</sup> TVEVAD, J. en *La agenda de seguridad...*, op. cit., p. 52.

Como señala Alberto Navarro, secretario de Estado para la Unión Europea, un elemento que puede interesar mucho a estos países es su asociación a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Sirva de ejemplo el caso de Brasil, como primer país no miembro de la OTAN ni de la Unión Europea que participó en una operación militar de la PESD, la operación *Artemis* en la República Democrática del Congo (concluida oficialmente el 1 de septiembre de 2003), al que le han seguido en 2005 Argentina y Chile, ambas participantes en la operación de la Unión Europea *Eufor-Althea*, en Bosnia-Herzegovina (<sup>144</sup>). Además, como otro pequeño ejemplo de cooperación en este ámbito, con cargo al vigente Programa de la Unión Europea Alban se puede ofrecer algunas becas para que altos oficiales de los ejércitos de esos países realicen cursos en las escuelas militares de los Estados miembros de la Unión Europea (<sup>145</sup>).

Por lo que se refiere a Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), dos temas han marcado la agenda de relaciones con la Unión Europea en materia de seguridad: de una parte, la proliferación incontrolada de armas ligeras, que se ha convertido en un asunto de preocupación debido a los niveles alarmantes de inseguridad ciudadana y delincuencia en la subregión; de otra parte, se ha dedicado mucha atención al problema de las minas antipersonal, de la misma manera que varios países de la Unión Europea (igual que varios países sudamericanos) prestan apoyo al Programa de Asistencia para el Desminado en Centro América (PADCA) que se lleva a cabo bajo la administración de la OEA (<sup>146</sup>).

---

<sup>144</sup> La fecha de la firma del acuerdo de participación de Argentina en ALTHEA es 10 de junio de 2005. La de Chile, 25 de julio de 2005.

<sup>145</sup> NAVARRO, A., "UE-América Latina: la Cumbre de Guadalajara", *Política Exterior*, Nº 99, mayo-junio de 2004, p. 151.

<sup>146</sup> TVEVAD, J., *La agenda de seguridad...*, op. cit., p. 52.

La piedra angular de las relaciones Unión Europea-Centroamérica es el diálogo de San José, que constituye un foro de discusión política, iniciado en 1984, con la finalidad de apoyar la resolución de conflictos, la democratización y el desarrollo de la subregión. El éxito notable de este diálogo impulsó su renovación en Florencia en 1996 y en Madrid en 2002, así como la ampliación de su alcance con la inclusión de cuestiones, entre otras, de integración y seguridad regional y de concertación política sobre asuntos internacionales de interés común. El Acuerdo Político de Diálogo de Cooperación, firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003 (y que aun no está en vigor), sigue siendo conocido bajo la denominación de Diálogo de San José, y en él se incluyen nuevos ámbitos de cooperación, como los derechos humanos, la inmigración y la lucha contra el terrorismo (<sup>147</sup>).

En la XXI Reunión Ministerial del Diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, se destacaron los compromisos adoptados dentro del marco de las Cumbres Presidenciales Centroamericanas en relación con la Iniciativa Centroamérica Segura, que intenta consolidar los esfuerzos regionales en la lucha contra la delincuencia y todas las amenazas contra la seguridad democrática (<sup>148</sup>).

La Unión Europea mantiene relaciones regulares con los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) desde 1969, fecha en que se constituyó el Grupo Andino (a través de la Declaración de Cartagena) que, en 1996 se convirtió en la Comunidad Andina. La Unión celebró un primer acuerdo de cooperación con dichos países en 1983. 20 años más tarde, en diciembre de 2003, se firmó en Roma un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (aún no en vigor) por el que se profundizaban las relaciones políticas y la cooperación bilateral. Una vez ratificado por todos los Estados el acuerdo institucionalizará un diálogo político y extenderá su

---

<sup>147</sup> Comisión Europea, *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, documento preparado con ocasión de la celebración de la Cumbre UE-ALC en Guadalajara (México), Dirección General de Relaciones Exteriores, Bruselas, 2004, pp. 45-46.

<sup>148</sup> Consejo de la Unión Europea, *Comunicado Conjunto de la XXI Sesión Ministerial del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica*, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9406/05 (Presse 126).

alcance para incluir asuntos como la prevención de conflictos, la buena gobernanza, las migraciones, el blanqueo de dinero, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. Además, existe un proyecto de creación de un Centro de Prevención de Conflictos a nivel subregional.

Con todo, el aspecto más problemático del Acuerdo es el que se refiere a la lucha contra las drogas (el cuarto pilar del diálogo especializado, que se añade en 1995) y que origina el recelo de muchos Estados europeos por lo que ellos consideran un débil control de los precursores químicos por parte de los países andinos (<sup>149</sup>). Por ello, en la Reunión Ministerial Comunidad Andina-Unión Europea, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, los ministros de la Comunidad Andina hicieron una declaración destacando la importancia de “intensificar la cooperación y redoblar los esfuerzos para tratar de manera global todos los aspectos pertinentes en relación con la oferta y la demanda, incluidas las preocupaciones de estabilidad política y social, de seguridad y de desarrollo sostenible”, así como un “mayor compromiso en la lucha contra las drogas, con vistas a debatir un posible programa de acción (<sup>150</sup>).

Con respecto a la relación entre la Unión Europea con México y Chile, al no pertenecer estos dos países a ninguna agrupación regional, han desarrollado Acuerdos de Asociación Económica y Política con la Unión. Estos Acuerdos, suscritos en 1997 y 2002, respectivamente, establecen una asociación privilegiada basada en intereses y valores comunes. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México (acuerdo global, que viene a reemplazar al Acuerdo Interino de 1998), entró en vigor el 1 de octubre de 2000 (<sup>151</sup>), y está basado en los principios democráticos y de respeto de

---

<sup>149</sup> DOMÍNGUEZ RIVERA, R., “América Latina en las perspectiva de la Unión Europea: Un panorama general” en ROY, J. et alli, *Retos e interrelaciones de la integración regional...*, op. cit., p. 150.

<sup>150</sup> Consejo de la Unión Europea, *Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial Comunidad Andina-UE*, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9430/05 (Presse 128).

<sup>151</sup> Las negociaciones entre la UE y México, que comienzan en octubre de 1996 y finalizan en 1997, dan como resultado dos acuerdos, el Global y el Interino. El acuerdo Interino entró en vigor el 1 de julio de 1998. El día 14 de julio se reunió en Bruselas el Consejo Conjunto previsto en el citado

los derechos humanos, aunque el diálogo político institucionalizado (se crea un Consejo Conjunto Unión Europea-México de nivel ministerial que se reúne una vez al año) permite tratar temas como la lucha contra el terrorismo o el control de la inmigración.

Sin embargo, mientras que en virtud del acuerdo temas como la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Kioto, y la eliminación de la pena de muerte, México y los países miembros de la Unión Europea han caminado juntos, otras áreas, como la cooperación en paz y seguridad regional e internacional no se han visto favorecidas. Como señala un informe del Instituto de Integración Europea y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM): “la cuestión es complicada, ya que se trata de definir y priorizar una serie de temas de seguridad que puedan ser comunes”, entre otras cosas, “porque la sociedad civil en México está demasiado alejada de los temas de seguridad y defensa” <sup>(152)</sup>.

En la IV Reunión Ministerial del Consejo Conjunto Unión Europea-México, celebrada en Luxemburgo el 26 de mayo de 2005, ambas partes coincidieron en varios aspectos de la definición de una agenda futura de seguridad, entre ellos la necesidad de que la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas abordase de manera efectiva “las amenazas multidimensionales y los retos a la paz, la seguridad y el bienestar de nuestras naciones y pueblos”, así como el apoyo a los argumentos formulados por el secretario general “en pro de un concepto más global de seguridad colectiva”, compartiendo la opinión de que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia se apoyan mutuamente” <sup>(153)</sup>.

---

Acuerdo, marcándose oficialmente el inicio de las negociaciones para establecer una zona de libre comercio que entró en vigor, por medio de una Decisión del Consejo Conjunto UE-México, el 1 de julio de 2000. Con ello, quedó abierta la puerta para la entrada en vigor definitiva del Acuerdo Global, el 1 de octubre de 2000.

<sup>152</sup> SORIANO, J. P., *Paz y seguridad internacional en el diálogo político México-Unión Europea*, Working papers del Instituto de estudios de la Integración Europea (IEIE), ITAM, México, febrero de 2005, pp. 2 y 9.

<sup>153</sup> Consejo de la Unión Europea, *Comunicado Conjunto UE-México*, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9457/05 (Presse 129).

Por último, el Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile de 2002 entró en vigor el 1 de marzo de 2005, suponiendo un gran impulso a las relaciones políticas de cooperación y de comercio entre ambas partes, que reconocen que la plena aplicación de las disposiciones de diálogo político del acuerdo “contribuirá al refuerzo del diálogo entre la Unión Europea y Chile y al establecimiento de posturas e iniciativas sobre asuntos internacionales de interés común”, entre ellas, “una mayor coordinación de iniciativas conjuntas en los foros internacionales, incluida la ONU” (<sup>154</sup>). Ambas partes se comprometen también a cooperar en la lucha contra el terrorismo.

En el ámbito de las relaciones bilaterales en materia de seguridad hay que destacar la firma, el 25 de julio de 2005, de un acuerdo por medio del cual Chile participará, con veinticinco efectivos, en la operación militar de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina *Eufor-Althea*. Se trata de la primera operación militar de la UE en la que Chile participa, siendo, junto a Argentina, los únicos Estados latinoamericanos que colaboran en la operación. Además, Chile ya formó parte de la Fuerza de Estabilización (SFOR), liderada por la OTAN, y a la que la Unión Europea relevó en diciembre de 2004 (<sup>155</sup>).

### *Conclusiones: retos y realidades*

#### *de la cooperación birregional Unión Europea-ALC*

Hemos analizado en términos generales el estado y la evolución de la cooperación birregional entre la Unión Europea y ALC, identificando aquellos elementos

---

<sup>154</sup> Consejo de la Unión Europea, *Declaración Común II Consejo de Asociación UE-Chile*, Luxemburgo, 26 de mayo de 2005. Documento 9352/05 (Presse 125).

<sup>155</sup> *Signature of an agreement on Chile's participation in Operation ALTHEA*, declaración EU S267/05, Bruselas, 25 de julio de 2005. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/declarations/85829.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/declarations/85829.pdf)

directamente relacionados con la seguridad y la defensa. En todos los niveles, hemos comprobado, además, que la Unión Europea ha venido manifestando su interés por conseguir que América Latina sea una región estable y segura y, a su vez, que los países de la región compartan las mismas preocupaciones que la Unión Europea hacia temas como el desarme, el control de armamentos y la no proliferación, la lucha contra el terrorismo internacional y la delincuencia organizada, la solución pacífica de controversias o la garantía de cumplimiento de los derechos humanos y la preservación del Estado de Derecho; todo ello, además, dentro del marco del sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas, es decir, desde una perspectiva o enfoque multilateral.

La pregunta final sería, no obstante ¿cuál es la capacidad, y sobre todo, la voluntad de los Veinticinco (ya casi Veintisiete), para llegar a conseguir que la seguridad y la defensa sea un asunto prioritario en las relaciones birregionales Unión Europea-ALC?; ¿existe realmente un interés –y unos medios que sustenten y den contenido a éste-, por parte de la Unión Europea en priorizar y potenciar dicha relación, o simplemente se trata de declaraciones de intenciones, nacidas de la retórica de la política de la “buena vecindad”, con una región que no comparte fronteras con la Unión Europea?

La comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, señalaba el 21 de octubre de 2005 que la Unión Europea quería hacer de América Latina:

“Una región más estable y segura; ello no sólo requiere un apoyo a largo plazo para la buena gobernanza y el Estado de Derecho, sino también una ayuda específica para la gestión de las crisis y la lucha contra las drogas ilegales, que constituyen un azote social y económico en zonas clave de la región”. Al mismo tiempo, se reconocía que la Unión Europea, a pesar de ser el principal donante y socio comercial para muchos de los países

latinoamericanos, especialmente los del Mercosur, “nuestro enorme potencial bilateral en este campo no ha sido todavía plenamente aprovechado” <sup>(156)</sup>.

Lo cierto es que la economía y el comercio concentran la mayor atención en las relaciones Unión Europea-ALC y determinan también las prioridades de la cooperación birregional, reduciendo al mínimo el contenido de una posible agenda de paz, seguridad y defensa a escala continental.

La estrategia regional de la Unión Europea para ALC, recogida en el Informe Estratégico Regional sobre América Latina para el periodo 2002-2006, se basa en cuatro ámbitos principales <sup>(157)</sup>:

- Apoyo a las relaciones entre las dos regiones mediante el refuerzo de la cooperación entre redes de la sociedad civil.
- Iniciativa social: contribución a la reducción de las desigualdades mediante acciones selectivas destinadas a la población desfavorecida.
- Preparación y prevención de cara a las catástrofes naturales y reconstrucción tras éstas.
- Acción complementaria de la cooperación estratégica: creación de un Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina.

En el marco político, el Documento reconocía que:

“En la actualidad, el programa de la región, que estos últimos años se ha concentrado en los procesos de paz, la democratización y los derechos humanos, se orienta más bien a cuestiones internacionales con repercusiones

---

<sup>156</sup> *Europa y América Latina – una estrecha relación*, discurso pronunciado por Benita Ferrero-Waldner con ocasión del 40º aniversario de la creación del Instituto Austriaco para América Latina (LAI), Viena, 21 de octubre de 2005, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/ferrero/2005/sp\\_211005\\_la\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/ferrero/2005/sp_211005_la_es.htm)

<sup>157</sup> Comisión Europea, *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002 - 2006*, abril de 2002, p. 5.

en la región (OMC, medio ambiente, nuevas tecnologías, etc.). Los otros temas de preocupación regional están relacionados con la inestabilidad del sistema financiero y monetario, la situación del proceso de paz de Colombia, las cuestiones fronterizas, la inmigración y la lucha contra la droga” (158).

Se puede decir, por lo tanto, que, hasta la fecha, la solución del conflicto en Colombia, la lucha contra las drogas y los tráficos ilegales de estupefacientes han sido los que han centrado, en materia política y de seguridad (más que internacional, seguridad interior) los debates y la concentración de interés por parte de la Unión Europea en la región.

Por lo que se refiere al Observatorio de las Relaciones Unión Europea-América Latina, (OBREAL/EULARO), consiste en una red integrada por 23 instituciones académicas y centros de investigación de la Unión Europea y América Latina y que cuenta con el apoyo financiero de la CE. El enfoque adoptado por OBREAL/EULARO está orientado a la formulación de políticas públicas y sus acciones están dirigidas tanto a la comunidad de investigación, como a actores políticos, económicos y sociales. Las investigaciones se organizan en cinco grupos temáticos: relaciones comerciales y financieras e integración regional; democracia, derechos humanos y Estado de Derecho; cooperación social y para el desarrollo; gobernabilidad global y multi-regionalismo y; sociedad civil y construcción institucional (159).

Además, se han establecido temas de carácter horizontal, que abarcan “transversalmente” las investigaciones de la red: género, derechos humanos, minorías, medio ambiente, sociedad civil, pobreza e impacto de la ampliación de la Unión Europea. Sin embargo, y sorpresivamente, ningún grupo temático ni tema transversal aborda las cuestiones de prevención y/o resolución de conflictos regionales, o la política de lucha contra la droga y el papel de la Unión Europea en esos ámbitos específicos de la seguridad a través de una estrategia global hacia la

---

<sup>158</sup> *Ibíd.*, p. 7.

<sup>159</sup> Para más información véase la página Web del Observatorio, <http://www.obreal.unibo.it>

región y ello, pese a que se mencionen dichos aspectos como elementos relacionados con la coherencia de las políticas comunitarias (anexo VII del Informe Estratégico 2002-2006).

La política a corto-medio plazo de la Unión para América Latina y sus prioridades para el periodo 2007-2013 están siendo discutidas a finales del año 2005. En un documento de trabajo de preparación de la cooperación regional (abierto a comentarios y sugerencias en abril de 2005) se identificaban las siguientes orientaciones o cuestiones a tener en cuenta para el período indicado (<sup>160</sup>):

- Reforzar el vínculo entre las prioridades políticas y la cooperación, con especial atención a: la cohesión social y la integración regional.
- Maximizar la eficacia de los programas para la región y los actores, basándose en: la evaluación de los resultados, la complementariedad y las sinergias (se reconoce que los recursos son y serán limitados), herramientas adaptadas, los actores (públicos y privados) y abarcar asimetrías (posibilidad de introducir el patrocinio de otras instituciones como medida adicional en la cooperación Sur-Sur).

Ante este panorama, ¿qué futuro depara y que importancia tendrá la seguridad en las relaciones europeo-latinoamericanas? De entrada, asumimos que los asuntos de seguridad interior seguirán estando presentes en la agenda birregional, pero previsiblemente, los aspectos más relevantes de la cooperación, por todo lo que ya ha sido señalado, serán los capítulos comercial y económico de tal forma que, la seguridad y la defensa, lejos de adquirir una identidad propia en el esquema de las prioridades de la cooperación, quedará subsumida en el marco del terreno diplomático y de diálogo político. Por ello, las iniciativas concretas de cooperación, en el terreno práctico serán más bien escasas.

---

<sup>160</sup> El documento de trabajo, elaborado por la Comisión Europea-Dirección General RELEX-Dirección América Latina puede consultarse en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/doc/regional\\_07-13\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/regional_07-13_es.pdf)

En cualquier caso, el interés máximo de la Unión Europea en América Latina en esta materia se concentrará en que no surjan nuevos conflictos que puedan afectar a la estabilidad regional e, incluso internacional y, además, en la búsqueda de cooperación y apoyo de los países de la región a iniciativas concretas, como la lucha contra el terrorismo internacional en el marco de los organismos internacionales y otros foros de concertación de posiciones, en donde sin duda, surgirán desacuerdos en aspectos tan problemáticos como las percepciones en materia de amenazas a la seguridad, las medidas a adoptar o acerca del papel de Estados Unidos en la región.

La definición de una agenda futura de cooperación en materia de seguridad dependerá de la prioridad que la Unión Europea conceda a América Latina en el contexto de su acción exterior pero, sobre todo, de la voluntad de los Estados miembros de la Unión Europea para desarrollar (y concertar posiciones) acuerdos comunes al respecto, lo que pasa también por determinar qué cantidad de recursos se quiere destinar a dicho objetivo en un nuevo contexto en el que, tras la última ampliación de la Unión Europea, no todos los europeos tienen la misma sensibilidad hacia la región, en cuanto a su importancia estratégica.

Una de las propuestas más interesantes para relanzar el diálogo Unión Europea-ALC en materia de seguridad y que podría servir de base para reflexionar al respecto fue realizada por los parlamentos de integración (parlamentarios europeos, latinoamericanos y caribeños), reunidos en Puebla (México) los días 17 a 19 de marzo de 2004, con vistas a la preparación de la III Cumbre Unión Europea-ALC celebrada en Guadalajara. Los parlamentarios proponían la puesta en marcha de una Asociación política y de seguridad euro-latinoamericana, articulada, entre otros, en el establecimiento de una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad para permitir a los socios discutir y relanzar temas como <sup>(161)</sup>:

- La cooperación plena en materia de seguridad y defensa traducida en la adopción de códigos de conducta comunes; estos aspectos deberán ser incluidos en los

---

<sup>161</sup> *Propuestas de los Parlamentos de Integración para dotar de contenido concreto a la Asociación estratégica Birregional UE-ALC, Puebla (México), 17 - 19 de marzo de 2004.*

acuerdos multilaterales de cooperación y asociación, dotados de las correspondientes cláusulas democráticas y de no-proliferación nuclear ni de armas ligeras.

- La cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad, realizando trabajos conjuntos en un Centro Birregional de Prevención de Conflictos a establecer en América Latina.
- La posible colaboración en las labores humanitarias y en las tareas resultantes de la PESD.
- El establecimiento de relaciones orgánicas plenas entre las distintas organizaciones políticas y defensivas a las que pertenecen los socios euro-latinoamericanos.

Del lado latinoamericano, y como señala Jesper Tvevad:

“El hecho de que una parte de los esfuerzos para construir mecanismos de seguridad cooperativa y de fomentar y sistematizar la puesta en marcha de medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad se desarrollen en el seno del sistema hemisférico de seguridad y de la OEA, no significa que no tenga sentido dialogar y cooperar con Europa en este ámbito”<sup>(162)</sup>.

Hay que tener en cuenta que la globalización hace necesaria una aproximación global-multidimensional a la seguridad regional e internacional en la que la Unión Europea no debería estar ausente, o al menos, no de forma intencionada.

---

<sup>162</sup> TVEVAD, J. en *La agenda de seguridad...*, op. cit., p. 56.

**CAPÍTULO QUINTO**

**COOPERACIÓN CON IBEROAMÉRICA**  
**EN EL ÁMBITO DE LOS ALTOS ESTUDIOS**  
**MILITARES Y ESTRATÉGICOS**

## COOPERACIÓN CON IBEROAMÉRICA

### EN EL ÁMBITO DE LOS ALTOS ESTUDIOS MILITARES Y ESTRATÉGICOS

Por Manuel M. Durán Ros

#### Introducción

La Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE) del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) viene ocupándose desde hace cuatro años de la programación y desarrollo del Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (AEEOSI).

Las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebraron en Oporto en 1998 y en La Habana en 1999 reconocieron la aportación realizada a dichas Cumbres por la Conferencia de Directores de Colegios de Estudios de Defensa de Iberoamérica. En este camino de colaboración y diálogo entre las Fuerzas Armadas de los países de Iberoamérica, y durante la I Conferencia de Directores de Colegios de Defensa celebrada en Madrid, los directores del CESEDEN y del Instituto da Defesa Nacional (IDN) de Portugal consideraron la conveniencia de promover la realización de un curso de alto nivel para oficiales superiores iberoamericanos.

En atención a esta conveniencia, el CESEDEN concibió y organizó el Curso AEEOSI cuya primera edición tuvo lugar en 2002.

En su formulación oficial, el objetivo del Curso es que oficiales superiores que han asumido o puedan asumir en años próximos cargos de responsabilidad en las Fuerzas Armadas de los países de Iberoamérica, compartan un tiempo de trabajo, en el que se den circunstancias que faciliten el conocimiento mutuo suficiente que les permita comprender distintos puntos de vista e interpretaciones, de forma que las

correspondientes Fuerzas Armadas contribuyan a la formación y consolidación de una real Comunidad Iberoamericana.

Participan oficiales superiores de los países latinoamericanos, de Portugal y de España. Los cursos, que tienen lugar durante el primer trimestre de cada año, también ofrecen a los oficiales latinoamericanos que asisten a ellos una visión de los temas de seguridad y defensa desde la perspectiva europea, en muchos casos poco conocida para ellos, pero sobre todo cumplen la función de poner en contacto a futuros altos cargos de todos los países iberoamericanos.

Los resultados de los cursos están siendo muy satisfactorios. Especialmente porque el enfoque de este curso es peculiar por estar dirigido a oficiales superiores con el factor común de su procedencia iberoamericana y mostrar una visión de mayor nivel que el de los cursos de estado mayor a los que también asisten oficiales de la mayoría de los países latinoamericanos.

La diferencia entre la participación de oficiales iberoamericanos en los Cursos de Estados Mayores de los diferentes países europeos que cuentan con ellos y la asistencia de oficiales superiores (oficiales generales y coroneles con proyección en sus respectivos países) con un curso especialmente dirigido a esa parte de los escalafones de mandos, reside en que en éstos puede contarse con opiniones cimentadas sobre una experiencia más larga y de mayor contenido estratégico-político.

El oficial que asiste a los Cursos de Estado Mayor lo hace dispuesto, sobre todo, a recibir la formación necesaria para cumplir luego en las Fuerzas Armadas de origen con las tareas inherentes a los órganos de apoyo a la decisión del mando.

En los Cursos AEEOSI es diferente. En menos tiempo, pero de actividad muy intensa, la categoría y el rango militar de los “cursantes” hacen que se revele no sólo sus inquietudes personales o corporativas, sino que reflejan el trasfondo político social de sus países. Se ha podido observar, aunque no de manera homogénea, cierta acentuación en el recurso a los discursos nacionalistas y a una creciente afirmación soberanista, no ocultando los sentimientos de trato injusto por parte de

los Estados desarrollados, ni sus críticas a la corrupción que padecen en sus países como problema capital para su adecuado desarrollo.

En cuanto a las materias impartidas, fundamentalmente, los asistentes a los Cursos AEEOSI muestran interés por:

- Las relaciones internacionales y el panorama estratégico, dentro del que interesan los temas relacionados con las “misiones de paz”.
- Temas conjuntos, especialmente los relacionados con el mando operativo de las Fuerzas Armadas españolas.
- Servicios de las Fuerzas Armadas a la sociedad: empleo de las capacidades de los ejércitos en tiempos de paz.
- Sobre los temas de “economía e industria de la Defensa”, parecen mostrar interés por la cooperación en la industria de armamento y otros materiales relativos con la Unión Europea así como con los distintos países europeos bilateralmente. Esta atención tiene importancia puesto que debe tenerse en cuenta la influencia en este aspecto de Estados Unidos que proporcionan y venden material y medios de combate a la mayoría de los países de acuerdo con sus intereses estratégicos en la región.

En el marco de este trabajo, me ha parecido necesario comparar los modelos europeos de seguridad y defensa como pauta para Latinoamérica, es decir, la importancia de las tendencias europeas en estas cuestiones como referente intelectual para los analistas latinoamericanos en general y el pensamiento estratégico en particular, con los estadounidenses dada la influencia de estos sobre las fuerzas armadas latinoamericanas, para determinar los factores que favorecerían la cooperación en este aspecto. Existe una curiosa dicotomía: se puede observar el enorme predicamento e influencia que Estados Unidos tienen para los países latinoamericanos en cuanto a los aspectos de seguridad y defensa, pero la opinión pública (convertida en el gran árbitro de nuestra sociedad, puesto que concede y legitima un poder normalmente de extracción civil) muestra una imagen más favorable hacia la Unión Europea que hacia Estados Unidos, incluso dándose en

algunas encuestas casos, como los de Argentina y Brasil, que muestran un coincidente escepticismo respecto a estos actores internacionales a pesar de las buenas relaciones económicas de el segundo de los citados con Europa, por lo que debe imputarse a que la opinión pública está influida por la orientación política de sus gobiernos, lo que parece evidente en el caso argentino.

En Europa tenemos la influencia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como referencia así como una ancestral erudición sobre pensamiento militar y estratégico, y por la parte americana, además del protagonismo estadounidense en la Alianza y la enorme aportación intelectual estratégica anglosajona, que en los nuevos tiempos tiene en Europa limitado paralelismo a pesar de su larga y profunda tradición en este sentido, la referencia que la Alianza Atlántica representa para muchos de los países latinoamericanos como “modelo” a seguir, aunque tal posibilidad choque luego con otros muchos problemas a la hora de una posible aplicación en procesos de integración regionales o para alcanzar escenarios de confluencia.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre el tema del terrorismo tiene una indiscutible influencia en todo el pensamiento estratégico y cómo éste suceso influyó en Latinoamérica en comparación con Europa y la Alianza Atlántica. En este aspecto, es necesario tener en cuenta el papel que Latino-américa representa para Estados Unidos en cuanto al terrorismo sin olvidar la interrelación que éste tiene con la *narcoactividad* <sup>(163)</sup> en general y sus implicaciones con el crimen organizado, que también involucra de un modo substancial a Europa.

Latinoamérica es una extensa región con problemas bien diferentes a los de Europa en lo que a estrategia y formación sobre seguridad y defensa se refiere. En la observación de esta opinión hay que tener en cuenta el cambio, la catarsis que ha sufrido el mundo entero en el tránsito de siglo, que influyen en la consideración de las estrategias nacionales. Los cambios efectuados por Estados Unidos y Europa en sus planteamientos relativos a la organización de la seguridad y la defensa son

---

<sup>163</sup> Utilizamos este neologismo porque incluye no sólo el proceso de producción, sino toda la actividad económica y comercial que opera en torno a la demanda y oferta de las diversas drogas existentes.

distintos, porque desde ambos lados del Atlántico se ven las cosas de modo distinto y porque también lo son sus intereses estratégicos y sus capacidades militares y económicas.

En síntesis, el problema que se nos plantea es identificar los elementos que pueden favorecer la cooperación en materia de altos estudios estratégicos, para lo que parece necesario responder a la cuestión de qué factores interesan a los países latinoamericanos para enfocar los problemas de seguridad y defensa considerando su diversidad y teniendo en cuenta la influencia de sus diferentes desarrollos políticos y sociales internos.

### **Ámbitos diferentes**

La Unión Europea es, en realidad, el resultado de la aspiración estadounidense de evitar más guerras entre las grandes naciones del viejo continente. Sin duda, esta intención formaba parte de la creación de la Alianza Atlántica, además de las razones de seguridad propias de la época, y el experimento funcionó, pues los países europeos se integraron en una organización en la que trabajaban juntos y tenían objetivos comunes, cuyo paradigma era la defensa colectiva frente al peligro soviético. Esto coadyuvó a que la idea de una Europa unida fuera asumida a pesar de las diferencias de los viejos estados europeos, lo cual pesaba, y sigue pesando, en el inconsciente particular de cada uno de ellos. Una historia tan larga de interacciones entre ellos no se extrae como una muela.

Latinoamérica es otra cosa. Allí nunca ha existido una verdadera voluntad de unión. En opinión de Carlos Malamud, parece ser que:

“Pese a la creciente retórica sobre las trabas externas que frenan el proceso de integración latinoamericano, los principales problemas vienen de dentro del continente” <sup>(164)</sup>.

---

<sup>164</sup> Malamud, Carlos: Los frenos a la integración regional en América Latina, ARI N° 134/2005, Real Instituto Elcano, noviembre 2005.

En los países latinoamericanos creen que la causa es la falta de interés de Estados Unidos, que si se lo hubieran propuesto quizás lo habrían conseguido, y que, en vez de eso, a lo largo de 200 años se han servido de diferentes maneras de lo que ciertos autores denominan “su patio trasero”. El actual intento norteamericano de crear un espacio de libre comercio en todo el continente no termina de convencer <sup>(165)</sup> porque no deja de tener parte de lo de siempre, aunque bien pudiera encerrar un tardío deseo de resolver la complicada situación de los países iberoamericanos como forma de tranquilizar esa zona por medio de estímulos al desarrollo económico, tras el esplendoroso fracaso del llamado Acuerdo de Washington <sup>(166)</sup>.

A Europa le pesan sus ancestros y la aflige la despreocupación por su propia historia. Trasnochados nacionalismos –con su carga de falacia y de miopía— y la inestabilidad de origen religioso que se manifiestan en ella <sup>(167)</sup>, todo ello reavivado por el deterioro de identidad que provoca la globalización, no tienen comparación en Iberoamérica, donde sin embargo, se manifiestan problemas que no existen en Europa.

En Latinoamérica los desarrollos sociopolíticos de cada país han sido desiguales por cuanto a comienzo del siglo XXI sus situaciones son desiguales, por lo que los riesgos a la seguridad que contemplan cada uno de ellos son ocasionados por

---

<sup>165</sup> La IV Cumbre de las Américas mostró al MERCOSUR y Venezuela oponiéndose al ALCA y a los 29 países restantes a favor del proyecto.

<sup>166</sup> El acuerdo de Washington trató de poner soluciones a los problemas latinoamericanos derivados del peso de la deuda externa, la insolvencia y las demandas sociales, pero sus medidas presionaron más aún sobre la cultura popular generando anomia y produciendo cierto estrés democrático, lo que parece haber producido un crecimiento de la desconfianza. Esto se puede relacionar con el fuerte impacto que tuvo el largo período de la doctrina de seguridad nacional y del enemigo interno e la región.

<sup>167</sup> Los disturbios sobrevenidos en el último trimestre de 2005 en Francia es inexplicable si no se tiene en cuenta no sólo la marginalidad, sino la componente islámica de estos jóvenes antisistema, anti-nuestro-sistema. En Inglaterra se ha realizado diversas encuestas tras los atentados del 7 de julio pasado. En una de ellas, seis de cada diez jóvenes musulmanes encuestados, decían creer que era su deber religioso no integrarse en la sociedad que les acogía. Ocho de cada diez defendía la idea de

factores diferentes. No obstante, se pueden identificar sobre todo problemas de política interna (políticos, sociales, económicos, de seguridad e incluso de gobernabilidad democrática), agravados por los derivados de la actividad relacionada con la producción y tráfico de drogas, actividad paradójicamente fomentada por la “demanda” que origina el mundo desarrollado y consumista del que forma parte Europa, ya que la narcoactividad se estructura en torno a una oferta (producción, tráfico y distribución) directamente relacionada con una demanda en la que principalmente tienen mucho que ver el consumismo y la inversión de valores a que este induce, sobre todo entre multitud de los jóvenes occidentales —o provenientes de la inmigración cuyas expectativas de cambio se han visto truncadas— a los que se ha privado del imprescindible sostén espiritual que pueda orientarles hacia conductas honradas en vez de hacia la delincuencia como medio infame para buscar estímulo para sus vidas.

En abril del 2004 el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP) publicaba un informe titulado Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos, en el que se advertía que las democracias en la región están sufriendo de una profunda crisis de confianza tras 25 años de avances hacia gobiernos civiles elegidos.

Pero, con independencia de los que el pueblo piense, la situación ha cambiado radicalmente respecto al siglo pasado (<sup>168</sup>): las Fuerzas Armadas no pueden asumir el control del Estado, porque las circunstancias se han modificado sustancialmente por la coincidencia de la nueva situación mundial derivada de la desaparición de la bipolaridad y la influencia ineludible de la interdependencia, que han hecho conferir los elementos fundamentales del factor político del poder nacional al sistema democrático y la observancia de los derechos humanos. Tampoco querrían porque

---

que el gobierno británico debía aceptar que la *sharia* fuera legalmente su código civil y criminal por encima de la ley británica. La calle árabe, GEES, 8 de noviembre de 2005.

<sup>168</sup> “A inicios del siglo XXI América Latina, en alguna de sus regiones, está inmersa en una profunda crisis política, económica, social e incluso militar. En su conjunto, (...) evidencia serios problemas de gobernabilidad democrática. La inestabilidad se expresa con fuerza. La incertidumbre es la mayor certeza. Frente a este cuadro, hace dos décadas, o incluso menos, hubiese sido esperable que las fuerzas armadas tomaran el control del Estado”, Rojas Aravena, Francisco: ¿Hacia un “nuevo modelo occidental” de relación civil-militar?; FLACSO-Chile, 2002.

se dan cuenta de que en tales circunstancias no sería posible lograr legitimidad frente a su propia opinión pública ni reconocimiento regional ni mundial.

En Latinoamérica prácticamente han desaparecido los problemas vecinales, como antaño, aunque todavía subsistan algunos viejos litigios. En consecuencia, al quedar las fuerzas militares sustancialmente libres de estas hipótesis de conflicto, ha tenido lugar, con limitada restricción, el empleo de las fuerzas militares para la lucha contra el narcotráfico, la represión del crimen organizado como apoyo policial o en apoyo a la acción del Estado en zonas inaccesibles.

Dejando aparte a los países que tienen capacidad militar suficiente para emplear su fuerza contra Estados fallidos o gamberros que dan amparo al terrorismo internacional, la situación mundial ha sufrido tal género de cambio y existe tal grado de incertidumbre que todavía es utópico poder concebir y llevar a la práctica una adecuada organización de los medios y fuerzas —con la conveniente proporción en su naturaleza, militar o policial— para enfrentar las amenazas y riesgos de un panorama internacional absolutamente desordenado como el actual. A las consecuencias de esta controversia son especialmente sensibles aquellos países que carecen de enemigos fronterizos y que tienen que afrontar los problemas que ocasionan los factores de inestabilidad debidos a la globalización —como la inmigración ilegal, la narcoactividad, el delito organizado o el terrorismo como medio de acción propio de grupos que se aprovechan de las ventajas que les proporciona el empleo de la violencia para lograr sus objetivos— porque sus gobiernos no verán inconveniente en utilizar las fuerzas militares nacionales para estas misiones, con lo que inevitablemente se deteriora el genuino adiestramiento de los ejércitos y se ocasiona un perjuicio en la adecuación de medios a fines, considerando además la escasez de los recursos correspondientes a la defensa <sup>(169)</sup>. En este caso se encuentran muchos países latinoamericanos. En relación con este asunto es revelador el artículo de Pablo G. Dreyfus. A partir de argumentos basados en evidencia histórica, este artículo previene acerca de las consecuencias nocivas de la utilización indiscriminada de recursos militares como principales herramientas de

represión del tráfico ilícito de drogas en la región. Este trabajo también advierte sobre la utilización de fuerzas militares multinacionales en tareas de represión del crimen organizado y el tráfico de drogas. Sin descartar completamente la utilización de capacidades y efectivos militares en tareas de apoyo a la acción policial, este artículo da un consejo simple y directo: adecuar los medios a los objetivos, sobre todo cuando se trata de hacer frente a problemas multifacéticos que tienen profundas raíces sociales y económicas o que se asientan en profundas debilidades estructurales del Estado, como es el caso del tráfico ilícito de drogas (<sup>170</sup>).

### **El caso latinoamericano**

Dice Rojas Aravena que los cambios internacionales debidos a la globalización han generado una crisis en el papel de las Fuerzas Armadas.

«En muchos casos los cambios internacionales inmersos en el proceso de globalización han generado una crisis de rol en las Fuerzas Armadas. Los cambios en las definiciones de amenazas afectan el papel de diversas instituciones, principalmente las responsables del uso de la fuerza. También la reducción en las capacidades estatales es un punto central en el debate, así como el cuestionamiento sobre el papel de las Fuerzas Armadas. Se puede afirmar que a mayor debilidad estatal mayor es la crisis de rol de las instituciones armadas. Esta se manifiesta principalmente en aquellos países en los cuales las principales tareas están vinculadas a control policial más que a tareas de defensa. En general, en estos casos se percibe un cambio resistido a ese tránsito desde fuerzas armadas hacia fuerzas de “gendarmería”, como promovieron algunas visiones desde el centro hegemónico al inicio del periodo post guerra fría. En otros casos, la crisis de rol se manifiesta de manera diferente, esencialmente en la búsqueda de

---

<sup>169</sup> En Latinoamérica como media se dedica menos del 1.5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) al presupuesto militar, que viene a ser la mitad de lo que dedica el conjunto de la Unión Europea.

<sup>170</sup> Dreyfus, Pablo G.: “Cuando el remedio es peor que la enfermedad: reflexiones y advertencias sobre la militarización de la represión del tráfico ilícito de drogas en América del Sur” en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* • Año 18 • N° 3-4 • pp. 157-186.

nuevas definiciones que complementen las tareas básicas referidas a la protección frente a amenazas externas que en la etapa actual aparecen en declinación. La tradición cultural e inserción de las Fuerzas Armadas en el Estado y la sociedad son fundamentales; ello establece un claro sentido de pertenencia o bien, por el contrario, profundizan la crisis de rol si este vínculo es débil. Junto a ello, el peso del Estado como institución es definitorio»<sup>(171)</sup>.

Este diagnóstico se confirma fácilmente echándole una mirada a los temas relacionados con la seguridad y la defensa de distintos países latinoamericanos.

Así, en México y Centroamérica, las Fuerzas Armadas se ocupan más de asuntos internos (al estilo que prefiere Estados Unidos) que de las propias de las ejércitos. Esto es bien visto por la población.

En el caso de Venezuela –país respecto al que existe un evidente recelo de la comunidad internacional, y muy especialmente de Estados Unidos, hacia el régimen que controla un país que, amén de acoger ingentes reservas de petróleo, coquetea descaradamente con algunos de sus más enconados enemigos, desde Fidel Castro hasta el norcoreano Kim Jong o la propia guerrilla colombiana, que torpedea sistemáticamente las iniciativas regionales norteamericanas en Iberoamérica y que en los foros internacionales muestra un preocupante voluntarismo aventurerista—, es aventurado dar una idea de sus aspiraciones en temas militares, aunque indudablemente tienen su estrategia denominada defensa integral cuyo objetivo es contrarrestar la influencia norteamericana. Militares venezolanos participan habitualmente en España en los Cursos de Estados Mayores y AEEOSI, y también como alumnos en otros países de orientación ideológica diversa. Venezuela ha adquirido armamento a Rusia, a Brasil y a España y otro material a China. Estas adquisiciones han causado preocupación a Estados Unidos por considerar que son medios excesivos y les han decidido a tomar medidas con el gobierno de Chávez. Incluso parece que han bloqueado la venta a Venezuela de los aviones españoles basado en la legislación norteamericana por considerar que esas aeronaves de fabricación española utilizan ciertos componentes fabricados en Estados Unidos.

---

<sup>171</sup> Op. cit., p.44.

La relación de la guerrilla con el narcotráfico hace de Colombia un escenario atentamente observado por el Pentágono estadounidense. Colombia es el mayor de los receptores de ayuda militar norteamericana, sumando 3,6 mil millones de dólares entre el año 2000 y 2005. La cifra es extremadamente alta si consideramos que el total de las transferencias a ese país durante el periodo suman 4 mil millones de dólares estadounidenses. El objetivo principal es apoyar el Plan Colombia que tiene como finalidad erradicar los cultivos de droga y ayudar al mejoramiento institucional del país. Sin embargo, las cifras demuestran que el enfoque está centrado en una visión del problema principalmente militar. Sólo durante el año 2003, Colombia percibió 553 millones de dólares en ayuda militar mientras que apenas 122 millones fueron transferidos para la asistencia social (<sup>172</sup>).

En Brasil, si bien el 1,86% del PIB asignado a las Fuerzas Armadas puede considerarse razonable para el clima de seguridad externa que vive la nación, sin embargo, la cifra es insuficiente para mantener unas Fuerzas Armadas con material moderno. Las Fuerzas Armadas realizan una labor social importante en regiones de difícil acceso, como la Amazonia, suministrando auxilio médico y humanitario en general, lo que es claramente percibido por la población, así como su participación en campañas de garantía de la ley y el orden, como son los controles en carreteras para colaborar en el combate al crimen organizado, que también son ampliamente valorados. Brasil tiene fronteras con todos los países sudamericanos, excepto Ecuador y Chile, lo que produce una gran dispersión de efectivos, que se especializan en su ambiente natural de operaciones (selva, cerrado, pantanos, etc.), pero que al mismo tiempo, dificulta la formación de grandes unidades operativas. Por ello a los militares brasileños les gustaría seguir los modelos de Europa o Estados Unidos, la organización de un Ministerio de Defensa con plenas funciones operativas, mandos unificados con estados mayores conjuntos en amplias zonas

---

<sup>172</sup> Álvarez Veloso, David e Isenhouer, Michelle: Transferencia y ayuda norteamericana hacia América Latina: las prioridades que refleja el presupuesto, Área de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, FLACSO, Chile, Observatorio N° 2, mayo, 2005.

optimizando recursos de personal y material. Es necesario tener en cuenta que Brasil aspira al liderazgo regional y que tiene una importante industria de armamento. El gobierno brasileño ha diseñado recientemente un Programa Nacional de Industria Militar, que incluye incentivos fiscales, créditos a la exportación y proyectos de investigación entre las universidades y el sector privado.

También Bolivia, Ecuador y Perú, que son países en desarrollo con importantes deficiencias especialmente en la infraestructura social, precisan de la participación de las Fuerzas Armadas en programas y actividades sociales y de seguridad ciudadana.

Argentina, es caso aparte. En este país se observa la existencia de un mal endémico cual es la ausencia de una política de Estado en relación con la Defensa Nacional y consecuentemente con sus instituciones más próximas. En este marco, el futuro que puede esperarse en relación con las Fuerzas Armadas se muestra cercano a lo esperpéntico. Rubén Banedetti dice al respecto:

“La triste verdad es que la Argentina, en esta cuestión como en tantas otras, es como un madero a la deriva, que actúa según lo lleve la corriente” <sup>(173)</sup>.

Las Fuerzas Armadas chilenas son consideradas sin fisuras garantes de la independencia y soberanía de Chile y en ellas se basa la seguridad exterior. Los Carabineros son los responsables de mantener la interior, teniendo el resto de las instituciones la misión de colaborar en la misma en situaciones especiales cuando así lo determine el Gobierno de la nación. Las Fuerzas Armadas chilenas, en un intento de evolucionar dentro de la nueva realidad geoestratégica, están redefiniendo sus misiones, en el sentido de supresión de unidades, dándoles mayor y mejor capacidad de reacción. El Gobierno chileno, buscando una mayor visibilidad en las funciones de sus Fuerzas Armadas está empeñado en la participación en operaciones de mantenimiento de paz, siempre bajo el amparo de resoluciones de Naciones Unidas, a lo que le han dado la más alta prioridad dentro de las futuras

---

<sup>173</sup> Benedetti, Rubén: “Argentina, sin compromiso antiterrorista” en *El Iberoamericano*, 26 de julio de 2005.

misiones. Un claro ejemplo es el envío de tropas a Haití, en misiones humanitarias, postulado por Lagos, Lula y Zapatero en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH).

Las Fuerzas Armadas de la República Oriental del Uruguay están atravesando momentos muy difíciles que, evidentemente, han influido en su moral, debido a los bajos salarios y por los escasos presupuestos de defensa que afectan de forma importante en la falta de modernización de las unidades. La posición de Uruguay con respecto al continente es periférica, no así su política exterior que históricamente ha preconizado su neutralidad y la libre determinación de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de otros países. No obstante, puede verse involucrado en algún posible conflicto a nivel continental, como consecuencia de la participación como mediador o como fuerza de mantenimiento de la paz. Uruguay registra su participación en misiones de paz desde el año 1929 (mediador en el conflicto del Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia), siendo su prestigio en ese ámbito reconocido a nivel regional. El total aproximado de personal en el exterior en misiones de paz es de 1.800 efectivos, que para un país de estas características supone un esfuerzo muy considerable. Las fuerzas armadas uruguayas se encuentran normalmente alertadas ante probables incursiones en su territorio de integrantes del movimiento de los “sin tierra” por la zona fronteriza con Brasil. A nivel interno el crimen organizado, en particular el narcotráfico y el tráfico de armas, continúa su búsqueda para consolidar su poder económico, buscando nuevas metas y mas mercados, tratando siempre de maximizar sus ganancias, lo que les ha llevado incluso a aliarse a grupos subversivos, apoyando a éstos económicamente, mientras estos, en contrapartida, actúan de intermediarios para sus operaciones. Dado que el terrorismo internacional continúa siendo una amenaza mundial y regional, cualquiera que sea su origen genera también en este país la adopción de medidas preventivas al respecto.

Hay ejemplos de zonas de ingobernabilidad en América que proporcionan refugio a los grupos terroristas y otros grupos semejantes, pero en la ciudad paraguaya de Ciudad del Este todos los componentes de la ilegalidad transnacional parecen convergir. Ilegalidad que fue originada por el turbulento ambiente político del país en su totalidad ya que Paraguay ha sufrido tres intentos de golpe de estado en los

últimos años. Los especialistas en la seguridad de esa región afirman que Ciudad del Este, corazón de lo que se conoce como “La Triple Frontera”, no es sólo un lugar con elementos antisociales, criminales, sino también es un paraíso para el lavado de dinero internacional, viniendo la mayor parte de Medio Oriente. Es una ciudad de un cuarto de millón de habitantes, un centro de comercio internacional donde la mezcla de narcotraficantes, terroristas y banqueros que actúan al margen de la ley amenazan la soberanía y la seguridad de los países democráticos y de sus ciudadanos y por lo mismo, representa una amenaza para los Estados Unidos (<sup>174</sup>) y la región. Paraguay debe replantearse su Defensa Nacional, pero no puede declinarla. No es que, como demagógicamente afirma la izquierda paraguaya – quizás sea consecuencia de la cosmovisión de la izquierda mundial que trata de cambiarlo todo con notable ofuscación— la defensa del país esté anclada en un paradigma de seguridad caduco, basado en la seguridad armada y no en el desarrollo social, sino que no puede renunciar a ella para mantener su independencia respecto a intervenciones exteriores, a los nuevos gladiadores mundiales (<sup>175</sup>) y por su propia seguridad nacional, aunque deba esforzarse en encontrar el equilibrio mediante gobiernos democráticos y estables, de lo que dependerán las relaciones cívico-militares

Este somero análisis demuestra que a pesar de las diferencias entre los países latinoamericanos hay aspectos comunes, que vienen a configurar un patrón casi común: apoyo a la policía en la represión del crimen organizado o apoyo a la acción del Estado en zonas inaccesibles y lucha contra el narcotráfico, asunto que produce la circunstancia de que aunque algunos países latinoamericanos no reciben ayuda económica y social estadounidense, *todos* perciben algún tipo de ayuda militar de aquel país (<sup>176</sup>).

---

<sup>174</sup> WILLIAM W. MENDEL: “La frontera tripartita y los nuevos centros de gravedad”, en Military Review, January-February 2002, Spanish Edition.

<sup>175</sup> TOFFLER, Alvin: El cambio de poder, Prometeo, Buenos Aires, 2002.

<sup>176</sup> Alvarez Veloso e Isenhouer, op. cit.

También es generalizado el interés por la participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas, por el prestigio que pueden obtener frente a sus respectivas opiniones públicas y porque es una forma de mantener cierto grado de actividad y de relacionarse con fuerzas militares de otros países, en ocasiones más avanzados técnicamente en medios, equipo y procedimientos.

### **Diferentes percepciones sobre los altos estudios estratégicos**

En Latinoamérica existe una gran inquietud intelectual en relación con los estudios militares y estratégicos, y una gran preocupación por lograr en ellos adecuados niveles de excelencia

Muestra de centros dedicados a ellos podemos citar la Escuela de Defensa Nacional de Argentina que realiza anualmente el Curso Superior de Defensa Nacional, y otras actividades de cooperación internacional; la Escuela de Altos Estudios Nacionales "Coronel Eduardo Avaroa" de Bolivia que realiza cursos, a los que pueden asistir tanto oficiales superiores como civiles, orientados al análisis de las cuestiones relativas a la seguridad, defensa y desarrollo; la Escuela Superior de Guerra de Brasil que realiza el Curso Especial de Altos Estudios de Política y Estrategia orientado a civiles y militares, tanto brasileños como extranjeros y la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile que realiza el Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos destinado tanto a profesionales civiles y militares chilenos como eventualmente extranjeros; el Centro de Altos Estudios Nacionales de Perú, que organiza varios cursos, entre los que cabe destacar el Curso Básico de Defensa Nacional para funcionarios, empresarios o trabajadores independientes, tanto del sector público y privado, así como a Oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en situación de actividad o retiro, y el Curso de Altos Estudios de Política y Estrategia para funcionarios selectos del más alto nivel de la Administración Pública y Privada, Ministros del Servicio Diplomático Nacional y de las Representaciones Diplomáticas y Militares acreditadas en el Perú, así como a oficiales generales y almirantes de la Fuerza Armada y Policía Nacional del Perú; la Escuela Superior de Guerra de Colombia, que organiza varios cursos y la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales cuyo objetivo es formar oficiales superiores y profesionales en estrategia y en el planeamiento de las políticas de

seguridad y defensa nacionales; para que contribuyan con aportaciones significativas al análisis estratégico en el campo político, psicosocial, diplomático y militar; el Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay realiza el Curso de Altos Estudios Nacionales; incluso el Colegio de Defensa Nacional de Cuba, organiza una especialidad en Defensa Nacional, además de un largo etcétera de cursos que no se mencionan para no ser exhaustivos, pero también existen de un gran número de organizaciones e institutos de análisis <sup>(177)</sup> sobre estos temas y asociaciones civiles sin fines de lucro dedicadas a promover el debate acerca de la seguridad nacional, regional e internacional.

Ya he mencionado el gran interés de Estados Unidos por la formación de civiles y militares latinoamericanos en cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa. Es esta una antigua práctica que proviene de los tiempos de la guerra fría, en la que en la Escuela de la Américas de Panamá se daba formación a militares de los países latinoamericanos.

En la actualidad, Estados Unidos tienen, por ejemplo, el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (*Center for Hemispheric Defense Studies*), con gran experiencia en la formación profesional para la defensa de civiles con funciones relacionadas con la defensa, en el ejecutivo, legislativo o con intereses relacionados con la defensa en el sector académico, los medios de comunicación o el sector privado, además de militares, no en balde es el tercer programa regional del Departamento de Defensa de Estados Unidos. El Centro se presenta como un foro dinámico que tiene como objetivo “mejorar el entendimiento mutuo y aprender las complejidades de la toma de decisiones en la defensa y la gestión de recursos en una sociedad democrática”, mediante la realización de varios cursos.

Quizás el ejemplo más elocuente de los objetivos de la formación que Estados Unidos tratan de impartir sea el del Instituto para la Gestión de Recursos de la Defensa, una institución patrocinada y supervisada por la Secretaría de Defensa, y ubicada en la *Naval Postgraduate School* en Monterrey (California). Atiende la

---

<sup>177</sup> Por ejemplo, entre otros, el *Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos* de Perú, que tiene un curso de *Seguridad y Defensa Nacional para Líderes Civiles*.

formación de civiles y militares de Estados Unidos y de otros 125 países – evidentemente no sólo latinoamericanos— en profundizar sobre la adecuada utilización de los recursos en las modernas organizaciones de defensa. A los participantes se les enseña a sistematizar el proceso de toma de decisiones en relación con la asignación y utilización efectiva de recursos para la defensa en el marco de limitación actual para maximizar los beneficios o reducir su utilización para alcanzar un determinado nivel de beneficios.

En esencia, de lo que se trata es de transmitir a los participantes, especialmente a los pertenecientes a países en desarrollo, la idea de que con la actual escasez de recursos para la defensa, deben dejarse de proyectos ambiciosos y dedicar sus recursos económicos a la obtención de medios a su alcance especialmente aquellos que sirvan para llevar a cabo misiones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico o la represión del crimen organizado como apoyo policial, lo que forma parte del interés estadounidense en relación con las Fuerzas Armadas de Latinoamérica.

En cuanto a la Unión Europea, ésta ha puesto en marcha un proyecto formativo en materia de seguridad y defensa denominado *European College for Security and Defence*, (ECSD), que se articula sobre un centro virtual y cursos que se desarrollan por módulos en diferentes países de la unión. Si bien considera la participación de civiles junto a militares en su realización y persigue formar personal relacionado con estos asuntos (<sup>178</sup>), es de manera totalmente distinta a los norteamericanos.

---

<sup>178</sup> The mission of ESDC is to develop and promote a common understanding of ESDP among both civilian and military personnel at the appropriate level, dealing with strategic aspects.

The objectives are to:

- develop throughout the Union a common ESDP culture,
- provide the EU instances with knowledgeable personnel able to work efficiently on all ESDP matters,
- provide EU Member States' administrations and staffs with knowledgeable personnel, familiar with EU policies, institutions and procedures.

To accomplish this mission the education provided by the ESDC will stress the comprehensive character of the ESDP as well as the need for common understanding. It will also promote personal relations and contacts among its participants.

Naturalmente, las diferencias que existen en los contenidos de los cursos norteamericanos y el europeo son, entre otras cosas, consecuencia de dos concepciones diferentes del papel que Estados Unidos y la Unión Europea aspiran desempeñar en el mundo.

En una primera fase la ECSD ha realizado un curso piloto que ha constado de cinco módulos (<sup>179</sup>) en los que se presentaron y analizaron diferentes aspectos de la política de seguridad europea. La experiencia ha sido fructífera por cuanto ha proporcionado un intercambio de reflexiones que ha permitido avanzar en la concreción de muchos aspectos relativos a la política de seguridad y defensa europea.

Con estar todavía el curso de la ECSD en periodo de gestación, cuando haya adquirido madurez en todos sus aspectos creo que habría que explorar la posibilidad, utilidad y conveniencia de articular la participación de civiles y militares latinoamericanos relacionados con los asuntos de la defensa y la seguridad en sus respectivos países.

Los módulos que se han desarrollado en el curso, aunque orientados a los problemas europeos, son de la suficiente importancia e interés para aportar elementos de profundización con una visión diferente —entre otras razones debido a la diversidad de países europeos que participan en los cursos— en cuanto a la política internacional de seguridad y defensa, y contrastar concepciones estratégicas ya que si bien la interdependencia mundial da lugar a doctrinas y procedimientos muy similares, también produce una coincidencia en riesgos y amenazas que apremian al mayor intercambio de información internacional para afrontarlas.

---

<sup>179</sup> El primer módulo tuvo lugar en la Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) de Berlín en el mes de septiembre de 2004; el segundo módulo, patrocinado por Francia, Bélgica y Luxemburgo, tuvo lugar en París y Bruselas —Institut des Hautes Etudes de Defense Nationale (IHEDN) e Institut Royal Supérieur de Defense (IRSD) —, en el mes de noviembre de 2004; el tercer módulo tuvo lugar en el Netherlands Defence College (NDC) de la Haya, en el mes de diciembre de 2004, el cuarto módulo, patrocinado por España, tuvo lugar en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional ([CESEDEN](#)) de Madrid, ya en enero de 2005, y el quinto y último módulo tuvo lugar en Roma, en el Istituto Superiore di Stato Maggiore Interforze (ISSMI), durante el mes de marzo de 2005.

De acuerdo con los temas que se trataron en los cinco módulos –que serán los que se continúen tratando en años sucesivos—, se puede concluir en que el conocimiento de la unificación europea y sus dimensiones políticas, económicas, crisis en la Unión Europea por su peculiaridad de hacer abundante uso de acción financieras, judiciales y la política de seguridad y defensa pueden aportar conocimiento sobre las dificultades y beneficios de la unión regional; la doctrina para la gestión de diplomática puede ser de gran interés <sup>(180)</sup>, junto con las características de las amenazas a la seguridad europea (terrorismo, armas de destrucción masiva y crimen internacional) para confrontar coincidencias y diferencias, e identificar en ellas aspectos transnacionales que puedan afectar a su región; la seguridad en el Mediterráneo, incluida las amenazas a la seguridad procedentes del norte de África, el Oriente Medio y los Balcanes son temas que pueden ampliar su visión sobre la complejidad de la situación mundial y la cooperación internacional; el papel de la Unión Europea en la arquitectura de las organizaciones de seguridad y la actualidad de la seguridad y la defensa mundial pueden ser referentes de la mayor utilidad para enfocar el complejo campo de los escenarios de confluencia para la cooperación en seguridad y defensa de los países latinoamericanos, además de una actualización de la información sobre las operaciones militares combinadas europeas en sus diferentes modalidades ya que desde la cumbre europea de Helsinki, de diciembre de 1999, y en el marco del desarrollo progresivo de una Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), se están desarrollando instrumentos militares de gestión de crisis que podrían ser efectivos a partir de 2003. Las capacidades europeas disponibles permitieron al Consejo Europeo acordar en Laeken (2001) que:

“La Unión Europea era ya capaz de conducir algunas operaciones de gestión de crisis”. El Consejo ha confirmado que la Unión Europea, en la actualidad, posee capacidad operativa en toda la gama de *misiones de Petersberg* <sup>(181)</sup>,

---

<sup>180</sup> Para la gestión de crisis, la Unión cuenta con instrumentos de carácter político-diplomático y económico.

<sup>181</sup> La Declaración del Consejo de Petersberg de la UEO de 1992 profundizó en el papel de la organización y estableció las directrices del futuro desarrollo de la organización partiendo de las decisiones de Maastricht, decidiéndose asumir nuevas misiones de seguridad internacional tales

con las limitaciones y carencias de las deficiencias reconocidas. Estas limitaciones y carencias se dan en el ámbito de la escala y tiempo de despliegue, y pueden significar riesgos elevados en la parte superior (*upper end*) del espectro de la escala y de la intensidad, en particular a la hora de realizar operaciones concurrentes. Estas limitaciones y carencias para el logro completo de los objetivos principales y de capacidad podrían paliarse si se trabaja sobre las recomendaciones encaminadas a eliminar las deficiencias”<sup>(182)</sup>.

Evidentemente, nos permitimos sugerir la utilidad del curso para los países latinoamericanos conscientes de que, como ya se ha mencionado, todavía se encuentra en sus primeras etapas y aún debe concretarse y afirmarse.

No obstante, mientras el curso de la Unión Europea no alcance el apogeo que cabe esperar y se analice su utilidad para civiles y militares latinoamericanos, los diferentes cursos de Estado Mayor que los países europeos ofrecen a las Fuerzas Armadas latinoamericanas y de modo específico el Curso AEEOSI del CESEDEN, proporcionan una perspectiva suficiente sobre estos temas.

### **Comparación de intereses**

Las necesidades y aspiraciones de los países latinoamericanos en asuntos de seguridad y defensa son diferentes, como lo es cada país respecto de los demás. Sin embargo, hay factores comunes que se pueden extraer.

Hemos visto que en general existe una gran inquietud intelectual que se manifiesta en un gran número de organizaciones e institutos de análisis, así como de centros de formación que tratan de proporcionar un nivel de excelencia en los altos estudios militares y estratégicos.

---

como: operaciones humanitarias; de rescate de nacionales; para la de gestión de crisis; imposición de la paz; prevención de conflictos y mantenimiento de la paz en colaboración con la CSCE (hoy OSCE) y el Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>182</sup> Sesión nº 2509 del Consejo Relaciones Exteriores -Bruselas, 19 y 20 de mayo de 2003, citado por Gonzalo Ceballos Watling: “Percepciones nacionales de la defensa común” en Monografías del CESEDEN, nº 54.

Esa inquietud se refleja en los militares que asisten al curso AEEOSI, quienes muestran su interés por nuestros puntos de vista sobre las relaciones internacionales y el panorama estratégico, los temas conjuntos como el mando operativo de las Fuerzas Armadas españolas o el empleo de las capacidades de los ejércitos en tiempos de paz, pero en la actual etapa de readaptación a las nuevas circunstancias político-sociales así como las restricciones presupuestarias para gastos militares, que impulsan a sus gobiernos a emplear las fuerzas en afrontar los problemas que ocasionan los factores de inestabilidad debidos a la globalización – inmigración ilegal, narcoactividad, delito organizado o terrorismo—y programas y actividades sociales, conceden una innegable preferencia a las ayudas estadounidenses que hemos citado.

De lo que se sigue que aunque los militares latinoamericanos muestren interés por Europa y a pesar de que algunos de sus países fabrican bajo licencia material militar de origen europeo –Argentina lo hace con patentes alemanas al igual que Brasil, que próximamente lo hará en el sector aeronáutico con licencia española como también Chile—, la proximidad de Estados Unidos y su implicación en Latinoamérica, prevalecen en la práctica.

Como ya se ha dicho, estas circunstancias juegan a favor de los intereses de Estados Unidos en la región. Pero es necesario reconocer su liderazgo en cuanto al factor militar de su poder, como complemento a su capacidad económica y a su autonomía política. Los EEUU tienen una lógica preocupación por la estabilidad en el continente americano, en cuyo logro y fortalecimiento intervienen decididamente el control de la narcoactividad, de modo especial si ésta tiene que ver con el sostenimiento de los grupos guerrilleros remanentes en la región, y de la creciente delincuencia organizada íntimamente relacionada con los movimientos migratorios ilegales, ya que de momento las actividades terroristas se limitan a las que tienen que ver con las dos anteriores, como es el caso, ya mencionado, de la paraguaya Ciudad del Este, corazón de lo que se conoce como “La Triple Frontera”, que no sólo es el paraíso de todos los elementos antisociales y criminales, sino para el lavado de dinero internacional que en su mayor parte procede del Medio Oriente, y que se ha convertido en centro de comercio internacional donde la mezcla de narcotraficantes, terroristas y banqueros que actúan al margen de la ley amenazan la soberanía y la

seguridad de los países democráticos de la región y de sus ciudadanos y que asimismo es considerada como amenaza por los Estados Unidos. Por tanto, la oferta formativa de Estados Unidos tiene que ver con sus intereses en la región, que en cierto modo y como se ha señalado, también cubre gran parte de los intereses de los países latinoamericanos. Por cuanto no deja de ser razonable la atracción que ejerzan sobre éstos, independientemente del mayor o menor interés que les pudieran despertar los modelos europeos.

Sin embargo, Europa, debe profundizar en su parcela de interés con Latinoamérica. Tiene intereses en cuanto a la industria de defensa, de lo que trata José Sánchez Méndez en su capítulo “La posible aportación de la industria europea de defensa al desarrollo y estabilidad en Iberoamérica”, quien señala que durante el periodo 1999 y 2003 los principales países europeos exportadores de sistemas de armas a Iberoamérica fueron Francia, Alemania, Holanda, Italia, Reino Unido, España, Suecia y Suiza, aunque reconozca que esta actividad siempre se ha basado en intereses nacionales —es decir, la venta pura y simple de sistemas de armas con escasos o nulos programas de coproducción, siendo España la excepción que confirma la regla, que sí se ha preocupado de contribuir al desarrollo, la estabilidad y la seguridad de los países de Iberoamérica<sup>(183)</sup>--; así como también lo tiene en otros aspectos relacionados con una estabilidad fundamental para la buena marcha de acuerdos comerciales birregionales o bilaterales. Las Cumbres América Latina y el Caribe—Unión Europea, en las que se consideran y acuerdan muy diferentes asuntos íntimamente relacionados con la seguridad, la estabilidad y la paz, así lo demuestran<sup>(184)</sup>.

---

<sup>183</sup> Cfr. Capítulo de Sánchez Méndez.

<sup>184</sup> La *III Cumbre América Latina y el Caribe—Unión Europea*, celebrada en 2004 y que tuvo como marco la mexicana ciudad de Guadalajara, acordó, por ejemplo, cooperar con las Naciones Unidas en la prevención de conflictos, la solución pacífica de controversias, el manejo de crisis, las operaciones para el mantenimiento de la paz y las operaciones para la construcción de la paz en situación de post-conflicto, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional; la necesidad de hacer más ágil y efectivo al sistema multilateral a fin de enfrentar las amenazas y los desafíos globales, respecto a lo que se acordó el compromiso con la reforma y

Y también interesa la cooperación en el tema que estamos tratando, que es la cooperación en altos estudios militares y estratégicos. En esto, aquí en Europa, básicamente, se ofrecen Cursos de Estado Mayor o similares en diversos países y en España además, específicamente, el Curso AEEOSI. También debe considerarse nuestra sugerencia de que en su momento se considere la posibilidad de ofrecer el curso del *European College for Security and Defence*, por las razones analizadas. Proposiciones que sin duda pueden aportar elementos a los participantes y son consecuentes con la realidad de los países latinoamericanos, con sus necesidades y muy concretamente con la de sus recursos para la defensa.

Además de los Cursos de Estado Mayor que proporcionan el enfoque habitual en ellos, el Curso AEEOSI, introduce a los participantes latinoamericanos en otra forma de ver la estrategia y la seguridad y la defensa en España y, consecuentemente, los pone en contacto con nuestra experiencia en cooperación internacional (<sup>185</sup>); y el curso del ECSD, que los introduce en la forma en que contemplan la seguridad y la

---

revitalización de las Naciones Unidas, incluyendo la Asamblea General y el Consejo de Seguridad; apoyar la labor del Grupo de Trabajo de Composición Abierta establecido por la Asamblea General y la iniciativa de la Secretaría General de las Naciones Unidas para establecer un Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Retos y Cambio o reconocer que el fortalecimiento de las organizaciones regionales es un medio esencial para reforzar el multilateralismo, además de otros acuerdos sobre el desarme, el terrorismo, la Corte Penal Internacional, el tráfico y abuso de drogas ilícitas y otras actividades criminales relacionadas, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el Protocolo de Kyoto, y otros.

<sup>185</sup> Contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen las organizaciones europeas e internacionales a las que España pertenece, mediante el decidido impulso a la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, el compromiso con el Objetivo Global de Helsinki 2010, la contribución al desarrollo de los Grupos Tácticos y la participación en el Plan de Acción Europeo de Capacidades y en la Agencia Europea de Defensa y la participación activa en las iniciativas de una OTAN ampliada y transformada, y en particular en el Compromiso de Capacidades de Praga y en la Fuerza de Respuesta, con el fin de contribuir a la prevención eficaz de los conflictos y, en su caso, a la gestión de crisis, y la potenciación de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN, desde el convencimiento de que un vínculo trasatlántico sólido, robusto y equilibrado es un elemento decisivo para la paz y la estabilidad internacionales.

defensa los países de la Unión Europea de acuerdo con la PESD, lo que puede servirles como orientación para futuros proyectos similares, si surgieran. De hecho, en la reciente Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos (<sup>186</sup>), el tema de discusión tenía como premisas “un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración”, lo que indica que cuando menos existe cierta inquietud al respecto.

Al mismo tiempo, es lógico pensar que un mayor conocimiento de estas cuestiones puede acrecentar la expectativa de una mayor preferencia por modelos europeos de pensamiento y producción militares. Esto, evidentemente, será resultado no sólo de que miembros de las Fuerzas Armadas latinoamericanas vengan a los cursos europeos, sino que se promocionara la asistencia de equivalentes de este lado del Atlántico a los múltiples cursos de Latino América en número proporcionado. Esto se hace con los Cursos de Estado Mayor, pero no así con los referidos a la Defensa Nacional, en uno de los cuales, el que se realiza en la Escuela de Defensa Nacional de la República Argentina, de un año de duración, el autor de este trabajo obtuvo el título de Magíster en Defensa Nacional defendiendo su tesis en el año 2002, pudiendo dar un magnífico testimonio de las características y el contenido del curso.

Al modo usual en otros cursos, también es aconsejable la incorporación de civiles de la Administración, especialmente de la carrera diplomática, a estas actividades por cuanto aportan una amplia visión de los problemas Iberoamericanos, muchas veces desconocidos en Europa y concretamente en España.

---

<sup>186</sup>La VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos tuvo lugar en la ciudad de Montevideo en el mes de octubre de 2005, organizada por el Centro de Altos Estudios Nacionales (CALEN) de Uruguay. Participaron Delegaciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Honduras, México, Portugal y Uruguay, además de España. El tema de la Conferencia, formulado al final de la anterior, que tuvo lugar en Caracas (Venezuela), fue “Hacia la formulación de una Política de Defensa Nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración”. Fue presidido el acto inaugural de la Conferencia por el Presidente de la República Oriental de Uruguay, D. Tabaré Ramón Vázquez Rosas y la Ministro de Defensa. Posteriormente dio inicio, con la constitución de la mesa presidida por el General Francisco Wins (Director del CALEN) y el secretario Escribano Juan A. Tróccoli. Actuó de vicepresidente el Mayor General José Frire Noguera, director del Instituto de Defensa Nacional de Portugal.

## Conclusiones

Parece existir cierta disociación entre lo que los militares latinoamericanos querrían y lo que pueden tener. Posiblemente les gustaría seguir lo mejor de los modelos norteamericanos y europeos de organización militar y poder incorporar a sus medios de combate material de ambas procedencias. Pero la realidad de sus actividades y sus problemas presupuestarios les llevan por otros senderos. Estados Unidos tienen determinados intereses en la zona, como hemos visto, y emplean dinero en material y preparación de acuerdo con sus intereses. Europa, por su parte, tiene otros intereses diferentes, pero desde luego sí el relacionado con la industria de defensa, sobre todo en aquellos sectores que sirvieran a las misiones que actualmente cumplen las Fuerzas Armadas de los países de Latino América, pero en competencia con la estadounidense, y también, por supuesto, el de la estabilidad de la región.

Quizás, en efecto, para dichos intereses europeos, la identificación de los profesionales latinoamericanos con las ideas europeas en seguridad y defensa sean fundamentales para atraerles a las ofertas del viejo continente. Pero también es conveniente aumentar la participación de españoles –tanto militares como civiles de diferentes procedencias— en los cursos latinoamericanos.

En principio, se desprende que el organizado y estructurado intercambio, análisis y constructivo debate de proyectos, teorías y experiencias nacionales y combinadas, con la finalidad de mejorar y actualizar las capacidades formativas en el nivel de los estudios estratégicos tanto europeos como de los países latinoamericanos podrá constituir el soporte para una eficaz y beneficiosa cooperación en el ámbito de las materias que afectan a la seguridad y defensa por medio de la potenciación de los Altos Estudios Militares y estratégicos, objetivo que puede ser logrado eficazmente con intercambios en estudios estratégicos entre los países de la Unión Europea y los de Latinoamérica.

España, puede y debe asumir el papel de impulsar esta tarea como sugieren la mayoría de los países de Latinoamérica, mediante la gestión de aumento del intercambio mutuo de asistentes a los cursos y su ampliación a cursos hasta ahora

no considerados, sino de los contenidos de los cursos. Este aspecto es fundamental. Latinoamérica tiene cosas que aprender de los países europeos. Pero Europa tiene que conocer mejor a los países latinoamericanos.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LA POSIBLE APORTACIÓN DE LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA AL DESARROLLO Y ESTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA**

# LA POSIBLE APORTACIÓN DE LA INDUSTRIA EUROPEA DE DEFENSA AL DESARROLLO Y ESTABILIDAD EN IBEROAMÉRICA

Por José Sánchez Méndez<sup>\*</sup>

La expresión “material de defensa” incluye productos específicamente concebidos para uso militar. El término “producto y tecnologías de doble uso” resulta más abierto. Se trata de productos y tecnologías de habitual utilización civil que pueden tener una finalidad militar: combustibles especiales, equipos de comunicaciones, cables de fibra óptica, ordenadores, equipos nucleares, pesticidas y otras sustancias químicas, etc.

Tanto en la fabricación como en el comercio exterior de “armas, municiones y material de guerra” los Estados preservan su soberanía nacional. En el caso europeo, esto viene reafirmado por el artículo 296 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea donde se establece que:

“Todo Estado miembro podrá adoptar las medidas que considere necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad y que se

---

<sup>\*</sup> Es General de División del Ejército del Aire. Nació en Coria (Cáceres ) en 1936 e ingresó en la Academia General del Aire en 1955 donde mantuvo durante los cuatro cursos el nº 1 de la 11 Promoción a la que pertenece S.M- El Rey. Piloto de caza y ataque es diplomado de Estado Mayor del Aire y de Estados Mayores Conjuntos. Está graduado por la Escuela de Inteligencia de lo EE.UU. como Director y Analista de Inteligencia y en 1988 fue alumno del Royal College of Defense Studies del Reino Unido. Ha sido Jefe de la Sección de Inteligencia del Ejército del Aire, Jefe de Estudios de la Escuela de Estado Mayor, Subdirector General de Política de Defensa, Segundo Jefe del Mando Aéreo del Centro, Jefe del Sector Aéreo de Madrid, Director de la Revista de Aeronáutica y de Astronáutica y finalmente del Servicio Histórico y Cultural del Ejército del Aire. Desde 1988 hasta 2000 fue Miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres.

refieran a la producción o al comercio de armas, municiones y material de guerra.”

Por ello, las medidas comunitarias de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) deben ser aprobadas por unanimidad.

No sucede lo mismo con el doble uso, puesto que la adopción el 22 de junio de 2000 del Reglamento número 1.334/2000 supuso la transferencia del sistema de control del comercio exterior de productos y tecnologías de doble uso desde el ámbito PESC al ámbito comunitario.

El artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas reconoce a todos los países el derecho a su defensa legítima en caso de agresión. Consecuentemente, todos los países tienen el derecho de mantener sus Fuerzas Armadas, así como de fabricar e importar el armamento militar necesario que permita garantizar su integridad nacional, siempre que esto no contravenga lo dispuesto en los tratados internacionales ni altere el equilibrio geoestratégico regional. En definitiva, el comercio exterior de material de defensa y de doble uso, siempre que esté debidamente regulado y controlado, es un comercio legítimo que permite garantizar la seguridad y defensa de todos los países pacíficos.

Por otro lado, el comercio exterior de armamento permite desarrollar acuerdos internacionales de defensa y profundizar en las relaciones políticas con los países aliados. En el marco de la PESC, se considera clave la consecución de una industria de defensa europea integrada que permita un elevado grado de autonomía y autoabastecimiento de las Fuerzas Armadas de los países de la Unión Europea.

Desde el punto de vista industrial, cabe destacar el alto valor añadido generado por la industria armamentística debido a su fuerte contenido tecnológico. En efecto, la industria de material de defensa tiene una capacidad de Investigación, Desarrollo e industria (I+D+i) superior a la del resto de los sectores, lo que hace especialmente relevante la obtención de economías de escala. En un contexto internacional de reducción progresiva de los presupuestos de defensa, la consecución de economías de escala sólo puede obtenerse a través de una mayor cuota de mercado internacional, lo que, por definición, exige una mayor competitividad en el comercio

exterior de estos productos. De ahí la importancia de lograr una creciente integración de las empresas europeas de defensa y de fomentar la obtención de las sinergias existentes entre la industria militar y el sector de alta tecnología civil. La creación del consorcio europeo EADS (centrado en el campo de la tecnología aeroespacial) es un claro ejemplo de los beneficios de ambos sectores. También y a modo de ejemplo, baste señalar la relevancia actual del radar, de la criptografía, o de Internet, tres tipos de tecnología inicialmente creados con una finalidad militar y posteriormente extendidos al uso civil.

Asimismo, la industria de defensa y de doble uso genera un empleo altamente cualificado. Además del empleo obtenido en las principales empresas de defensa, habría que añadir el empleo que corresponde a productos y tecnologías de doble uso manufacturados por sectores intensivos en Investigación y Desarrollo (I+D) y alta tecnología, entre los que destacan el sector de las telecomunicaciones, la industria informática y los sectores aeroespacial y naval.

Es necesario resaltar que la relevancia del sector no es sólo económica. Desde el punto de vista político y estratégico la importancia del comercio exterior de material de defensa y de doble uso es indudable. Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) muchos países han optado por reorientar su política de defensa y de seguridad interior, lo cual ha tenido reflejo tanto en el control que ejercen sobre el comercio exterior de los referidos materiales, como en su posición en los foros internacionales relacionados con esta materia. El Gobierno español no ha sido ajeno a la mayor preocupación existente por estas cuestiones. Ello tuvo un reflejo concreto en los últimos meses de 2001 y sobre todo durante la presidencia española del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre de 2002.

Pero para que el comercio exterior de material de defensa pueda ser de alguna manera regulado y controlado, la comunidad internacional ha establecido diversos acuerdos, que a los efectos de este análisis, deben ser tenidos en cuenta y que a continuación pasamos a comentar.

### **Los foros internacionales de control de armamentos**

### *Arreglo de Wassenaar (AW)*

El denominado AW nace el 19 de diciembre de 1995 en sustitución del Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones Estratégicas (COCOM). Este último había desarrollado su actividad desde 1950 hasta marzo de 1994, tomando como fundamento una serie de acuerdos informales entre los gobiernos de 17 países –países Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), junto con Japón y Australia– y los de seis países colaboradores (Austria, Finlandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia y Suiza). El 19 de diciembre de 1995 en la reunión celebrada en la localidad holandesa de Wassenaar se logró un acuerdo “de mínimos” llamado AW. Además de los países pertenecientes al COCOM y de los seis países colaboradores, el acuerdo fue suscrito por Rusia y otras cuatro naciones del extinto bloque socialista ( Hungría, Polonia, República Checa y Eslovaquia). A esos 28 países fundadores se les añadieron otros cinco (Argentina, Bulgaria, Corea, Rumania y Ucrania), hasta formar los 33 miembros actuales. España entró en el COCOM en 1985. El secretario del AW se encuentra Viena.

Dentro del AW hay dos listas de control de las exportaciones: la Lista Militar y la Lista de Productos y Tecnologías de Doble Uso. La Lista de Doble Uso tiene dos anexos: el primero corresponde a “productos y tecnologías sensibles” y el segundo es el relativo a “productos y tecnologías muy sensibles”.

El principal objetivo del AW es fomentar la transparencia internacional, desarrollar sistemas eficaces de cooperación e información y promover una mayor responsabilidad en el comercio exterior de material de defensa y de doble uso, evitando acumulaciones de armamento que pudieran poner en peligro la seguridad mundial y la estabilidad en las regiones más conflictivas.

### *Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)*

El GSN es un grupo formado por países suministradores nucleares cuyo objetivo es contribuir a la no proliferación de las armas nucleares mediante el cumplimiento de dos conjuntos de directrices aplicables a la exportación de productos nucleares, así como de materiales, *software* y tecnología relacionados. Todo ello sin impedir el comercio y la cooperación internacional en el ámbito nuclear.

El GSN no tiene sede, sino un punto de contacto situado en Viena. Está compuesto por 39 países miembros. España ingresó en el GSN en 1988.

Además del GSN, existe el llamado Comité Zangger o Comité de Exportadores Nucleares, constituido como otro marco de no proliferación nuclear con la finalidad de aplicar de manera consistente las obligaciones derivadas del artículo III.2 del Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP).

#### *Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM)*

El RCTM es un régimen de control de exportaciones orientado a restringir la proliferación de ciertos sistemas de misiles y su tecnología relacionada. Fue creado en el año 1987 por siete países preocupados por la proliferación de misiles capaces de transportar armas nucleares. Actualmente está formado por 33 Estados miembros. España entró a formar parte del RCTM en 1989. El punto de contacto, donde se celebran regularmente las reuniones del RCTM, está en París.

El RCTM supone la adopción de una serie de directrices comunes sobre la política de exportación aplicable a una lista de productos entre los que destacan los equipos y tecnología necesarios para el desarrollo, producción y utilización de misiles.

Las directrices del RCTM restringen la transferencia de misiles capaces de transportar armas de destrucción masiva a una distancia de al menos 300 kilómetros. Y de su tecnología relacionada. Las directrices originales (1987) restringían la transferencia de misiles capaces de transportar armas nucleares y su tecnología relacionada. Sin embargo, desde enero de 1993, las directrices se aplican también al control de los sistemas capaces de transportar cualquier tipo de armas de destrucción masiva (químicas, biológicas y nucleares).

#### *Grupo Australia (GA)*

El GA Australia fue creado en junio de 1985 como resultado de un acuerdo informal, y su finalidad es permitir que los países de exportación o de tránsito minimicen el riesgo de contribuir a la proliferación de armas químicas y biológicas. El Grupo limitó sus encuentros a una sola plenaria hasta el año 2001, habiendo tenido lugar

diversas reuniones desde febrero de 2002 debido a la creciente preocupación con motivo de los atentados del 11-S.

El GA está formado por 33 Estados miembros y su punto de contacto es la Embajada de Australia en París. Dispone de seis anejos de productos sobre los que se ejerce el control (precursores químicos, productos y equipos químicos de doble uso, agentes patógenos para las plantas y los animales, y equipos biológicos de doble uso). España ingresó en el GA en diciembre de 1985.

#### *La Convención de Armas Químicas (CAQ)*

La Convención para la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción, firmada en París el 13 de enero de 1993, constituye un instrumento jurídico internacional único en la historia del desarme y de la no proliferación, que entró plenamente en vigor el 29 de abril de 1997. Cuenta en la actualidad con 174 países signatarios y 145 ratificadores (Estados-Parte). El organismo internacional encargado de su aplicación efectiva es la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), con sede en La Haya (Países Bajos).

La CAQ establece la prohibición absoluta de desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas y transferir tales armas directa o indirectamente. Los productos controlados por la CAQ no sólo incluyen las armas químicas sino también las sustancias químicas tóxicas y sus precursores, salvo cuando se destinen a fines no prohibidos por la CAQ, y siempre que los tipos y cantidades de que se trate sean compatibles con esos fines.

La Organización tiene la potestad de llevar a cabo inspecciones de rutina, o incluso por denuncia, con el objeto de comprobar la veracidad de los datos suministrados por los Estados, evitando así el desvío ilícito de sustancias químicas para la fabricación de armas de destrucción masiva.

#### *La Convención de Armas Biológicas y Toxínicas (CABT)*

Firmada en el año 1972 y ratificada hasta el momento por 145 países (18 países firmantes no lo han ratificado todavía), la CABT adquirió un nuevo impulso a partir de mediados de los años noventa.

La CABT prohíbe desarrollar, producir, acumular, adquirir y retener agentes microbiológicos y otros agentes biológicos, o toxinas, cualquiera que sea su origen o método de producción, del tipo o en cantidades que no justifiquen fines pacíficos, así como las armas, equipos o medios de transmisión diseñados para emplear dichos agentes o toxinas para fines hostiles o en conflicto armado. Los Estados firmantes se comprometen a destruir o desviar para fines pacíficos todos los agentes, toxinas y armas prohibidas, a no transferir directa o indirectamente dichos materiales y a no inducir o dar asistencia técnica a nadie para que los desarrolle, produzca, acumule, adquiera o retenga.

La CABT no contiene procedimientos de verificación y de cumplimiento obligatorio, ya que en el momento de su elaboración (periodo de la guerra fría) no se consideraba la guerra biológica como una amenaza, por lo que los países firmantes comenzaron en 1995 las negociaciones para establecer un Protocolo de Verificación que incluyese disposiciones de declaración, verificación e inspección similares a los de la CABT, cuadro 1.

Países	AW	RCTMGSN	GA	CZ			
Alemania.....	X		X	X	X	X	
Argentina .....	X		X	X	X	X	
Australia.....	X		X	X	X	X	
Austria.....	X		X	X	X	X	
Bélgica.....	X		X	X	X	X	
Bielorrusia.....				X			
Brasil.....			X	X			
Bulgaria.....	X		X	X	X		
Canadá .....	X		X	X	X	X	

Rep. Dem. Corea.....	X	X	X	X	X
Rep. Checa.....	X	X	X	X	X
China.....					X
Chipre .....			X	X	
Dinamarca.....	X	X	X	X	X
Rep. Eslovaca .....	X		X	X	X
Eslovenia.....			X		X
España.....	X	X	X	X	X
Estados Unidos .....	X	X	X	X	X
Finlandia .....	X	X	X	X	X
Francia .....	X	X	X	X	X
Grecia.....	X	X	X	X	X
Hungría .....	X	X	X	X	X
Irlanda .....	X	X	X	X	X
Islandia.....	X			X	
Italia.....	X	X	X	X	X
Japón .....	X	X	X	X	X
Letonia.....			X		
Luxemburgo.....	X	X	X	X	X
Noruega.....	X	X	X	X	X
Nueva Zelanda.....	X	X	X	X	
Países Bajos .....	X	X	X	X	X
Polonia.....	X	X	X	X	X
Portugal.....	X	X	X	X	X
Reino Unido.....	X	X	X	X	X
Rumanía.....	X		X	X	X

Fed. Rusa .....	X	X	X	X
Sudáfrica .....		X	X	X
Suecia.....	X	X	X	X
Suiza .....	X	X	X	X
Turquía.....	X	X	X	X
Ucrania.....	X	X		X
Comisión Europea .....			OBS	OBS OBS

*Acta de Control de Exportación de Armamentos (AECA) de Estados Unidos*

El Departamento de Estado de Estados Unidos tiene la responsabilidad del control permanente y temporal de la exportación e importación de material de defensa y de sus componentes, en virtud de la ley federal conocida como AECA. De acuerdo con estas disposiciones corresponde al Presidente norteamericano tales prerrogativas, quien las delega en el secretario de Estado según la Orden Presidencial 11.958 así como de sus revisiones posteriores. Para desarrollar lo establecido por AECA, el Departamento de Estado ha promulgado una norma conocida en inglés como ITAR (*International Traffic in Arms Regulations*) de un largo contenido, en el que hay que destacar una Lista de Armamento (USML), así como otra de aquellos países a los que considera proscritos o incluidos en la prohibición de comercio de armas. La USMC recoge en 21 capítulos todos los productos de defensa terrestre, naval y aéreo, armamento nuclear, químico y bacteriológico y un largo etcétera, así como todos los componentes y equipos auxiliares, cuadro 2.

Afganistán	Haití	Ruanda
Angola	India	Somalia
Armenia	Irán	Sudán
Azerbaiyán	Irak	Siria
Bielorrusia	Liberia	Tajikistán

Birmania	Libia	Vietnam
R.P. China	Nigeria	Serbia
Chipre	R.P. Corea	Montenegro
Cuba	Paquistán	Zaire

Paralelamente, la Oficina de Exportación del Departamento de Comercio de la Administración norteamericana ha promulgado otras normas. EAR (*The Export Administration Regulations*), que también define otra lista de material de defensa afectada por las limitaciones al comercio de armamentos, que resume en 10 categorías. Todo este conjunto de legislación puede ser aplicada caso por caso, a otras naciones cuyas políticas puedan afectar o perjudicar a los intereses de los Estados Unidos. La Oficina de Imprenta Gubernamental (GPO) actualiza todas las modificaciones que puedan afectar a las normas ITAR el 1 de abril de cada año, conforme a las disposiciones del Código Federal del Gobierno norteamericano.

### **Código de conducta de exportación**

#### **de armas de la Unión Europea**

##### *Origen*

El Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó el 8 de junio de 1998 un código de conducta en el que se recogen una serie de criterios aplicables en la exportación de armas a terceros países. La idea originaria de dicho código había partido del Gobierno británico, decidido a dar un impulso adicional al control de este tipo de exportaciones. Otro de los motivos que justificaba esta iniciativa a juicio de varios gobiernos residía en la necesidad de llegar a una mayor transparencia en el comercio de armamento.

Como punto de partida de las discusiones para la elaboración del código se tomó el conjunto de ocho criterios comunes aprobados por los Quince en los Consejos Europeos de Luxemburgo y Lisboa de 1991 y 1992. La aplicación desigual de estos criterios en la práctica por parte de los diferentes Estados miembros fue un factor

determinante en la gestación del mismo. El texto definitivo del código fue aprobado en el Consejo de Asuntos Generales de 25 de mayo, entrando en vigor el 8 de junio de 1998.

### *Criterios*

Los criterios mencionados en el epígrafe anterior se pueden resumir como sigue:

1. Respeto de los compromisos internacionales, en particular las sanciones y embargos decretados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la Unión Europea, los acuerdos de no proliferación y otras obligaciones internacionales.
2. Respeto de los derechos humanos en el país de destino final.
3. Situación interna del país de destino, en términos de la existencia de tensiones o conflictos internos.
4. Mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad regionales.
5. Seguridad nacional de los Estados miembros y de los países amigos y aliados.
6. Actitud frente al terrorismo del país de destino, naturaleza de sus alianzas y respeto del Derecho Internacional.
7. Riesgo de desvío de lo exportado dentro del país comprador o reexportación en condiciones no deseadas.
8. Compatibilidad de las exportaciones de armas con la capacidad económica y técnica del país receptor, teniendo en cuenta la conveniencia de que los Estados satisfagan sus necesidades legítimas de seguridad y defensa.

### *Disposiciones operativas*

Además de los ocho criterios, existen varios mecanismos que revisten un indudable interés desde el punto de vista del cumplimiento. Estos mecanismos se basan en un sistema de notificación de denegaciones y la elaboración de un Informe Anual Consolidado.

De acuerdo con el primero, las autoridades de uno de los países de la Unión Europea, enfrentadas a una determinada solicitud de exportación de armamento y antes de proceder a su autorización, deben realizar una consulta previa a todo aquel país que hubiese denegado una operación “esencialmente idéntica” en los últimos tres años. En la consulta se preguntará por los motivos que llevaron a denegar la venta. Una vez efectuada la consulta y si se decide autorizar la operación, se tiene que comunicar la decisión al país que denegó en su día y, opcionalmente, a los otros 13 Estados. Como se puede ver, la decisión de autorizar o no una operación sigue siendo competencia nacional. Un país puede llegar a dar luz verde a una exportación que hubiese sido previamente denegada por otro en los tres años anteriores. La decisión, en todo caso, debe ser razonada.

Los Estados se han comprometido a no comunicar las denegaciones a sus empresas para impedir que pudiesen ser utilizadas con fines comerciales. También se ha tratado de evitar que se denieguen ventas ficticias. Así, se impide que un competidor pueda “bloquear” una operación concreta de una empresa de otro país de la que ha tenido constancia y en la que tiene interés, mediante el sometimiento a consulta a sus autoridades de una solicitud similar pero inexistente con el fin de que éstas la denieguen. La Unión Europea, en diciembre de 2003, publicó su quinta revisión anual, que comprendía un resumen de datos sobre exportaciones de armamento de los países miembros, desglosado por cada país receptor. Además incluía las negativas de venta por país y los criterios empleados para ello. En un deseo de una mayor transparencia, España, Italia, Portugal, Suecia y el Reino Unido proporcionaron un desglose de sus negativas y en algunos casos su justificación, por regiones geográficas, aunque la suma individual de negativas no coincidía con el total, tal como era el caso de Italia. Algunas naciones europeas distinguían en sus exportaciones la diferencia entre el material militar de utilización en caso de guerra o no ser susceptible de su empleo en un conflicto bélico. Estas discrepancias se han agudizado con la incorporación a la Unión Europea de nuevos miembros el 1 de mayo de 2004. Se han llevado hasta la fecha hasta seis revisiones del código desde su entrada en vigor.

El código de conducta no regula la exportación de armas, sino que fija pautas de comportamiento a la hora de autorizar dichas exportaciones a determinados países

en los que no se cumplan los ocho criterios. En definitiva, se trata de un compromiso político que dota a las autoridades de los países de la Unión Europea de un instrumento adicional para el control de las exportaciones de armas. No es extraño, por otra parte, que su aplicación por cada uno de los países de la Unión Europea haya puesto de manifiesto diferencias interpretativas sustanciales. Ello se debe, como es lógico, a la existencia de prioridades de política exterior no siempre coincidentes y a distintos intereses comerciales.

## **El marco institucional de la Unión Europea**

### **en el ámbito de la industria de la defensa**

#### *Iniciativas institucionales y estatales*

La Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD) inició sus primeros pasos con la firma del Tratado de la Unión Europea en Amsterdam el 1 de mayo de 1999 y a lo largo de estos últimos años el proceso fue experimentando una evolución positiva que ha cristalizado con su definición en la Constitución Europea, aprobada el 29 de octubre de 2004 en Roma, al ser considerada como “parte integrante de la política exterior y de seguridad común de la Unión”. Entre las disposiciones particulares relativas a la PESD se señala que:

“Los Estados miembros se comprometen a mejorar progresivamente sus capacidades militares. Se crea una Agencia en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento (Agencia Europea de Defensa) para identificar las necesidades operativas, fomentar medidas para satisfacerlas, contribuir a identificar, y en su caso, a aplicar cualquier medida oportuna para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, para participar en la definición de una política europea de capacidades y de armamento, así como para asistir al Consejo en la evaluación de la mejora de las capacidades militares.”

La creación de esta Agencia es uno de los avances más significativos de la PESD en el ámbito concreto de la política de defensa, de tal importancia que el Consejo Europeo quiso anticiparse a la entrada en vigor de la Constitución y acordó el 12 de

julio de 2004 una acción común por la que se establecía dicha Agencia Europea de Defensa.

Puesto que la industria de defensa está especialmente vinculada a la soberanía e independencia de los Estados, hizo en gran medida que fuese excluida inicialmente del Tratado de Roma de 1958 donde se recogía su carácter *excepcional*, por lo que quedaba al margen de la creación del mercado único europeo. Esto hizo obligado que en los años siguientes surgieran diversas iniciativas dirigidas a establecer una mayor cooperación transnacional con la finalidad de impulsar una posible integración en el campo de la industria de la defensa. En este sentido la entonces Unión Europea Occidental (UEO), creó en 1992 un Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO), con la finalidad de fomentar la cooperación en I+D, iniciar una apertura de los mercados nacionales y establecer unas bases que permitieran crear una Agencia de Armamento, organismo que vería la luz en noviembre de 1996.

Por su lado la Unión Europea creaba en julio de 1995 el Programa POLARM con la intención de aplicar criterios comunes en el sector defensa, si bien con anterioridad puso en marcha en 1991 el COARM destinado a lograr algún tipo de armonización en materia de exportaciones de armamentos y cuyo fruto final sería el establecimiento del código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas, anteriormente señalado. Posteriormente surgieron otras iniciativas entre un número de naciones más reducido de países miembros, tales como el Grupo de Industrias de Defensa Europeo (EDIG), la Organización para la Cooperación Conjunta de Armamento (OCCAR) y la Carta de Intenciones (LOI), todas ellas promovidas al margen de la propia Unión Europea. Este es el caso de la OCCAR, nacida por un acuerdo franco-alemán del año 1993, destinada a constituir una estructura común para la gestión de programas militares y a la que en 1996 se incorporaron Gran Bretaña e Italia, en 2003 se unió Bélgica y en 2004 España y Holanda. La OCCAR suponía el sacrificio del principio del justo retorno, por el que cualquier país participante en un programa tendría el derecho a una participación industrial proporcional a un porcentaje según su contribución a la financiación del programa. Otro de los instrumentos más dinámicos es pretender impulsar ese mercado común de la defensa antes citado, la LOI fue suscrito el 6 de julio de 1998 por los ministros de Defensa de Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y

Suecia, es decir los principales fabricantes europeos de armamentos y que en 2001 se transformaba en un acuerdo-marco con rango internacional. La LOI, definía entre sus objetivos el favorecer también ese mercado único, establecer una serie de requisitos entre los países firmantes, como la armonización de los procedimientos de exportación, la seguridad de los suministros y de la información y su tratamiento y la armonización de los requisitos militares.

También la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene sus propios organismos de cooperación en materia de armamentos, destinada a fortalecer el vínculo transatlántico en este campo, tales como la Conferencia de Directores de Armamentos CNAD, y el Grupo Asesor Industrial (NIAG) y otros grupos de trabajo creados para normalizar el material de los países miembros.

Como se ha podido observar existen una serie de instrumentos y organizaciones, que de alguna forma dispersan los esfuerzos e iniciativas que favorezcan la creación del mercado único europeo de la industria de la defensa, por lo cual en la reunión del Comité Directivo de la nueva Agencia Europea de Defensa, que por cierto preside el español Luis Solana, celebrado el 22 de noviembre del pasado año, se aprobó para el año 2005 un programa en el que hay que destacar la necesidad de armonizar y establecer la necesidad de una serie de acuerdos con:

- Comisión Europea y países miembros de la Unión.
- El GAEO.
- La OCCAR.
- La LOI.
- OTAN.
- Industrias (como por ejemplo, ASD o Asociación Europea de Industrias del Espacio y de la Defensa).
- Instituciones académicas y de investigación.
- Otros organismos.

De esta forma debemos esperar que las diversas organizaciones europeas relacionadas con el armamento antes relacionadas vayan vinculándose e integrándose progresivamente en esta Agencia Europea de Defensa.

Dentro de los cometidos señalados a la Agencia en la Acción Conjunta del Consejo Europeo por la que fue constituida, hay algunos que podrían orientar o servir de pauta en nuestras relaciones con Iberoamérica en el campo de la seguridad y la defensa, como:

- Proponer proyectos multilaterales para coordinar programas de los Estados miembros y la gestión de otros de cooperación específicos.
- Apoyar la investigación sobre tecnologías de la defensa y coordinar y planificar actividades conjuntas y estudiar soluciones técnicas.
- Contribuir a identificar y aplicar medidas para reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa y mejorar la gestión de los gastos militares.

Con motivo del primer aniversario de la creación de la Agencia Europea de Defensa, en el mes de julio pasado, la Comisión Europea presentaba las conclusiones de un análisis que propone ir dando los pasos necesarios para crear un mercado único de la industria del sector. Bruselas considera que el sector sigue afectado por la fragmentación y no puede beneficiarse de las enormes ventajas tanto del mercado interior como del exterior. Los países europeos miembros de la Unión dedican unos 160.000 millones de euros anuales a la defensa, pero la facturación del sector industrial europeo sólo ingresa unos 70.000 millones de euros cada año. Con estas conclusiones, la Comisión Europea ha expresado su queja por esta situación, derivada en gran medida por los intereses de los propios Estados, que prefieren mantener una política industrial nacional. Ello reduce las grandes posibilidades de un mercado único, en un sector de enorme impacto en el desarrollo e innovación sobre toda la industria de la alta tecnología, así como en otros sectores afines tales como la siderurgia y la construcción naval. En este sentido el vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la política de empresa y la industria, Günter Verheugen, ha declarado que:

“La supresión de esos obstáculos y la creación del mercado único otorgará enormes beneficios al sector industrial de la defensa pues puede dinamizar el crecimiento económico y ofrecer muchos empleos altamente cualificados.”

La Comisión Europea va a proponer en una primera fase el establecimiento de un mapa industrial y tecnológico de la defensa, lo que facilitará incrementar las posibles opciones. Al mismo tiempo también propondrá la armonización de las reglas de adquisiciones de material de defensa no estratégico para reforzar el mercado europeo. Igualmente pretende constituir un régimen simplificado para la concesión de licencias que facilite las transferencias de productos dentro de la Unión, que hasta ahora se consideran exportaciones hacia terceros países.

Pero la Agencia Europea de Defensa tiene que hacer frente a la dependencia de Estados Unidos de las industrias de defensa de la Unión, pues la legislación norteamericana definida en AECA, ITAR y EAR, puede condicionar la exportación a terceros países, y de hecho así está ocurriendo, de aquellos productos de defensa europeos que contengan elementos o componentes de origen norteamericano, sin la autorización previa del Departamento de Estado.

#### *Iniciativas privadas*

Los nuevos desafíos a los que se enfrentan los países europeos, bien en el marco de la Unión o de la Alianza Atlántica, representan un reto de enorme dimensión para la industria de la defensa. Proporcionar nuevas capacidades de proyección estratégica a sus Fuerzas Armadas exige disponer de sistemas cada vez más complejos y de avanzada tecnología, lo que unido a las restricciones presupuestarias obliga a la industria a ser más competitiva, sobre todo para hacer frente al dinamismo del sector defensa de Estados Unidos y a la gran dimensión de sus empresas y potencial tecnológico y financiero. De ello cabe deducir que sólo grandes corporaciones, fruto de la integración de las industrias europeas, podrán satisfacer las nuevas necesidades de defensa y seguridad sino además hacerlas competitivas en sus exportaciones o relaciones transnacionales, que en el tema que nos afecta, se refiere a Iberoamérica.

El proceso de integración europeo es aún lento, si bien es el *sector aeroespacial* el que ha dado los primeros pasos hasta el punto de haber sido capaz de crear en tan sólo cuatro años una empresa capaz, no sólo de enfrentarse a los grandes gigantes norteamericanos surgidos del proceso de fusiones en Estados Unidos, sino también de arrebatarse a líderes mundiales, las compañías de Boeing y Lockheed Martin, el primer puesto en el campo civil de la aeronáutica y en algunos relacionados con la defensa, espacio y servicios relacionados. Esta empresa es EADS o Compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio, que a junio de 2005 cuenta con 111.169 empleados y una cartera de pedidos de 203.694 millones de euros.

EADS, constituida en el año 2000, como consecuencia de la fusión de las principales empresas aeronáuticas francesas, Aeroespatale y Matra, la alemana Daimler Chrysler Aerospace y la española Construcciones Aeronáuticas, es un ejemplo a seguir por el resto del sector de la industria de la defensa europea. También debe tenerse presente que EADS no representa una amenaza para las pequeñas y medianas empresas nacionales, puesto que esta gran corporación subcontrata cada vez más componentes y servicios a empresas auxiliares, por lo que además de garantizar otros puestos de trabajo en sus respectivos países obliga a la modernización de aquéllas.

A pesar de este esfuerzo de consolidación, EADS es más bien un punto de partida que uno de llegada, pues existe cierto desequilibrio dentro de la compañía entre el peso de los productos civiles respecto de los militares, como puede desprenderse de la información facilitada por la empresa el pasado 27 de julio del presente año. Del total de la cartera de pedidos en esa fecha, 151.978 millones de euros corresponden a la División de Airbus, mientras que aproximadamente un tercio pertenece al sector defensa (aviones de transporte, militar, Eurocopter Aeronáutica y Sistemas de Defensa y Seguridad) y algo más de 11.000 millones a Espacio. Sin embargo el referente norteamericano de la compañía europea, Boeing, tiene un pedido casi tres veces superior en lo que a productos de defensa se refiere. De todas formas EADS va creciendo rápidamente y hoy día es líder mundial en la fabricación de helicópteros, en la producción de misiles, contratista principal en el lanzador espacial *Ariane*, el mayor socio industrial del sistema europeo de navegación satélite *Galileo* y desarrolla el más moderno avión de transporte militar A-400M.

Hasta que no se lleve a cabo un proceso de consolidación nacional dentro de los países de la Unión Europea, será difícil que se produzca un proyecto similar en el sector naval en nuestro continente. Son varias las iniciativas en este sentido, de la fusión de los astilleros europeos habidos en algunos países, como en Alemania, Francia, Italia o en España con la creación de la empresa Navantia, trabajándose en la misma línea en Gran Bretaña, pero todavía se está lejos de alcanzar el ejemplo de EADS. En lo relativo al sector terrestre es el que se encuentra en una posición más retrasada que los anteriores, pues además de numerosos programas de cooperación individual de carácter multinacional, hay una notable capacidad de sobreproducción en casi todos los países, y que en algunos casos, como es España, la presencia norteamericana, a través de General Dynamics en Santa Bárbara es un elemento perturbador en una posible consolidación europea.

Finalmente, hay que recordar que la facultad norteamericana de poder bloquear o vetar la exportación de defensa a terceros países, que contengan elementos fabricados en Estados Unidos, debe impulsar a que las empresas europeas de armamento dejen de estar supeditadas a Washington, para lo cual deben desarrollar sus propios componentes y conseguir la condición de *ITAR-free*. De hecho, ya algunas firmas europeas, como la francesa Alcatel Espacio, que adoptó en 2002 una política de fabricación de satélites de comunicaciones libres de toda dependencia norteamericana e igualmente las empresas británicas Morotta que construye aviones de propulsión y Surray de tecnología digital, están fuera de las limitaciones que impone la legislación estadounidense. Solamente la integración de las industrias europeas del sector permitirá adquirir el tamaño y la capacidad de inversión I+D+i suficientes para lograr una plena independencia.

### **La industria de la defensa en Iberoamérica**

Son varios los países iberoamericanos que cuentan con industrias de defensa de notable interés como son Argentina, Brasil y Chile y a bastante distancia se encuentran Colombia, México y Perú.

Algunas de estas naciones fabrican bajo licencia material militar de origen europeo, como Argentina que lo hace con patentes alemanas al igual que Brasil. Esta última

lo hará próximamente en el sector aeronáutico con licencia española. Chile, asimismo fabrica con licencia de nuestro país.

### *Argentina*

Tiene la industria de defensa más antigua de Iberoamérica creada con un objetivo nacional a largo plazo, como era de disponer de una capacidad autosuficiente para satisfacer las necesidades de material y equipo de sus fuerzas armadas. En este sentido cuenta con dos organismos, uno de desarrollo de armamento, el Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA) y el segundo destinado a la producción y que agrupa a una serie de empresas, conocido por las siglas DGFM o Dirección General de Fabricaciones Militares. Ambos se vieron afectados por la inestabilidad política y social surgida desde la guerra de las Malvinas en el año 1982 y la drástica reducción de los gastos de defensa que obligaron a cancelar ambiciosos programas nacionales e intentar obtener licencias extranjeras de producción.

Entre las 27 factorías o empresas de la DGFM, las más importantes son:

- Fábrica Militar de Aviones (FMA), con desarrollos propios tan notables como el *Pucará*, avión ligero de ataque, y el reactor de entrenamiento IA-63 *Pampa*. Lockheed Martín adquirió la FMA que ahora se llama Lockheed Martín Aircraft Argentina, S.A. En el campo de los misiles esta nación inició un programa espacial en colaboración con la empresa alemana MBB, pero en 1985 esta compañía abandonó el proyecto de fabricación del cohete balístico Cóndor. En 1993 España actuaría de mediadora ante Estados Unidos, cancelando Argentina definitivamente este programa, como condición norteamericana para reanudar la ayuda militar.
- La industria de los vehículos blindados nació durante la Segunda Guerra Mundial, con la fabricación bajo licencia de Estados Unidos y posteriormente de Francia y Alemania. Hoy una nueva empresa conocida como TAMSE fabrica diversos vehículos blindados de Infantería y carros ligeros.

- En el campo del armamento se han desarrollado y fabricado cañones antiaéreos, morteros, rifles, lanzacohetes y otras armas ligeras, algunas de ellas con licencias de Suiza, Francia y Bélgica.
- En los astilleros de Río Santiago y en los nuevos de Manuel Domeq García se han construido submarinos *TR-1700* de patente alemana, así como algunas fragatas en los Astilleros y Fábricas Navales del Estado.
- En lo que se refiere a armas nucleares, Argentina posee la tecnología suficiente pero la firma del Tratado de Tlatelolco que prohíbe estas armas en Iberoamérica, hicieron que sus esfuerzos se orientase a la aplicación pacífica de la energía nuclear.

El retorno de esta nación a la democracia ha permitido a Argentina asumir una modernización aunque modesta de sus Fuerzas Armadas, interrumpida tras el embargo de la guerra de las Malvinas. Además la cancelación de la mayor parte de los programas nacionales de armamento y la posibilidad de adquirir sistemas de armas en Estados Unidos a precios muy bajos perjudicó enormemente a su industria de defensa. A su vez la crisis interna, la elevada deuda y el empobrecimiento generalizado hizo que el Gobierno recortase dramáticamente los presupuestos de defensa estimándose en menos de 200 millones de dólares la partida total destinada a la modernización y operaciones de las Fuerzas Armadas.

### *Brasil*

Esta nación carece de un organismo estatal dedicado a la investigación y desarrollo de la industria de la defensa, siendo esta tarea asumida por la iniciativa privada o por empresas del Estado, con una mezcla de tecnología transferida por Estados Unidos y algunos países europeos y también de procedencia local. Sus mayores éxitos los ha logrado en la industria aeroespacial. A comienzos de los años de 1980 el Gobierno brasileño comenzó a sentar las bases para crear una industria nacional de defensa, alcanzando a finales de dicha década su máximo desarrollo, al disponer de unas 350 empresas que daban trabajo a 100.000 personas. Sus exportaciones de armamento en dicho periodo superaron los 3.800 millones de dólares,

principalmente a Irak y a otras naciones iberoamericanas. Hoy sus exportaciones al Oriente Medio han caído prácticamente a cero.

Entre las compañías más notables están:

- Arsenal de la Marina en Río de Janeiro, de propiedad estatal cuyos trabajos actuales están concentrados en la construcción de submarinos con licencia alemana, mientras que los astilleros privados se dedican a buques de superficie.
- Avibras Aeroespacial, situada en Sao Paulo, es el principal fabricante de misiles y lanzacohetes, incluyendo misiles antibuque y otros desarrollos de guía de fibra óptica, si bien algunos de estos programas fueron cancelados tanto por los recortes presupuestarios y por la falta de pagos de Irak.
- Bernardini es el segundo gran fabricante de vehículos blindados, así como del cañón de 30 mm. del caza-bombardero italo-brasileño AMX.
- Embraer, es la principal compañía aeronáutica del país y fabrica aviones de entrenamiento, de ataque y de transporte, civiles y militares. Un 65% de la producción a finales del pasado siglo XX fue dedicado a la exportación. En el año 1995 el Gobierno dio paso al capital privado que hoy día controla gran parte del accionariado de la compañía. En el campo militar destaca la producción del cazabombardero AMX antes citado, de los cuales 66 fueron entregados a la fuerza aérea brasileña y exportados a Italia un alto porcentaje de componentes para la Aeronáutica Militar. Cerca de 600 unidades del entrenador *Tucano* han sido fabricadas, de las cuales la mitad fue vendida a otros países. Hoy en colaboración con Northrop está desarrollando el *Super Tucano*. También fabrica diversos aviones de transporte regional, con versión militar incluida y el reactor de negocios EMB-145. A finales de la pasada década inició sus primeros trabajos para desarrollar un helicóptero ligero.
- Engesa, fue la mayor compañía fabricante de vehículos militares y llegó a producir a mediados de los pasados años 1980 más de la mitad del total de vehículos blindados de ruedas del mundo no comunista. Las deudas de Irak llevó al colapso de la compañía.

- Helibras es una empresa orientada a la fabricación de helicópteros, civiles y militares, con licencia francesa.
- Moto Pecas Transmisoes ha estado concentrada en la modernización de vehículos blindados para el Ejército brasileño, en particular los de procedencia norteamericana.
- Verolme Estaleiros, es otro de los grandes astilleros del país, pero de capital privado y dedicado a la fabricación de corbetas, esperando se le adjudique la modernización de las fragatas de la clase *Niteroi* y la fabricación de patrulleros para la Armada nacional.
- Valparaiba está especializada en la fabricación de munición y está autorizada para la exportación del misil *Cobra* anticarro que fabrica con licencia alemana.

En lo referente a las armas nucleares, Brasil oficialmente ha renunciado a su fabricación, aunque no ha suscrito el TNP, pero si ha ratificado el de Tlatelolco de prohibición en Iberoamérica y la Convención de Protección Física de Materiales Nucleares. Posee capacidad de enriquecimiento de uranio.

A finales del siglo XX Brasil tenía tecnología suficiente para fabricar submarinos nucleares y misiles balísticos y era uno de los principales exportadores de armamento del mundo. La triple incidencia, dificultades económicas, el retorno a la democracia y el colapso económico de sus principales clientes, ha obligado a revisar a la baja los objetivos de sus Fuerzas Armadas y los ambiciosos programas de su industria de la defensa. Como ya se ha señalado anteriormente, con la designación como presidente de Lula da Silva se ha orientado la política militar hacia objetivos de aplicación al desarrollo económico y social del país. Ejemplo de ello es la adquisición de 12 aviones de transporte C-295 a la empresa española EADS CASA y que dicha compañía modernice sus aviones P-3 *Orión* de patrulla marítima, destinados al Programa de Vigilancia de la Amazonia y de sus recursos marítimos y pesqueros y contra el narcotráfico, respectivamente.

*Chile*

La industria de la defensa chilena no es de grandes dimensiones, aunque tras la llegada al poder del general Augusto Pinochet recibió un notable impulso, creándose un sector de cierta importancia compuesto por empresas estatales y privadas. Parte de su producción estuvo orientado a la exportación, pero al ser también Irak el principal país destinatario final, la crisis del Oriente Medio afectó seriamente a este comercio exterior. Chile patrocina la mayor exhibición en el continente americano de la industria aeroespacial, a través de la FIDAE, de carácter bianual los años pares. Sus principales empresas son:

- ASMAR o Astilleros y Maestranzas de la Armada, primera compañía naval del país que fabrica patrulleros, lanchas de desembarco y otras embarcaciones menores.
- Cardoen, compañía privada especializada en vehículos blindados y armamento, que fabrica una amplia variedad de productos con licencia extranjera y también con diseños propios. Produce también munición diversa, destacando sus bombas cluster de conocida notoriedad.
- ENAER, es la principal empresa aeronáutica y de capital estatal que produce aviones ligeros bajo licencia, tales como el de enseñanza Pillán *T-35*, basado en la *Piper Cherokee* o el *T-36 Halcon*, derivado del C-101 de la empresa española Construcciones Aeronáuticas. Su división de tecnología y sistemas investiga y desarrolla programas de guerra electrónica, incluidas las contramedidas.
- FAMA E o Fábricas y Maestranzas del Ejército, pertenece al Estado y compite con Cardoen en la producción de vehículos blindados, minas y munición diversa.

Aunque la economía chilena es la de mayor crecimiento y la más saneada de toda Iberoamérica desde comienzos de los años 1990, sin embargo no se reflejó de forma significativa en sus presupuestos de defensa pues las Fuerzas Armadas han sufrido notables recortes en los últimos años. Aunque los gobiernos han proporcionado algunas partidas para su modernización, sin embargo no han sido suficientes para llevar a cabo todos los programas previstos.

A estas empresas habría que sumar el Instituto Geográfico Militar (IGM), el Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) y el Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea (SAF).

### *Colombia*

Su industria de defensa es muy modesta. La empresa Industria Militar, con sede en Bogotá tiene cierta capacidad para fabricar varias clases de munición. Existen dos pequeñas compañías aeronáuticas, Agripteros y Aviones de Colombia. Esta última ha ensamblado y comercializado aviones *Cessna*, algunos para su empleo militar. Cuenta con tres astilleros principales, Astilleros Magdalena, Unión Industrial de Arm y el Arsenal Naval, los cuales han producido patrulleros costeros y fluviales.

En los últimos años Colombia ha continuado y continúa actualmente haciendo frente al narcotráfico y a la guerrilla, ambos vinculados al terrorismo y a los secuestros, estando dedicada la reciente ayuda militar recibida de Estados Unidos a esta finalidad. Igualmente las últimas adquisiciones de material militar lo han sido con idénticos fines, en concreto helicópteros y el Sistema de Vigilancia Aérea Panorama de Paz. Es de suponer que las compras futuras serán para combatir igualmente dichas amenazas.

### *México*

Este país tiene pocos programas de desarrollo de armamento y dispone solamente de algunas industrias dedicadas a la defensa. Las más significativas son los astilleros, que fueron modernizados a finales del pasado siglo XX por una empresa británica y con capacidad de construir barcos para su Marina con diseños propios, destacando modelos diversos de patrulleros de altura y costeros.

El Ejército ha proporcionado trabajo a la empresa estatal Diesel Nacional con el fin de fabricar algunos vehículos blindados ligeros de exploración y de transporte de tropas. Existe otra empresa, también estatal, Fábrica de Armas que produce armamento de pequeño calibre bajo licencia. Por otro lado hay algunas pequeñas empresas aeronáuticas que fabrican aviones ligeros orientados a la aviación general. Exporta una parte menor de su industria de defensa a otros países vecinos.

México dedica una parte pequeña de su Producto Interior Bruto (PIB) a gastos de defensa y su planeamiento militar está concebido hacia la seguridad interna, no esperándose que cambie esta política de defensa.

### *Perú*

No tiene una verdadera industria de defensa y los esfuerzos destinados a impulsarla no han llegado a materializarse por los escasos recursos financieros dedicados y la falta de obra de mano cualificada. Los intentos de fabricación de helicópteros con licencias norteamericanas y rusas no llegaron a hacerse realidad al igual que los planes de la empresa aeronáutica Indaer para ensamblar los aviones de entrenamiento italianos de Aermacchi. En el año 1985 las Fuerzas Armadas fusionaron las pocas industrias existentes que pudieran tener aplicación militar, SIMA de carácter naval, Indaer Indumil Industria Militar y la factoría de vehículos de motor *Moraveco* con el fin de constituir la compañía Entransa de equipamiento militar y de transporte. Pero los problemas económicos y los elevados costes para combatir a la guerrilla de Sendero Luminoso repercutieron negativamente en los planes elaborados, si bien los astilleros SIMA de Callao llegaron a fabricar dos fragatas de patente italiana con asistencia técnica de este país.

Hasta la llegada del presidente Toledo, Perú había invertido una gran parte de su presupuesto de defensa, en particular en la década de los pasados años ochenta, en la adquisición de un elevado número de sistemas de armas de la desaparecida Unión Soviética. Hoy día el Gobierno peruano ha renunciado una estrategia de proyección de fuerzas como era la fabricación de barcos y submarinos lanzamisiles.

Hay un pequeño grupo de naciones, que no tienen industrias de defensa, aunque sí pequeñas instalaciones dedicadas a tareas de reparación y mantenimiento, entre las que están Bolivia, Cuba, Paraguay y Uruguay.

### *Bolivia*

Aunque no tiene salida al mar, sin embargo cuenta con un pequeño arsenal naval a orillas del lago Titicaca, en Guayaramenin, donde ha fabricado algunos pequeños patrulleros y otros pequeños barcos para su Marina. Este país, el más pobre de

Iberoamérica, a pesar de sus grandes yacimientos de gas, carece de medios militares suficientes para equipar adecuadamente a sus Fuerzas Armadas, por lo que sus adquisiciones se dedican principalmente a las fuerzas de seguridad para dotarlas de material antidisturbios.

### *Cuba*

La Unión de la Industria Militar tiene como cometido la reparación del armamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, incluida su modernización. Cuenta con un Sistema de Bases de Reparaciones Generales a lo largo de todo el país. De todas formas las únicas instalaciones que podrían ser consideradas como verdadera industria de defensa son las del puerto de La Habana, donde se efectúan tareas de reparación y mantenimiento de cierta importancia de sus barcos de guerra, y otros varios talleres terrestres destinados a la revisión y en alguna medida a la modernización de sus viejos carros y otros vehículos blindados. El principal problema para su material militar es que casi en su total mayoría procede de la antigua Unión Soviética, por lo que el cese de la ayuda económica procedente de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha obligado a una enorme reducción de las fuerzas armadas, al almacenamiento de gran parte de su material militar y a la extensión en lo posible de la vida útil del mismo.

### *Paraguay*

Solamente cabe mencionar los astilleros navales de Asunción donde se han construido algunos pequeños patrulleros y más recientemente la de 12 patrulleros fluviales.

Sus problemas económicos han afectado seriamente a su presupuesto de Defensa, por lo que sus últimas adquisiciones se han limitado a la compra de un pequeño número de vehículos blindados ligeros procedentes de Brasil y a una modesta modernización de los aviones de entrenamiento de su fuerza aérea.

### *Uruguay*

Al igual que el país vecino cuenta con una pequeña industria naval en Montevideo, como Mapell o el Dique Nacional donde se han fabricado pequeños barcos auxiliares para su Marina.

Como en casi todos los países iberoamericanos la ausencia de una percepción de una amenaza exterior vecina ha repercutido negativamente en el presupuesto de Defensa, habiéndose limitado a la compra de excedente de material de Chequia e Israel. La finalidad principal de sus fuerzas armadas está orientada a la seguridad interior.

### **¿Nuevo militarismo en Iberoamérica?**

Iberoamérica transita ahora por caminos nuevos, que poco tienen que ver con las estrategias militares de los últimos años, aunque en su conjunto sea una de las zonas del mundo que dedica menos recursos de su PIB al presupuesto militar, apenas el 1.5%, que contrasta con el 3% del conjunto de la Unión Europea, porcentaje ligeramente superior por parte de Estados Unidos (que ejecuta el 45% de los gastos militares de todo el mundo) y el 12% del Oriente Medio. A grandes rasgos pueden definirse cuatro razones para el ascenso de un nuevo militarismo en la región: el Plan Colombia, con el apoyo de la nueva estrategia regional de Estados Unidos, que comprende el combate a la guerrilla y el narcotráfico y el control de la biodiversidad de la región andina; las nuevas formas de la guerra en el mundo actual, que comprende la privatización de la guerra; el nuevo papel de Brasil, única nación del subcontinente que ha definido una nueva estrategia militar y finalmente los intentos de las élites dominantes de cada país para contener la protesta popular a través de la militarización de las sociedades y la criminalización de los movimientos sociales.

Recientemente se ha iniciado un proceso de modernización del armamento de las principales naciones iberoamericanas, en concreto en Suramérica. Venezuela había firmado, en marzo de este año, un acuerdo con Rusia, por 120 millones de dólares, para la adquisición de 33 helicópteros de transporte, asalto y ataque, así como la compra de unos 100.000 fusiles de asalto AK-104 y más recientemente ha negociado un segundo contrato para comprar 5 helicópteros de ataque Mi-35M,

incluyendo armamento, municiones y formación, por 35 millones de dólares. Además ha solicitado de Brasil 50 aviones de entrenamiento avanzado y combate *Super Tucano* y según diversas fuentes anhela adquirir de Rusia 50 aviones de combate *Mig-29SMT* equipados con misiles aire-suelo y bombas. Igualmente ha comprado a España 10 aviones de transporte C-295 y dos de patrulla marítima C235, además de cuatro patrulleras oceánicas y de otras cuatro costeras, dos buques asfalteros y de un petrolero. Por otra parte, de China llegarán tres radares tridimensionales de largo alcance YUL-1, equipos de mando y control y adquirirá el servicio de comunicaciones vía satélite y de observación para los próximos años. No es extraño que el subsecretario de Defensa norteamericano para Iberoamérica, Roger Pardo Maurer, haya afirmado que se está asistiendo al fin de la política que hasta el momento venía desarrollando el Gobierno de Washington hacia Venezuela y que se aproxima la hora de una nueva estrategia hacia Caracas. La incorporación de este avanzado material militar ha causado en Estados Unidos una seria preocupación pues es considerado que son medios excesivos para prevenir conflictos interestatales y que representan riesgos de tácticas asimétricas. Quizá por ello Washington ha cambiado de manera inesperada de actitud y así el pasado 15 de octubre, en pleno desarrollo de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se estaba celebrando en la ciudad española de Salamanca, algunos medios de comunicación informaban que el Gobierno norteamericano había bloqueado la venta a Venezuela de los aviones españoles. Dichas informaciones serían confirmadas por la revista *Defense News*, próxima al Pentágono, el 24 de octubre alegando que el veto de Estados Unidos estaba basado en la ley norteamericana ITAR, por considerar que los aviones españoles utilizaban ciertos componentes fabricados en dicho país. Desde Venezuela, el ministro para la Integración y el Comercio Exterior, Gustavo Márquez, rechazó el veto estadounidense argumentando que:

“Ningún país puede aceptar que le impongan políticamente una decisión que afecte a su propia soberanía y añadió que este nuevo equipamiento de sus Fuerzas Armadas y de seguridad, tiene como principal objetivo garantizar la defensa de sus aguas territoriales, su plataforma continental, la lucha contra el narcotráfico y la violencia de aquellos grupos armados que pretenden operar desde su territorio contra Colombia.”

Sin embargo en Venezuela se está definiendo una nueva doctrina militar conocida como Defensa Integral de la Nación, concebida como respuesta a la tradicional influencia norteamericana en la zona y que el presidente Hugo Chávez considera que responde a uno de los diez objetivos estratégicos, a los que califica como Nueva Etapa. La nueva doctrina militar contempla la modernización y adquisición de materiales y equipos para las Fuerzas Armadas, más apropiados para adecuar la defensa nacional a las circunstancias actuales.

El conflicto interno en Colombia no parece próximo a un feliz desenlace, y como asegura uno de los principales centros de estudio sobre la situación en este país, la Fundación Seguridad y Democracia, la actual estrategia de repliegue ordenado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), no busca el enfrentamiento con las estatales sino su desgaste. Por otro lado Colombia puede ser el laboratorio de experimentación de Iberoamérica de nuevas formas de la guerra mediante lo que se conoce como Corporaciones Militares Privadas, es decir empresas que aunque no intervienen directamente en el campo de batalla, ofrecen asesoramiento militar y apoyo logístico, técnico y transporte. Un ejemplo, la DynCorp, maneja 88 helicópteros y avionetas norteamericanas y cerca de 300 empleados, de los cuales un 30% serían estadounidenses. Esto vendría a continuar lo que se conoce como “privatización de la guerra”, en la cual el conflicto armado seguiría la evolución del modelo de la industria de defensa.

En el Cono Sur, Chile mantiene un presupuesto de Defensa, próximo al 4.2% de su PIB, facilitado por esos programas de adquisición de armamentos de la llamada Ley del Cobre, que asigna un 10% de lo producido por las minas de dicho metal a un fondo especial de las Fuerzas Armadas. El fuerte alza del cobre durante el paso año 2004 fue determinante en este sentido. Aunque el Ministerio de Defensa chileno ha informado que dichas partidas fueron destinadas para saldar deudas anteriores de compra de material militar, conviene aclarar que para el próximo año 2006 está prevista la llegada de los primeros aviones de combate norteamericanos F-16D, de una adquisición inicial de diez unidades. Existen informaciones no oficiales que afirman que este país estaría negociando la adquisición de 12 aviones F-16 A/B a Holanda y también parece ser que Chile ha comprado misiles aire-aire de alcance medio para equipar a esta nueva unidad de cazabombarderos. Asimismo y dentro

del programa de modernización de su fuerza aérea, se podría estar concretando la compra a Suráfrica de 12 aviones *Mirage/Cheetah*, para utilizarlos como fuente de repuestos de mantenimiento de sus *Mirage V*. También Chile espera recibir el año próximo año 2006 dos submarinos *Scorpene*, de fabricación hispano francesa y continúa las conversaciones con Holanda y el Reino Unido para la adquisición de algunas fragatas y destructores con capacidad lanzamisiles.

El caso de Brasil es muy diferente. Hasta el año 2003 invertía en gastos militares hasta un 37% del subcontinente americano y ocupaba el puesto número 15 de todos los países del mundo con mayores presupuestos de Defensa, con un total para ese año de 9,7 mil millones de dólares, lo que representaba el 1,7% del PIB. Con la llegada al poder del presidente Lula da Silva, la nueva Administración decidió incrementar su liderazgo regional como contrapeso al que venían ejerciendo en la zona los países más ricos del mundo, en particular Estados Unidos, jugando un importante papel en la creación del llamado Grupo-22 (ahora G-20). Desde entonces los gastos de defensa fueron revisados a la baja en beneficio de otros programas de desarrollo económico y social. Pese a esta decisión Brasil está dando muestras de revigorizar sus capacidades en el campo de la defensa y la seguridad.

Esta razón es la única de toda Iberoamérica que tiene un verdadero plan estratégico de la defensa, que gira en torno al control y protección de la Amazonia, verdadero pulmón de la Tierra y su primera reserva de agua dulce, a la vigilancia de sus fronteras con Colombia para neutralizar el narcotráfico, el mercado de armas y la actividad terrorista. Es decir, estamos ante un país con intereses estratégicos definidos, con un empresariado y unas Fuerzas Armadas con vocación nacionalista que no parecen dispuestos a dejarse someter por ninguna potencia.

Ello supone un freno a la hegemonía militar y política de Estados Unidos en la región, lo cual representa que Brasil no puede debilitar su aparato militar y ha de fortalecer sus alianzas en la zona y su peso en el mundo, donde ocupa el décimo puesto como potencia industrial. Como principal país iberoamericano es uno de los mayores impulsores del Mercado Común del Suramericano (Mercosur) y logró diferir la puesta en marcha del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), propuesto por Estados Unidos. No es de extrañar pues que en marzo del presente año el

ministro de Defensa destacase la decisión de potenciar nuevamente su presencia en el mercado internacional y regional de armamentos así como la modernización de su industria militar. Del actual nivel de exportaciones cercano a los 300 millones de dólares, se busca volver a los niveles de los 1.500 millones que se alcanzaban a fines de la década de los años ochenta del pasado siglo XX. Para ello el Gobierno brasileño ha diseñado recientemente un Programa Nacional de Industria Militar, que conlleva incentivos fiscales, créditos a la exportación y proyectos de investigación entre universidades y el sector privado.

Paralelamente la decisión de cancelar un programa de adquisición de 12 a 24 aviones de combate por el que competían Estados Unidos, Rusia, Suecia, Israel y Francia, e incluso procedentes de Bélgica y Holanda, ha sido reconsiderada, y durante la visita del presidente Lula da Silva a Francia, a mediados de julio pasado se anunciaba la compra a este país de 12 *Mirage* 2000-C. Con anterioridad, el 29 de abril la compañía EADS CASA firmó con el Gobierno brasileño dos contratos por un valor de 560 millones de euros, por los cuales se suministraría a dicho país 12 aviones de transporte militar C-295 y modernizará ocho aviones P-3BR *Orión*. Los primeros irán destinadas al Programa de Protección Amazónica (SIPAM) y al Proyecto Calha Norte de ayuda a poblaciones en zonas remotas y los segundos en misiones de patrulla marítima para la vigilancia de la zona económica exclusiva del Brasil, control de fronteras y tráfico de estupefacientes y de búsqueda y salvamento en un área muy extensa de más de 6.000.000 de kilómetros cuadrados. De todas formas Brasil considera que hoy día no existe amenaza militar alguna contra su territorio o intereses nacionales procedente de cualquiera de los países vecinos

### **¿Hacia una integración de la industria de la defensa en Iberoamérica?**

Desde el año 2000 se han registrado notables cambios que han derribado gobiernos en varios países iberoamericanos, Argentina (diciembre de 2001), Bolivia (octubre de 2003) y Ecuador (abril de 2005), incluida la movilización popular en favor de Hugo Chávez (abril de 2002). Además del caso venezolano, los nuevos gobiernos de Lula en Brasil, Néstor Kichner en Argentina, Tabaré Vázquez en Uruguay y Alfredo Palacio en Ecuador, están estableciendo serias diferencias con

los planes del Pentágono. A estos cambios ya de por sí muy importantes, deben sumarse los acuerdos estratégicos establecidos por varios países del subcontinente en una amplia variedad de asuntos, entre los que destacan la cooperación en el área de industrias de la defensa, que pudiera ser el punto de partida de una posible integración de las mismas en el futuro.

A este respecto hay que destacar los acuerdos alcanzados en noviembre de 2004 entre Argentina y Venezuela para avanzar en planes conjuntos de producción para la defensa, que en una primera etapa pueden incluir la fabricación de vehículos todo terreno y la reparación y mantenimiento de aviones militares. El ministro de Defensa argentino, José Pampuro y su colega, el general en jefe Jorge Luis Carneiro, en una reunión mantenida en Buenos Aires, destacaron la intención de desarrollar conjuntamente un vehículo todo terreno de diseño venezolano, mientras que la Fábrica Militar de Aviones argentina situada en Córdoba, operada por la empresa norteamericana Lockheed, modernizaría la flota de aviones venezolanos C-130 *Hércules*. Asimismo los astilleros argentinos de Río Santiago repararán y optimizarán los buques petroleros del país regido por Hugo Chávez.

Por otro lado en el mes de febrero del presente año Brasil y Venezuela firmaron diversos acuerdos, entre los que destaca el de cooperación en el campo de la industria militar. Como afirmaría el comandante general de la Armada venezolana, vicealmirante Armando Laguna, contamos con armamento fabricado en Brasil, como nuestros carros de combate, aviones de entrenamiento y los de reconocimiento y de patrulla de nuestras fronteras. El marino venezolano señaló que no es posible que un sólo país iberoamericano construya todo, por lo que debemos establecer una estrecha cooperación e integración de nuestra industria de defensa. A su vez la empresa aeronáutica brasileña Embraer se adjudicará la mayor licitación en la industria militar de Colombia en los últimos años, al ser la única que presentó una interesante oferta para la venta de aviones *Super Tucano*, que sustituirán a los anticuados OV-10 y A-37 norteamericanos, a fin de modernizar la fuerza aérea colombiana para combatir el narcotráfico, la guerrilla de las FARC y los escuadrones paramilitares de ultraderecha. El *Super Tucano* superó todas las pruebas en vuelo exigidas por Colombia en el pliego de condiciones. Embraer es la cuarta empresa fabricante de aviones del mundo, detrás de la norteamericana Boeing, la europea

EADS y la canadiense Bombardier y actualmente emplea a 14.500 personas de manera directa.

Pero la realidad no siempre coincide con los deseos, pues conforme a un estudio publicado por *Military Power Review* en 2004, a pesar del reforzamiento de sus Fuerzas Armadas, Venezuela se encuentra situada en sexto lugar del subcontinente en poder militar. El primer puesto lo ocupa Brasil con 653 puntos, seguido de Perú con 423, y le siguen por este orden Argentina (419), Chile (387), y Colombia (314).

### **Cúal podría ser la forma o modelo de cooperación entre la Unión Europea**

#### **e Iberoamérica en el campo de la industria de defensa**

Entre los años 1999 y 2003 la clasificación de las naciones iberoamericanas por el valor de sus importaciones de armamento fue por el orden siguiente: Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México, Venezuela, Perú, República Dominicana, Uruguay, Ecuador, Paraguay, Bolivia, El Salvador y Guatemala.

Durante ese periodo los principales países europeos exportadores de sistemas de armas a Iberoamérica fueron Francia, Alemania, Holanda, Italia, Reino Unido, España, Suecia y Suiza.

Aunque el volumen del comercio de armamento entre Europa e Iberoamérica no ha experimentado grandes variaciones, es indudable que las Fuerzas Armadas iberoamericanas necesitan un mínimo de material militar que les permitan garantizar la defensa de sus respectivas naciones, pero desaparecidos, al menos hoy por hoy, enfrentamientos militares entre las mismas, el carácter del armamento debe ser eminentemente defensivo y que no represente una amenaza para sus vecinos, ni altere el equilibrio geoestratégico de este subcontinente.

De igual forma los medios de las Fuerzas de Seguridad han de estar orientados al mantenimiento de la estabilidad y a neutralizar las amenazas del terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

La geografía, orografía abrupta, en unos casos selvática o semidesértica, las grandes extensiones territoriales y costeras hacen que las Fuerzas Armadas

iberoamericanas sean en la mayoría de las ocasiones el único y más adecuado instrumento que favorezca las comunicaciones, el desarrollo y la protección de sus grandes recursos naturales. Es en este aspecto donde más y mejor puede la industria de la defensa cooperar a una mejor seguridad y protección de la vida de sus compatriotas y de garantizar la paz social, bienestar y desarrollo de Iberoamérica.

Anteriormente me he referido a algunos cometidos que el Consejo Europeo ha asignado a la Agencia Europea de Defensa que pudieran servir para definir una nueva política con Iberoamérica en lo que a la industria del armamento se refiere. Hasta ahora, los Estados miembros de la Unión Europea, casi siempre, han basado con el subcontinente iberoamericano su política industrial de la defensa solamente en sus intereses nacionales, es decir la venta pura y simple de sistemas de armas con escasos o nulos programas de coproducción, siendo España la excepción que confirma la regla.

Como ejemplo de que es posible la aportación de la industria de defensa europea al desarrollo y seguridad en Iberoamérica, están los Programas de Cooperación Industrial que EADS CASA tiene establecidos con la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER), de Chile, nacidos desde comienzo de la década de los años ochenta del pasado siglo XX, merced a los acuerdos de dicha firma chilena con la entonces Construcciones Aeronáuticas de España. A partir de esos años los programas que en la actualidad continúan en vigor son:

- Avión de entrenamiento avanzado C-101 (año 1980). Coproducción de 27 unidades, con los hitos principales siguientes:
  - Fabricación de elementos y cableado de las aeronaves.
  - Equipado de los fuselajes.
  - Montaje final en Chile.

- Avión de Enseñanza *Pillan* (1987). Adquisición para el Ejército del Aire español de 40 unidades de dicho entrenador básico diseñado por ENAER.
  - Ensamblaje y Certificación de los aviones en España.
- Avión C-235 (1989). Fabricación de cono de cola de estos aviones militares de transporte medio. Hasta la fecha ENAER ha fabricado 56 elementos.
- Avión C-212 (1995). En dicho año se firmó un contrato para la capacitación de ENAER como centro de servicio para los aviones de transporte militar de este tipo para toda la zona.
- Avión C-295 (2001). Firma del acuerdo de fabricación del cono de cola de dichos aviones de transporte militar por parte de ENAER. Hasta este momento se han fabricado dos unidades.

Hay nuevas colaboraciones industriales y comerciales en programas dentro del marco de EADS CASA y ENAER, entre las que caben destacar:

- Modernización y mantenimiento de aviones:
  - Promoción de las modificaciones del entrenador *Pillán* “Millenium” (fundamentalmente aviónica y aire acondicionado) para su incorporación a los aviones del Ejército del Aire.
  - Desarrollo conjunto con ENAER y la fuerza aérea chilena en el diseño y fabricación de conjuntos para modernizar la flota de los aviones C-101, a fin de garantizar su operación durante los próximos 15 años.
  - Aviones de combate F-5. Participación (fabricación de componentes del conjunto A) en la modernización de los aviones del Ejército del Aire (la fuerza aérea chilena completó el mismo programa con la firma israelí IAI con participación de ENAER).
  - Potenciación de la capacidad local de mantenimiento de la flota de aviones de EADS CASA por medio de programas de soporte logístico integrado.

- Sistemas de Misión:
  - Solicitud de modernización de los aviones de Vigilancia Marítima y Control de la Zona Económica Exclusiva.
  - Modernización de los Sistemas Integrados de Misión en los aviones P-3A *Orión* de patrulla marítima, con la participación de la industria local.
- Aviones de transporte:
  - Participar activamente en los futuros programas de modernización de la flota de aviones de las Fuerzas Armadas y Carabineros.
  - Promoción del avión C-295 de EADS CASA como plataforma idónea para el contexto chileno como complemento a la operación de los aviones norteamericanos C-130 *Hércules* y operaciones especiales (Antártida, Inteligencia, Electrónica, Búsqueda y Salvamento, Lucha Antisubmarina y Patrulla Marítima, Aeroevacuaciones Médicas, Misiones Internacionales de Paz, etc.).
  - Participación en el programa de EADS CASA del avión de reabastecimiento en vuelo basado en plataformas del avión *Airbus*, para la fuerza aérea chilena.
  - Renovación del contrato como centro de servicio de los aviones C-212 para toda Iberoamérica.
  - Filial de ENAER para la reparación de equipos de aviónica y reconocimiento por parte de EADS CASA como centro autorizado de reparación de equipos.

Pero quizás el acuerdo más trascendental ha sido el firmado el pasado 14 de julio entre el ministro de Defensa de Chile, Jaime Ravinet y el jefe de la Fuerza Aérea de Chile por una parte, y el presidente de Airbus Military (a su vez presidente de EADS CASA), el español Francisco Fernández Sainz, por otra, por el cual Chile formalizó su intención de participar en el proyecto de fabricación del nuevo avión de transporte militar europeo A-400M, que incluye la compra de tres de ellos. Este acuerdo

permitirá que la industria aeronáutica chilena participe en la construcción de partes y piezas, como así mismo, en prestaciones para dicha aeronave o la asistencia técnica para aviones comerciales *Airbus* o de otros grupos de EADS, la compañía Europea de Aeronáutica, Defensa y Espacio. ENAER pasa así a ser socio y contratista de este proyecto y de otros futuros. En un comunicado el ministro chileno ha expresado que:

“Hay una transferencia tecnológica de la industria aeroespacial europea más avanzada, con la cual ENAER se incorporará al grupo de empresas aeronáuticas más modernas del mundo”.

El A-400M, que llegará entre los años 2018 y 2022, sustituirá a los C-130 que van a ser modernizados próximamente. Por otra parte el subsecretario chileno de Aviación, Carlos Parra, ha informado que este moderno avión militar de transporte servirá para llevar asistencia a zonas del país que más lo necesiten y en misiones de paz y humanitarias. Este acuerdo será ratificado en diciembre del presente año 2005.

Estos diferentes acuerdos ponen de relieve como es posible reforzar la base industrial y tecnológica de la defensa y por consiguiente mejorar la gestión de los gastos militares de un país iberoamericano por parte de la industria de la defensa europea, en este caso la principal en el sector aeronáutico, que es el consorcio EADS alemán, español y francés. Mediante los mismos se apoyará la investigación, desarrollo e innovación tecnológica de la industria aeronáutica chilena y su participación en los más avanzados programas europeos. Ello proporcionará y facilitará la creación de numerosos puestos de trabajo muy cualificados, el retorno de capitales que se inviertan, sin incrementar los presupuestos militares y sin suponer aumento de tensiones con los países vecinos, lo cual se traduce en una gran contribución al desarrollo, estabilidad y seguridad de Iberoamérica. Es un buen ejemplo de una política de cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica en el campo de la industria de la defensa.

Este modelo podría ser imitado por otras naciones iberoamericanas que tengan por lo menos un tejido industrial suficiente y a su vez permitiría facilitar la cooperación y coproducción de equipos militares entre ellos para que en su momento se pudiera

llegar a una integración en diversos campos de la defensa siguiendo el camino trazado por Alemania, España y Francia con la creación de EADS. Chile, por su parte, exhibe los logros de su industria aeronáutica mediante la Feria Internacional del Aire y del Espacio (FIDAE), la más importante exposición internacional de todo el continente americano, que tiene lugar en Santiago, capital del país, con carácter bianual, (los años pares al comienzo del otoño en el hemisferio austral). A la misma acude regularmente la industria aeroespacial europea.