

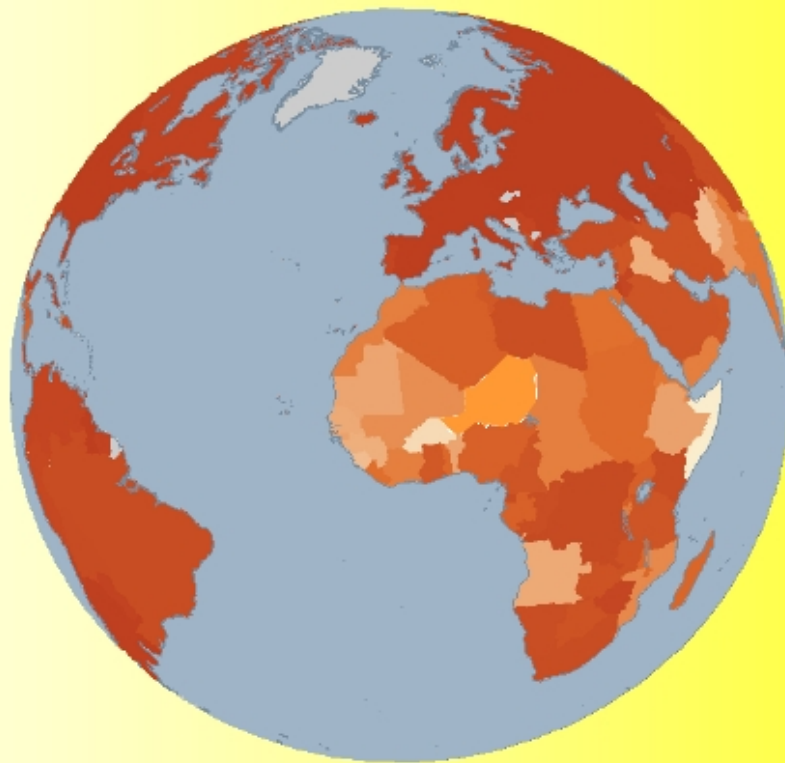


CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

DOCUMENTOS

15

DE SEGURIDAD Y DEFENSA



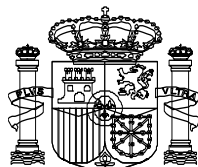
SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMERICA:  
POSIBILIDADES ACTUALES  
PARA LA COOPERACIÓN

MINISTERIO DE DEFENSA



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**

***SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMERICA:  
POSIBILIDADES ACTUALES  
PARA LA COOPERACIÓN***

**Noviembre de 2007****MINISTERIO DE DEFENSA**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	0
<i>Por Javier Pardo de Santayana y Coloma</i>	
LOS ACUERDOS REGIONALES LATINOAMERICANOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: LOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN.....	0
<i>Por Carlos Malamud Rickles</i>	
LA DEFENSA EN EL ÁMBITO EUROPEO Y AMÉRICA DEL SUR.....	00
<i>Por Vicente Garrido Rebolledo</i>	
ESPAÑA Y LA CONVERGENCIA IBEROAMERICANA EN MATERIA DE DEFENSA.....	00
<i>Por Vicente Batista González</i>	
LA COOPERACIÓN MILITAR ESPAÑOLA EN LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS.....	00
<i>Por Ignacio Fuente Cobo</i>	
CONCLUSIONES.....	00
<i>Por Javier Pardo de Santayana y Coloma</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	00

## INTRODUCCIÓN

*El interés por cuanto pueda tener relación con Iberoamérica ha sido una constante para el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Avala esta afirmación la abundante bibliografía producida sobre ella, en la que destacan el largo seguimiento de las Cumbres Iberoamericanas y el numeroso conjunto de publicaciones editadas estos últimos años sobre asuntos que la afectan.*

*En el tiempo en que me cupo la responsabilidad de dirigir el Centro, ese interés se concretó en un esfuerzo englobado dentro del llamado "Plan CESEDEN 2000", encaminado a entrar en el siglo XXI con nuevas iniciativas de modernización y de impulso en las áreas prioritarias. Una de estas iniciativas consistió en una propuesta de reuniones periódicas de directores de centros de estudios equivalentes al CESEDEN dentro del ámbito iberoamericano, a la manera de las que se celebran anualmente entre los colegios de defensa de la Alianza Atlántica; reuniones que ya en aquel tiempo se estaban extendiendo al resto de Europa.*

*Parecía entonces evidente que una iniciativa de esta naturaleza favorecería un intercambio de opiniones y de información muy útil para avanzar en el desarrollo del pensamiento estratégico y militar dentro de nuestra área cultural común, así como la oportunidad de aprovechar en beneficio del conjunto de Iberoamérica algunas propuestas interesantes que se gestan en los ámbitos auroatlántico y europeo de seguridad y defensa. Los directores con los que me puse en contacto mostraron una excelente disposición para que mi propuesta se hiciera realidad.*

*No mucho después, y ya con un nuevo director, esta iniciativa culminaría con la institucionalización de las reuniones propuestas, que sería seguida de algunos otros logros importantes, como la celebración de los cursos de estrategia que el CESEDEN organiza para oficiales iberoamericanos, y el desarrollo, todavía en curso, de la creación de un Colegio Virtual de la Defensa. Me parece interesante resaltar que todos estos esfuerzos sucesivos reflejan que por parte de este Centro existe una visión de largo alcance y conforme con los signos de los tiempos.*

*Siguiendo adelante en esta misma línea, el CESEDEN, por medio de su Escuela de Altos Estudios de la Defensa -que aquí muestra especialmente su faceta investigadora- ha desarrollado un seminario cuyos frutos se recogen en el presente Documento. Se trata de ofrecer un panorama general de la situación en que se encuentra actualmente Iberoamérica en cuanto a la organización de su seguridad y su defensa, y proporcionar un conjunto de ideas y sugerencias que puedan ser de utilidad para el Jefe de Estado Mayor*

*de la Defensa (JEMAD) española, dando con ello respuesta al interés de éste por imprimir un mayor impulso a la cooperación con los países de dicho ámbito, ya que en algunos de ellos se percibe una cierta inquietud por avanzar hacia el objetivo de una mayor convergencia dentro de un esfuerzo de modernización. Los ponentes hablarán de América, de Suramérica, de Latinoamérica o de Iberoamérica según demande el contexto, pero tendremos siempre en cuenta que es sobre esta última –Iberoamérica– sobre la que recae el interés concreto de nuestro JEMAD, principal destinatario del estudio.*

*Cuando nos referimos a “la seguridad y la defensa” somos conscientes de la incomodidad que para algunos puede provocar el hecho de que reunamos ambos conceptos, que, sin embargo, en Europa van siempre de la mano desde que así fueron presentados en el Tratado de Maastricht. Conviene señalar que una buena parte de los tratados, acuerdos e incluso medidas que se citan o analizan, alcanzan al amplio ámbito de la seguridad, y que si la referencia conjunta de ésta y de la defensa no suscita problemas ni el ámbito euroatlántico ni en el europeo, es porque no se suelen plantear en ellos dilemas relativos a la seguridad interior de los países miembros. Por otra parte, la creciente dificultad para distinguir defensa y seguridad en un mundo globalizado, y la convicción de que la segunda es parte indispensable de la primera, parecen aconsejar esta práctica.*

*La abundancia de iniciativas que se han ido produciendo en el continente americano a lo largo del tiempo y que han dado lugar al establecimiento de acuerdos regionales, subregionales y bilaterales relacionados con la seguridad y la defensa, así como la articulación de estos acuerdos mediante la creación de organizaciones de distintos tipos, dan fe de que existe interés por llegar a un grado de convergencia que favorezca la estabilidad y el logro de determinados objetivos compartidos cuya consecución proporcionaría a los países iberoamericanos un protagonismo estratégico muy superior al actual.*

*Este estudio es consciente de las dificultades que, para la deseable convergencia, e incluso para el simple entendimiento, ofrecen, no sólo la natural heterogeneidad de intereses y opiniones, sino, sobre todo, las radicales propuestas políticas que han surgido recientemente en el ámbito que nos ocupa. Pero considera que quizá por eso mismo se hace más oportuno intensificar y dar mayor contenido a nuestra cooperación, y ofrecer y compartir nuestra propia experiencia en lo que pueda valer, por lo menos a aquellos países que se muestren dispuestos a ello. En este sentido conviene recordar que tanto la Alianza Atlántica como la Unión Europea han superado con éxito dificultades*

*aparentemente insalvables, como es el caso del oneroso bagaje histórico de nuestro continente, donde se generaron nada menos que dos guerras mundiales, y que dichas organizaciones han tenido que enfrentarse a una fuerte hipoteca de odios seculares, problemas fronterizos y enconados conflictos reivindicativos, a los que hay que añadir la perturbadora herencia de un conjunto de pueblos marcados por un largo periodo de ausencia de libertad.*

*El seminario ha contado con un excelente cuadro de ponentes. Baste con señalar que Carlos Malamud Rickles es el investigador principal sobre Latinoamérica en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, y que Vicente Garrido, además de ocupar la dirección del prestigioso Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), es uno de los mejores expertos españoles en temas europeos e iberoamericanos y tiene una larga experiencia en Seguridad y Defensa. En cuanto a Juan Batista González, une a su doble condición de militar y de investigador en asuntos históricos su valiosa experiencia personal iberoamericana. Por su parte, Ignacio Fuente Cobo es un oficial del Estado Mayor de la Defensa de reconocido prestigio en el campo del pensamiento militar y estratégico, y un gran conocedor de la Alianza Atlántica y de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).*

*El trabajo se ha articulado en cuatro capítulos. Carlos Malamud presenta el extenso panorama de acuerdos regionales en el ámbito de la seguridad y la defensa, es decir, los mimbres fundamentales con los que ya se cuenta para avanzar en los procesos de integración regional que él aborda con una intención constructiva, mientras Vicente Garrido pone su énfasis en la búsqueda de aquellas iniciativas relacionadas con la seguridad y la defensa en el nivel regional que puedan tener relevancia para la Unión Europea en el marco de la PESD. En cuanto a Juan Batista, centra su estudio en el análisis de los Libros Blancos como instrumentos de donde pueden obtenerse ideas sobre la posibilidad de cooperación entre España e Iberoamérica en materia de defensa, para la cual Ignacio Fuente ofrece toda una serie de líneas maestras de conveniente seguimiento y de sugerencias de posible aplicación desarrolladas a partir del análisis del modelo presente y de los términos en que se define la actual estrategia española.*

JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA  
*Teniente general del Ejército de Tierra*

## **LOS ACUERDOS REGIONALES LATINOAMERICANOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: LOS RETOS Y DESAFÍOS DE LA COOPERACIÓN**

En el marco de los problemas de Seguridad y Defensa, la cooperación bilateral y la multilateral entre los distintos gobiernos y las Fuerzas Armadas de América Latina son fenómenos relativamente recientes, pese a la existencia de numerosos precedentes que no pueden, ni deben, ser descartados. En el terreno de la cooperación, el pasado ha jugado claramente en contra de profundizar en dichas políticas, en un continente donde las diferencias fronterizas y las suspicacias entre países habían llevado a plantear los principales supuestos de conflicto para las distintas Fuerzas Armadas como unos enfrentamientos entre vecinos. A esto hay que agregar los recelos existentes con Estados Unidos, que han impedido la profundización de una política hemisférica efectiva en materias de seguridad y defensa. Pese a la vigencia de estas tendencias históricas, en las últimas dos décadas se han producido algunos cambios significativos, debido fundamentalmente a los avances logrados tanto en la democratización de la región (hoy el único país latinoamericano que mantiene un sistema dictatorial es Cuba) como en los procesos de integración regional y subregional. Ambos factores han permitido avances notables en todos los aspectos de la cooperación, algo que afecta, en lo que aquí nos interesa, a la seguridad y la defensa. Por eso, el principal objetivo del presente trabajo es analizar la evolución del fenómeno, centrándose en las tendencias más importantes y en el comportamiento de los principales actores. Simultáneamente se trata de ver, en la medida de lo posible, qué enseñanzas se pueden extraer para el reforzamiento de la cooperación iberoamericana<sup>1</sup> en seguridad y defensa y el papel que España puede jugar en ella.

A diferencia de los países miembros de la Unión Europea, que se vienen planteando desde hace bastante tiempo la “europeización” de la defensa, un campo en el que se han dado algunos pasos significativos, como la constitución del Eurocuerpo, en América Latina la situación es bastante diferente. Allí, la “americanización” de la defensa es un proceso en ciernes, como prueba la escasa interoperabilidad alcanzada entre los diversos países. La situación se ve agravada por la falta de planes regionales de equipamiento y por la existencia de múltiples y variados proveedores de armamentos, muchas veces claramente incompatibles entre sí.

---

<sup>1</sup> .- Cuando en estas páginas se hable de Iberoamérica será para referirse al conjunto de los países latinoamericanos más España, Portugal y Andorra, es decir, en el sentido de las Cumbres Iberoamericanas.

En realidad, las diferencias entre los distintos países y sus Fuerzas Armadas vienen de lejos y actualmente se expresan de múltiples formas. Una de ellas gira en torno al papel que deben jugar las Fuerzas Armadas en la Sociedad y en el sistema político en el que están imbricadas. En este punto las definiciones varían considerablemente de país a país, como se podría ver a través del estudio sistemático de sus textos constitucionales. En algunos de ellos (Argentina, por ejemplo), los ejércitos tienen explícitamente prohibido intervenir en cuestiones de seguridad interior, mientras en otros no. También hay diferencias importantes en la definición de sus misiones, lo que ha llevado a que en determinadas ocasiones los militares cumplen un rol activo en la lucha contra la delincuencia terrorista (Colombia es el caso más extremo), mientras que en otros (México o El Salvador) participan de diversas maneras en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada. En Brasil, los desafíos abiertos del narcotráfico contra las instituciones del Estado ha llevado al gobierno del presidente Lula a profundizar en la reflexión en torno a la implicación de fuerzas militares en el combate contra los narcotraficantes. En el otro extremo encontramos al Ejército argentino, cuyo Plan 2025 busca desarrollar una nueva doctrina para el uso de la fuerza frente a lo que han definido como una nueva amenaza mundial, la escasez de agua dulce.

En relación con las mejoras alcanzadas en los ámbitos de la cooperación regional y bilateral en seguridad y defensa, hay que tener en cuenta la existencia de nuevos retos y desafíos en un escenario internacional sumamente convulso, donde el mismo concepto de seguridad ha sido completamente transformado a partir de una versión inicial mucho más restrictiva. Desde la lucha contra los desastres naturales o por la preservación del medio ambiente y los recursos hídricos, hasta el combate contra el crimen organizado, las maras y el narcotráfico incluidos, pasando por las cuestiones de la seguridad energética, son muchos los estímulos que tienden a reforzar la cooperación en seguridad y defensa.

Sin embargo, hay un punto en el que las conductas regionales son algo más ambiguas, y éste es el terrorismo internacional. Dada la lejanía relativa del problema, que salvo excepciones no afecta directamente a la región, se lo suele relativizar bastante, pensando en que se trata de una cuestión que afecta únicamente a determinados países y que con una adecuada política de "neutralidad" sus efectos pueden ser evitados. Por otra parte, así como encontramos una serie de estímulos que promueven la cooperación en una dirección adecuada, como ha sido la activa participación de los ejércitos latinoamericanos en misiones de paz de Naciones Unidas, hay otros elementos de la realidad que tienden a frenarla. Desde esta perspectiva podemos señalar el fuerte incremento de la conflictividad



bilateral entre los distintos países de la región y la emergencia de posturas caracterizadas por un nacionalismo radical que tiende más a dividir que a unir a los países y compromete el mismo futuro de la cooperación.

### **La coyuntura política y su repercusión sobre los acuerdos globales, subregionales y bilaterales de defensa**

Como se ha podido observar después de celebrarse el intenso calendario electoral latinoamericano de fines de 2005 y todo 2006, la democracia se ha consolidado de una forma clara en prácticamente todos los países de la región. En este punto es necesario insistir en el hecho de que más allá de los problemas relacionados con los procesos de consolidación democráticos (déficit institucional, deterioro de los sistemas políticos y de los propios partidos, descrédito de los parlamentos y los poderes judiciales, etc.), la situación actual es mucho más favorable que la existente en las décadas de los años sesenta y setenta, cuando predominaban las dictaduras militares. No se trata de dar una visión optimista sobre el futuro de América Latina, ya que los problemas existentes, como la emergencia del populismo, son más que evidentes. Sin embargo, de momento este problema, más allá de Venezuela, está contenido en algunos países concretos de pequeño tamaño y limitada influencia. Otra cosa es que el fenómeno se extendiera a países como México o Perú.

Sobre esta realidad se superpone una coyuntura económica sumamente favorable, espoleada por el fuerte tirón de la demanda asiática, china e india especialmente, y caracterizada por cuatro años seguidos de crecimiento económico, a unas tasas poco vistas en el pasado. Esta situación, acompañada por una evolución favorable de las reservas y de la deuda, define un marco excepcional de estabilidad, caracterizado igualmente por la irrupción de un contingente importante de sectores medios en casi todos los países de la región. En el futuro próximo es de esperar que las clases medias emergentes se consoliden como un importante factor estabilizador, tanto del sistema político como de la economía y del conjunto de la sociedad.

Una de las consecuencias directas de los procesos de transición a la democracia vividos en la mayor parte de América Latina fue la creación, en bastantes países, de ministerios de Defensa, al frente de los cuales se colocó a políticos o técnicos dependientes del poder civil. De este modo, el impulso de las políticas públicas de defensa (incluida la cooperación en materia militar) estuvieron a cargo del poder democráticamente elegido y no del estamento castrense, como había sido la norma en los periodos previos de dictaduras militares o inclusive antes. El avance decidido del poder

político sobre el poder militar fue posible a través de mecanismos de distinto orden que variaban de país a país. Este proceso coincidió con los programas de ajuste económico y de reducción del tamaño del Estado, lo que también colaboró, especialmente en lo que se refiere al recorte de los presupuestos militares, en la pérdida del protagonismo que tenían los generales y almirantes en la vida pública de sus países.

Por otra parte, una de las consecuencias no deseadas del proceso privatizador, al margen de todos sus fallos, fue el desmantelamiento del poder económico de las Fuerzas Armadas. En algunos casos, como Argentina, las privatizaciones afectaron directamente a empresas de defensa, o vinculadas a la Defensa, pero en ambas circunstancias controladas directamente por militares. En otros, era frecuente la presencia de militares, generalmente generales o almirantes retirados, en los consejos de administración de las principales empresas públicas. Con las privatizaciones, como se dijo, esa fuente de poder militar también fue limitada.

Hoy asistimos a un proceso inverso. En algunos países, como Venezuela, Chile o Brasil, ha comenzado en los últimos años un intenso proceso de rearme que algunos describen como de renovación del material militar. Si bien todavía es pronto para saber si estamos frente a un nuevo episodio de carrera armamentística en la región, lo cierto es que han comenzado a encenderse algunas luces de alarma, como la que ha llevado al gobierno y a los militares brasileños a preocuparse por el estado de su armamento frente al potente programa de adquisiciones de la Fuerza Armada Nacional venezolana o a los peruanos a mirar con atención el programa de compras de las Fuerzas Armadas chilenas. Es evidente que la profundización de este camino atentaría contra los mecanismos de cooperación regional ante las grandes suspicacias que podría provocar un ejército como el venezolano fuertemente armado y que se podría convertir en un factor de desequilibrio regional, más allá de la retórica bolivariana favorecedora de la integración regional. Esta creciente desconfianza explica el escaso eco recibido por algunas propuestas de Lula o de Hugo Chávez de crear unas Fuerzas Armadas suramericanas.

### **Los procesos de integración regional y su repercusión sobre la Defensa**

Si a la coyuntura política y económica favorable, anteriormente mencionada, le sumamos los avances logrados en los procesos de integración subregional en la década de los años noventa, encontramos un cuadro que permite explicar porqué se ha producido una “clara y sostenida disminución de las variables geopolíticas y estratégicas en las relaciones interestatales” y como, en su lugar, gracias a la incidencia de los fenómenos

anteriormente descritos, comenzó a primar la política exterior. Todo esto, en palabras del general chileno Juan Carlos Salgado Brocal, se evidenció:

“En el fortalecimiento político de los bloques económicos y los Acuerdos de Seguridad y Defensa establecidos a partir de dichos organismos.”

De esta forma, se pudieron comenzar a superar las viejas tensiones bilaterales, caracterizadas por los diferendos fronterizos. La superación de la guerra fría también colaboró en la misma dirección.

Si por un lado se puede ver como la coyuntura política latinoamericana, marcada por la consolidación de los regímenes democráticos y espoleada por los avances en los procesos de integración subregional ha ido creando las condiciones necesarias para producir avances concretos en las relaciones de cooperación en lo relativo a seguridad y defensa, por el otro no dejan de pasar desapercibidas las líneas de fractura que se han instalado en el continente. La situación de Bolivia y la posibilidad de que en el caso más extremo el conflicto termine regionalizándose es analizada con bastante preocupación en la mayor parte de los países. A la de por si situación inestable y a las tensiones entre el oriente más rico y desarrollado, no en vano en los departamentos de la llamada media luna fértil están los principales y más ricos yacimientos de gas del país, hay que sumar el Acuerdo de Defensa firmado por los presidentes de Venezuela y de Bolivia en mayo de 2006.

Con ese precedente, las palabras pronunciadas por el presidente Chávez, coincidiendo con el aniversario de la muerte de Ernesto Guevara, en el sentido de que apoyarían al gobierno de Evo Morales con ametralladoras si era necesario, aumentaron la inquietud de unos y otros, especialmente de chilenos, brasileños, argentinos y peruanos por una posible internacionalización del conflicto. Bolivia, enclavada en el centro de América del Sur, se ha convertido en receptora de ayuda militar de Venezuela, Argentina y hasta de Chile, lo que muestra el interés de sus vecinos por influir en un país que cuenta con grandes reservas energéticas. Desde esta perspectiva, los próximos tres años (de 2008 a 2010) pueden ser claves desde la perspectiva de la seguridad energética de la región, ya que la falta de inversiones en los años anteriores puede conducir a cuellos de botella y a crisis energéticas en algunos países, como Argentina, Brasil, Chile o, inclusive, Bolivia. A fines del año 2006, 23 tenientes de fragata bolivianos recibían “instrucción profesional” en unidades de la Armada chilena en el norte del país. Como ha señalado algún analista, Chile no está dispuesto a facilitar a Venezuela su aspiración de guiar los pasos militares de Bolivia.

En lo que respecta a los procesos de integración subregional, ha sido en el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), y sus países asociados, donde más avances se han producido, aunque éstos también han sido relativamente importantes en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y en América Central. En el Mercosur, la proliferación de medidas de confianza entre Argentina y Brasil ha desactivado prácticamente de forma total los viejos supuestos de conflicto que preveían una guerra entre ambos países. De este modo, la realidad actual ha transformado casi totalmente el mapa de la localización de los principales acuartelamientos brasileños, que de estar ubicados en zonas más o menos próximas a la frontera con Argentina, se han trasladado mucho más al norte, para constituirse en vigías de la Amazonia y de la frontera norte, amenazadas por la deforestación de los grandes ganaderos, de los madereros y los buscadores de oro, pero también por el narcotráfico y el contrabando de armas.

Los militares brasileños y su servicio exterior, imbuidos de una gran dosis de nacionalismos, también son muy sensibles frente a supuestas amenazas de ciertas grandes potencias contra ese gran pulmón de la humanidad que es la gran selva amazónica. Por ello, el gobierno brasileño ha hecho girar la defensa de la Amazonía en torno al muy costoso esquema de vigilancia del SIVAM/SIPAM (el Sistema de Vigilancia del Amazonas), que absorbe una buena parte de todo su poderío militar. Sin embargo, algunos de los avances logrados en el Mercosur a fines de la década de los años noventa no se han profundizado, como muestra el hecho de que las maniobras terrestres *Cruzeiro do Sul*, con la participación de los ejércitos de los países miembros, no se realizan desde el año 2000.

Las relaciones entre Argentina y Chile han pasado por una evolución semejante a la observada con Brasil. En este punto vale la pena recordar que en el año 1978 ambos países estuvieron literalmente a escasos segundos de entrar en guerra por un diferendo fronterizo no resuelto y que si éste no llegó a producirse fue por el éxito de la mediación papal, que dio sus frutos *in extremis*. En ese entonces había dictaduras militares en ambos países y hubo que esperar a la llegada de la democracia a ambos lados de los Andes para solucionar el conflicto. En el caso concreto de las relaciones argentino-chilenas, el buen momento por el que atraviesan las mismas se sintetizan en el acuerdo alcanzado años atrás por ambos gobiernos para homologar una metodología estandarizada de medición del gasto de Defensa. Se trata de un procedimiento impulsado gracias a la colaboración de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde entonces la relación transandina ha mejorado

notablemente, pese a los problemas por el abastecimiento de gas a Chile. En materia militar el buen estado de las relaciones se expresa a través de los acuerdos del Comité de Seguridad entre Argentina y Chile, de las reuniones 2+2 (con los ministros de Defensa y de Exteriores de ambos países o de las reuniones bilaterales de interconsulta de los Estados Mayores, que permiten todo un abanico de ejercicios, intercambios o proyectos combinados que por lo general se realizan con una periodicidad bianual y de forma alterna en cada uno de los dos países.

Buena parte de este esquema, incluyendo el control del gasto, las reuniones 2+2 y las conferencias bilaterales de Estado Mayor, fue trasladado con bastante éxito a una relación algo más complicada, como es la que mantienen Chile y Perú. Vale la pena recordar que ambos países tienen aún pendiente un serio diferendo por el trazado de la frontera marítima que los separa y que tampoco se ha borrado de la memoria de los peruanos el recuerdo por la derrota sufrida durante la guerra del Pacífico, en el siglo XIX, un tema que también envenena las relaciones entre Chile y Bolivia, ya que Chile salió de la contienda con importantes ventajas territoriales a costa de los vencidos.

En el caso concreto de Bolivia, la llegada de Michele Bachelet al Gobierno de Santiago y de Evo Morales al de La Paz han servido para distender la relación e iniciar una época marcada por el diálogo, un diálogo que también se ha extendido a las Fuerzas Armadas de ambos países. Así fue como se han multiplicado recientemente los gestos de buena voluntad por ambas partes. En los últimos meses (en noviembre de 2006 y mayo de 2007) los comandantes en jefe del Ejército y de la Armada chilenos, el general Óscar Izurieta y el almirante Rodolfo Codina, visitaron Bolivia, y en octubre último la *Escuadrilla Halcones*, de la fuerza aérea de Chile participó en Santa Cruz de la Sierra en los festejos por el cincuenta aniversario de la aviación militar boliviana. Todo esto es muy importante, ya que en los años precedentes a la llegada de Morales al Gobierno, el nacionalismo antichileno fue agitado como un elemento de movilización que provocó la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada y de Carlos Mesa, en medio de la llamada “guerra del gas”.

En el caso de los países de América Central se han producido avances importantes en el terreno de la cooperación en cuestiones de seguridad y defensa. En este caso concreto, algunas de las nuevas amenazas para la seguridad regional, como el narcotráfico y la violencia de las bandas juveniles organizadas, se han expresado con tal virulencia que han hecho necesaria una acción más concertada de las Fuerzas Armadas y de seguridad de la región. A esto hay que agregar el pacto firmado a principios de octubre de 2007 por Honduras, Nicaragua y El Salvador que establece que los pescadores

artesanales de los tres países podrán faenar sin restricciones en las aguas del golfo de Fonseca, lo que supone un avance importante en la normalización de los conflictos centroamericanos. Pocos días después se conoció el fallo del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya que reconoció la soberanía de Honduras sobre cuatro islas del Caribe reclamadas por Nicaragua, a la vez que establecía un nuevo trazado de la frontera entre ambos países. El fallo del Alto Tribunal fue admitido con total normalidad por las dos partes, lo que evidencia los avances logrados en la superación de antiguos conflictos, que en el caso de Honduras y El Salvador llegó hasta el estallido bélico, como demuestra la llamada guerra del fútbol de 1969.

En los últimos años, y de la mano de los resultados electorales en los distintos países de la región, ha comenzado a hablarse de un “giro a la izquierda” en América Latina. Con independencia de las diferencias existentes, dentro de esta etiqueta se puede englobar a un número amplio de países y Gobiernos: Argentina, Néstor Kirchner; Bolivia, Evo Morales; Brasil, Lula da Silva; Chile, Michele Bachelet; Costa Rica, Óscar Arias; Ecuador, Rafael Correa; Nicaragua, Daniel Ortega; Panamá, Martín Torrijos; Perú, Alán García; República Dominicana, Leonel Fernández; Uruguay, Tabaré Vázquez y Venezuela, Hugo Chávez. A esta larga lista habría que agregar la Cuba de Fidel Castro. Este listado se parece a una especie de “cajón de sastre”, en términos coloquiales, y hay que tener presente que los puntos en común entre todos estos mandatarios son escasos y por eso resulta frecuente, y más cómodo a la hora de intentar explicar lo que realmente sucede en la región, hacer una división entre una izquierda populista o neopopulista, claramente antinorteamericana y con esquemas doctrinales propios de las décadas de los años sesenta y setenta (de ahí que en algunos casos se hable de “sesentismo”) y otra más socialdemócrata y modernizante, que intenta lograr una síntesis equilibrada entre Estado y mercado.

Inicialmente se pensó, y así lo pusieron de manifiesto los principales protagonistas, que la convergencia política e ideológica con tantos gobiernos de izquierda iba a acelerar los procesos de integración regional. El resultado es bastante cuestionable y tanto la CAN como Mercosur pasan por momentos de muchas turbulencias. La decisión de Venezuela de abandonar la CAN e incorporarse al Mercosur llenó de zozobra a la primera y está causando algunos problemas no menores en el segundo. La doctrina venezolana al respecto es totalmente contraria al librecomercio y partidaria de introducir una agenda política y social en los procesos de integración, al margen de la económica. Con esta perspectiva, el presidente Hugo Chávez impulsó el Alternativa Bolivariana de las Américas

(ALBA), como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por Estados Unidos. Finalmente el ALCA no prosperó, especialmente por las trabas surgidas en la negociación con Mercosur, y Estados Unidos apostó por negociar Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales o regionales. A los tratados ya firmados- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que incluye a México y Canadá y con Chile- se unen los TLC con Colombia, Panamá y Perú (pendientes de ratificar por el Congreso de Estados Unidos) y el DR-Asociación de Libre Comercio Centroamericano, el TLC con República Dominicana y América Central, ya vigente.

Hoy el ALBA está integrada por Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, mientras el presidente ecuatoriano Rafael Correa no ha terminado aún de definir la vinculación de su país. El ALBA también cuenta con Irán como país asociado, lo que la convierte en una instancia geopolítica digna de ser tenida en cuenta por los restantes actores hemisféricos. La creciente presencia de Irán en América Latina, de la mano del presidente Hugo Chávez, está siendo vista con preocupación por Estados Unidos, pero también por ciertos gobiernos de la región, que ven en este hecho un elemento claramente desestabilizador. En el caso de Argentina, todavía están coleando las consecuencias del atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelita Argentina, de julio de 1994, ya que la Justicia de ese país ha responsabilizado claramente a antiguas autoridades iraníes de haberlo planificado y llevado a cabo.

### **Las misiones de paz de Naciones Unidas**

Junto al empuje otorgado por la democratización reciente y los procesos de integración regional y subregional, la participación de diversos países latinoamericanos en misiones de paz de Naciones Unidas es otro factor importante a tener en cuenta. En los últimos años 12 países latinoamericanos han participado en distintas misiones. Ellos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Quizá sea la MINUSTAH, la Fuerza Multinacional para la Estabilización de Haití, uno de los casos más emblemáticos, dado el papel de liderazgo político y militar que jugaron en su constitución y posterior gestión Chile y Brasil. Esta situación llevó a otros países iberoamericanos, España incluida, a integrarse en la misión. Desde la perspectiva de la cooperación militar iberoamericana la salida de España de MINUSTAH ha sido una oportunidad perdida para profundizar en diversos procesos que estaban en marcha.

Así como hay 12 países que participan en estas misiones de Naciones Unidas, hay otros seis países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y

Venezuela) que no lo hacen. Esta actitud responde a cuestiones muy diversas, comenzando por Costa Rica y Panamá que carecen de ejércitos. Colombia, por su parte, tiene a todos sus efectivos militares ocupados en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, mientras México no participa en ellas en función de lo establecido en su texto constitucional y “por su vocación pacifista”, según expresiones vertidas por altos funcionarios mexicanos.

Muy distinta es la posición de Cuba y Venezuela, que tienen serios reparos políticos e ideológicos con las misiones de paz. En el primer caso baste recordar la vocación intervencionista del ejército cubano que se hizo presente, por “solidaridad revolucionaria”, en diversas guerras de África, como las de Angola y Mozambique, tomando partido por uno de los bandos en lucha. Por su parte, el actual Gobierno venezolano ha venido denunciando en los últimos años lo que según su interpretación suponen las misiones de paz, vistas como una clara manipulación de las grandes potencias y, en especial, de Estados Unidos. Son frecuentes las denuncias del representante venezolano en Naciones Unidas sobre la extralimitación de los mandatos de estas misiones de paz, al considerar que se han convertido en instrumentos para legitimar la intervención de las grandes potencias en los países en conflicto. Así, por ejemplo, en 2006 Venezuela criticó que los mandatos de estos operativos se hayan convertido "en instrumentos de legitimación de la intervención de poderes neocoloniales, que producen crisis desestabilizadoras en determinados Estados”.

Esta postura venezolana puede extenderse a los países más cercanos. Tras la llegada de Evo Morales al Gobierno de Bolivia se replanteó de una forma importante su participación en misiones de paz, especialmente en Haití, aunque finalmente, y tras grandes presiones chilenas, decidió continuar. Sin embargo, no sería descartable en el futuro próximo un cambio de opinión en consonancia con la postura venezolana. Como factores en contra interviene la cuantiosa ayuda en concepto de cooperación al desarrollo que recibe Bolivia de la Unión Europea y también de algunos países de América Latina, junto a un posible deseo de no depender únicamente de la ayuda venezolana. La actitud del gobierno de Hugo Chávez contrasta con el apoyo sistemático y decidido que la mayor parte de los países latinoamericanos han prestado a las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad que han impulsado misiones de paz en diversas partes del mundo.

### **Estados Unidos y la defensa hemisférica**

La presencia de Estados Unidos en lo que se ha dado en llamar la defensa hemisférica está vinculada claramente al desarrollo del panamericanismo. El ideal panamericano



(América Latina más Estados Unidos) surgió en su momento como oposición al hispanoamericanismo (las naciones hispanoamericanas solas, o bien asociadas a España, pero en todo caso al margen de los Estados Unidos). Aprovechando esa larga tradición y la abundancia de reuniones celebradas desde el siglo XIX, especialmente las Conferencias Panamericanas, en el año 1942 se creó la Junta Interamericana de Defensa (JID). Eran los años de la Segunda Guerra Mundial y se trataba de mostrar la solidaridad con Estados Unidos en el enfrentamiento con la Alemania nazi. Pese al paso del tiempo, la JID sigue funcionando. Finalizada la guerra, Estados Unidos se convirtió en uno de los pilares básicos de la defensa hemisférica, a tal punto que en 1947 se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), un organismo, en sus orígenes, similar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aunque sus desarrollos, por diversos motivos que exceden al objetivo de este trabajo, no fueron en absoluto comparables, ya que en ningún momento tuvo ni la estructura ni la entidad de la Alianza Atlántica. Uno de los argumentos para entender el desigual comportamiento de ambos tratados se relaciona con el desigual peso del frente europeo, que limitaba directamente con el despliegue de las divisiones blindadas soviéticas, frente a la mayor quietud y lejanía del continente americano. Es verdad que los latinoamericanos esperaban de Estados Unidos algo similar a un Plan Marshall para sus países y que éste no se produjo, pero también es cierto que los latinoamericanos no estaban dispuestos a hacer la menor cesión que implicara una mayor presencia de Estados Unidos en sus propios países.

Como se ha expuesto, durante la guerra fría América Latina era un lejano escenario de lucha, hasta que la Revolución Cubana situó la amenaza de los misiles soviéticos a escasa distancia del territorio de Estados Unidos. Esta situación reforzó la necesidad de cooperar con los gobiernos latinoamericanos y potenció el papel del Comando Sur y especialmente de la Escuela de las Américas, que funcionó en Panamá entre los años 1946 y 1984. Por allí pasaron más de 60.000 militares y policías de prácticamente todos los países de la región y su existencia está firmemente asociada a la Doctrina de la Seguridad Nacional y a las violaciones de los derechos humanos durante la época de las dictaduras militares latinoamericanas. A partir del año 1960, el Pentágono intentó potenciar la cooperación con América Latina y como resultado de ello se impulsaron distintas instancias de consulta y entrenamiento militar, como la Conferencia de Ejércitos Americanos y ejercicios combinados como *Unitas*, *Rimpac*, *Team-Work*, *Red Flag*, *Passex* y *Cabañas*. Sin embargo, y pese a compartir la preocupación frente al Gobierno cubano y sus proyectos de expandir la revolución al resto del continente, los recelos con Estados Unidos impidieron obtener los mejores frutos de esa cooperación.

Precisamente ahí radica la cuestión de fondo, en la mencionada gran desconfianza que los gobiernos latinoamericanos, con independencia de su color político y de sus ideologías, tienen respecto de Estados Unidos. Sólo dos ejemplos. El primero, la complicada relación de la dictadura de Pinochet con los Gobiernos de Washington, pese al apoyo inicial al golpe que derrocó a Salvador Allende. El segundo, la difícil relación entre Estados Unidos y Brasil, con independencia de quien esté en el Gobierno de Brasilia, ya que la impronta nacionalista del ministerio de Exteriores brasileño, Itamaraty, y su vocación de potencia regional se mantienen a lo largo del tiempo. La desconfianza generalizada de los latinoamericanos respecto a la presencia y las intenciones de Estados Unidos en la región permite explicar el enorme fracaso del TIAR, especialmente si lo comparamos con la OTAN. Hay que tener en cuenta que ambos tratados se firmaron prácticamente en las mismas fechas y que mientras uno ha permitido a Europa beneficiarse del paraguas protector tendido por Estados Unidos, incluso para construir los Estados del bienestar europeos, éste no ha sido el caso de América Latina. Uno de los momentos claves que marca el declive del TIAR fue el 11 de septiembre de 2001, cuando el presidente de México, Vicente Fox, denunció el Tratado y provocó la salida de su país del acuerdo un año más tarde.

Actualmente el Comando Sur, el USSOUTHCOM (*United States Southern Command*), con sede en Miami, y el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, son los principales responsables de desarrollar las políticas de cooperación en temas de Defensa con América Latina. Una de sus grandes preocupaciones es vencer los recelos mencionados y, por eso, en virtud de los nuevos tiempos, han adoptado una actitud de pleno respaldo a la democracia y a los derechos humanos y realizan su labor en estrecha coordinación con la Subsecretaría de Estado para Asuntos Hemisféricos.

Sin embargo, en lo que se refiere a cuestiones de seguridad, como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, hay otras agencias del gobierno federal, como la Administración de la Lucha contra la Droga (DEA) o el Oficina Federal de Investigación (FBI), que también están presentes en la región. Fue precisamente la lucha contra el narcotráfico la que llevó al gobierno del presidente Clinton a apoyar el Plan Colombia, un plan que inicialmente ponía serios reparos a la utilización de sus recursos en la lucha contraterrorista, a tal punto que los helicópteros de Estados Unidos afectados al mismo sólo podían operar en misiones contra narcotraficantes, o contra terroristas implicados en tareas de narcotráfico, pero no en tareas de un claro contenido contrainsurgente, con el consiguiente disgusto de los mandos militares y políticos. Hoy la situación ha cambiado y

los recursos disponibles están a plena disposición de las autoridades colombianas. El Plan Colombia provocó el recelo de los países vecinos, que veían en él una especie de “caballo de Troya” para incrementar la ingerencia de Estados Unidos en la región.

Una de las consecuencias del Plan Colombia fue la cesión por parte de Ecuador a Estados Unidos de la Base de Manta, que depende del Comando Sur. El convenio se firmó en el año 1998 y tiene un periodo de vigencia de diez años y su cometido principal es la vigilancia aérea y el combate contra el narcotráfico. La llegada de Rafael Correa al Gobierno del Ecuador ha modificado las cosas, ya que el actual presidente ha afirmado que no renovarían el convenio y que los militares de Estados Unidos deberían retirarse del territorio nacional. Si bien es probable que Correa cumpla su promesa, no debería descartarse cualquier otra solución.

Por otra parte, el presidente de México, Felipe Calderón, ha decidido implicar al Ejército en la lucha contra el narcotráfico. La corrupción imperante en las Fuerzas Policiales y de Seguridad ha forzado esa decisión, ante un combate que se le estaba yendo de las manos al Estado mexicano. El tema preocupa en ambos lados de la frontera norte de México, ya que el principal destino de las drogas controladas por los carteles del país es el mercado de Estados Unidos. De ahí el interés creciente del Gobierno de Washington en la materia y también la posibilidad de que se intente recrear algo similar al Plan Colombia.

## **Conclusiones**

Durante los años de la guerra fría la cooperación militar en América Latina estuvo condicionada por la mediación de Estados Unidos y las serias reticencias que esta relación implicaba para todos los gobiernos de la región. De ahí el carácter ambivalente de la misma: por un lado se insiste en las ventajas que implica (valores comunes, defensa de la democracia, etc.), pero por el otro se intenta dificultar por todos los medios que prosperen las instituciones diseñadas para tal fin, como ocurrió con el TIAR. En esas fechas la cooperación bilateral era prácticamente inexistente dada la desconfianza que caracterizaba las relaciones de los distintos gobiernos latinoamericanos con sus vecinos.

Fue preciso esperar al comienzo de las transiciones a la democracia para que las cosas empezaran a cambiar y que el desarrollo de medidas de confianza mutua permitiera normalizar las relaciones entre vecinos. Junto a ello, la profundización de los procesos de integración regional supuso un acicate importante en el impulso de las políticas de cooperación militar. De hecho, la década de los años noventa conoció una gran expansión de medidas de este tipo, al tiempo que existía una unanimidad bastante

extendida entre la gran mayoría de los países de la región acerca de las bondades de estas políticas.

Si bien la coyuntura internacional, y los nuevos desafíos existentes, así como la participación en las misiones de paz de Naciones Unidas, han seguido estimulando la cooperación en las áreas de seguridad y defensa, en todos los niveles (multilateral, subregional y bilateral), de forma paralela han surgido una serie de factores que atentan en su contra. El desarrollo de un discurso nacionalista radical, con ciertas aspiraciones hegemónicas, ha roto la unanimidad presente a fines del siglo pasado y esto requiere de gran prudencia por parte de España si aspira a profundizar la cooperación iberoamericana en estas materias. La existencia de discursos enfrentados impide una aproximación única a los distintos actores y requiere de un gran esfuerzo de tacto y diplomacia.

CARLOS MALAMUD RICKLES

*Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*

*Director de INCIPE*

## **LA DEFENSA EN EL ÁMBITO EUROPEO Y AMÉRICA DEL SUR**

### **Posibilidades de participación de Latinoamérica en la Seguridad y la Defensa europea**

#### **Marco de análisis**

Tradicionalmente, el análisis de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe (ALC, adoptando el término utilizado por la Unión Europea) se ha venido realizando desde una perspectiva birregional, tomando como referencia, en la mayoría de los casos, el marco general de la política exterior europea hacia la región. En otras ocasiones, los estudios se han centrado en la contribución de la Unión Europea a los procesos de integración regional, considerando a la Unión como un actor global. Finalmente, un tercer marco de análisis (quizás también el más recurrente), es comparar los procesos de integración regional europeo y latinoamericano desde una perspectiva “moralizadora” o “eurocentrista” por parte de la Unión Europea, proyectando conceptos y visiones europeístas a cualquier proceso de cooperación regional sin tener en cuenta su especificidad y llegando casi siempre a la conclusión que la integración regional en América Latina aún dista mucho de alcanzar los logros y parámetros conseguidos en Europa. En este último caso, y como se ha señalado en alguna ocasión, no resulta 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. 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.

Por todo ello, y ya en el ámbito específico que nos ocupa, consideramos que puede resultar de utilidad analizar las iniciativas relacionadas con la seguridad y la defensa nacidas e impulsadas por los propios países miembros del sistema de integración latinoamericano. Desde el punto de vista metodológico, se opta con ello por un enfoque regional inverso de comparación, es decir, ALC-Unión Europea, destinado a identificar aquéllas iniciativas y propuestas relacionadas con la seguridad y la defensa a nivel regional que pueden tener relevancia para la Unión, en el marco de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El motivo principal para optar por dicho análisis se basa en que, pese a que se suele asociar 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.

### **Hacia un nuevo concepto de seguridad**

Uno de los errores más comunes a la hora de abordar los asuntos relacionados con la seguridad y la defensa en América Latina es pretender aplicar los mismos parámetros y definiciones que las consensuadas en el marco de la PESD de la Unión Europea.

Al igual que en la Unión existe una tendencia cada vez mayor a definir la seguridad, no solamente en términos militares, en América Latina se considera, además, que las amenazas militares a la integridad política y territorial de un Estado provienen también de retos socioeconómicos a la viabilidad de las Sociedades, de tal forma que una de las prioridades para los países de la región consiste en luchar por la estabilidad democrática y las soluciones a las expectativas de seguridad de los ciudadanos.

La comisaria Europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, Benita Ferrero-Waldner, señalaba, en octubre de 2007 que:

“Uno de los derechos humanos más fundamentales es el derecho a la seguridad. La seguridad ciudadana se ha convertido en un tema ineludible de la vida política de muchos países de esta región. En algunos países, los niveles de inseguridad han alcanzado, cifras que recuerdan las horas más duras de los conflictos armados.”

De este modo, en el debate en torno al concepto de seguridad, hay que partir de la premisa que, mientras la Unión Europea ha tendido tradicionalmente a separar los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, en sentido clásico, de los problemas de seguridad interior (entre los que se incluye, la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico transfronterizo de drogas y armamento o la inmigración ilegal) en América Latina, resulta difícil mantener dicha dicotomía, a todas luces artificial para los países de la región. Conviene recordar, además, que el Tratado de la Unión Europea estableció dos pilares no comunitarios diferentes (el segundo, dedicado a la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y a la PESD, y el tercero, consagrado a los asuntos de justicia e interior) y que una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa, desaparecerán como tales.

Se puede decir, por lo tanto, que en estos momentos, buena parte del debate acerca de la seguridad y la defensa en América Latina, gira en torno a la introducción del concepto de “seguridad humana”. 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 trata 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. No es extraño, por ello, que en este proceso de *segurización*, la agenda de seguridad y defensa se centre en la actualidad, para ambas regiones, en definir cuáles son los nuevos riesgos y amenazas a la seguridad.

La Unión Europea, en su Estrategia Europea de Seguridad, identifica, junto a la amenaza tradicional e improbable de agresión de gran escala contra un Estado miembro, como nuevas amenazas a la seguridad: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. Sin embargo, en ninguno de los casos el documento hace referencia a cómo afectan dichas amenazas a Latinoamérica, ni siquiera, a alguno de los países integrantes de la región y ello, pese a la trascendencia del conflicto en Colombia, no sólo por los problemas derivados del narcotráfico, sino por sus implicaciones para los países vecinos.

Uno de los ámbitos en donde existe una clara voluntad de cooperación birregional es en el de la lucha contra delincuencia organizada. Ferrero-Walter señalaba para la problemática en Centroamérica:

“Sólo una respuesta global puede hacer frente a este fenómeno. Ante un problema cada vez más transnacional, la respuesta tampoco puede seguir siendo meramente nacional. La Unión Europea se va a comprometer fuertemente en el apoyo a la lucha contra la inseguridad, tanto a nivel regional centroamericano como a nivel de cada uno de los países.”

La región tampoco presenta problemas en lo que se refiere a la no-proliferación de armas de destrucción masiva, teniendo en cuenta que en la actualidad, todos los Estados han ratificado el Tratado de Tlatelolco del año 1967, por el que se crea una zona libre de armas nucleares en ALC -aunque Argentina y Brasil no han suscrito aún el Modelo de Protocolo Adicional de Salvaguardias del Organismo Internacional de la Energía Atómica- y no existe ningún país con capacidades químicas ni bacteriológicas. Una de las cuestiones que, en cambio, despierta suspicacias en los países de la región son los acuerdos de cooperación nuclear en materia civil de Venezuela y Bolivia con Irán. Venezuela lleva varios años intentando adquirir sin éxito de Argentina y Brasil un reactor nuclear, con la intención de utilizarlo –según declaraciones del Gobierno venezolano- para la exploración petrolera. Por su parte, en la visita realizada por el presidente iraní a La

Paz, el 28 de septiembre de 2007, se firmaron varios convenios de cooperación, entre ellos uno sobre cooperación nuclear en los usos pacíficos de la energía nuclear en el marco del Tratado de No-Proliferación Nuclear, "como un medio que puede contribuir significativamente al desarrollo económico y tecnológico de los pueblos". Esta declaración, sin embargo, estuvo precedida por una fuerte polémica entre el gobierno de Evo Morales y la oposición, que expresó temores de que Bolivia ofrezca a Irán la posibilidad de una explotación conjunta de los yacimientos de uranio en su territorio.

El terrorismo nunca ha constituido una prioridad en la cooperación birregional, fundamentalmente, por la constante negativa de los países latinoamericanos a reconocer la existencia de una amenaza terrorista (Argentina, Brasil, Paraguay, Ecuador o México, en estos dos últimos casos, a raíz de la detención de algunos activistas islámicos vinculados al narcotráfico), aunque la lucha contra el terrorismo islámico comienza a preocupar a mandos policiales y a los Servicios de Inteligencia de los distintos países de la región.

En base a lo hasta aquí señalado, se hace necesario acotar los ámbitos de interacción que podrían contribuir, si no a una participación directa de los países latinoamericanos en la política de seguridad y defensa de la Unión Europea, sí a una intensificación de la cooperación birregional. Con carácter general, conviene tener en cuenta que la ausencia de consensos entre los países comunitarios en el tratamiento de los temas estratégicos con relación a los países de ALC ha contribuido a manifestar posiciones divergentes hacia ciertos aspectos de dicha agenda (las relaciones con Cuba, Venezuela y Bolivia, o bien los conflictos de Colombia y Haití). Por ello, los acuerdos bilaterales, a nivel interestatal, han sido tradicionalmente 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.

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-ALC, Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), Centroamérica (diálogo de San José) y la Comunidad Andina.

Al margen del marco institucional o de diálogo político, las relaciones de seguridad y defensa entre la Unión Europea y los países de ALC 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 UE 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.

### **Seguridad multidimensional**

El concepto “seguridad multidimensional” resulta de utilidad para poner de manifiesto las inquietudes de los países latinoamericanos en materia de seguridad, a la vez que proporciona una visión global acerca de las posibilidades de la cooperación con la Unión Europea en este terreno. Dicho término, utilizado de forma extensiva en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) a partir del año 2003 (coincidiendo con la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea), pone de manifiesto la existencia de nuevas amenazas a la seguridad tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S): terrorismo internacional, tráfico de drogas y armas ilegales, trata de personas, lavado de dinero, corrupción institucional y crimen organizado. En algunos países, la pobreza, las enfermedades y la degradación del medio ambiente contribuyen al deterioro de la seguridad humana. De este modo, la OEA considera que es necesario ampliar el concepto y marco de referencia de la seguridad, que en una época se enmarcaba principalmente en términos militares convencionales.

El análisis de situación de las amenazas reconocidas de forma expresa por la OEA, que sirve de marco de referencia para los países latinoamericanos, es el siguiente:

*Tráfico de armas:* en octubre de 2005 la OEA convocó la primera reunión de autoridades nacionales responsables de otorgar licencias de importación, exportación y tránsito de armas con el fin de crear una red para el intercambio de información y la prevención de la fabricación ilegal y el tráfico ilícito. No obstante, en el ámbito de la Unión Europea, hay que tener en cuenta las restricciones que afectan a las exportaciones de productos y tecnologías de doble uso 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 ya que las cuestiones que afectan a la seguridad de los Estados miembros de la Unión no son de

competencia comunitaria. Se excluyen específicamente de la acción comunitaria la regulación de la producción y el comercio de armas, las municiones y el material de guerra (destinados a la exportación a terceros países). Por ello, la falta de una “comunitarización” del mercado europeo de equipos de defensa ha dado lugar a que las operaciones comerciales en este ámbito entre la Unión Europea y ALC se circunscriben al ámbito estatal (e incluso, empresarial) en lugar del birregional.

- *Trata de personas*: en marzo de 2006 el gobierno venezolano auspició la primera Reunión de Autoridades Nacionales en Materia de Trata de Personas, con el fin de analizar la cooperación y desarrollar políticas y estrategias hemisféricas para la prevención de este delito, que abarca la explotación de seres humanos, el tráfico ilegal de personas y otras violaciones a los derechos humanos.
- *Terrorismo*: en el año 2006 los Estados miembros del Comité Interamericano contra el Terrorismo, establecido por la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobaron la Declaración de San Carlos sobre la cooperación hemisférica para abordar el terrorismo de manera integral.
- *Tráfico de drogas*: la cooperación birregional se realiza a través de un “Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas de ALC- Unión Europea” y del diálogo de alto nivel Comunidad Andina de Naciones- Unión Europea en materia de drogas. “El Mecanismo” constituye el único foro birregional para identificar nuevos enfoques e intercambiar propuestas, ideas y experiencias en la lucha contra el problema mundial de la droga. La IX Reunión de Alto Nivel de dicho mecanismo, celebrada en mayo de 2007, concluyó con una declaración final en la que se señalaba la necesidad de “fomentar la profesionalización continua de la policía, de aduanas y de otras autoridades en servicio activo involucradas en operaciones de lucha contra la droga, incluyendo la asistencia técnica para los países interesados, el suministro de equipo, el apoyo a centros de capacitación regional especializados y las alianzas entre estos centros”.
- *Controversias territoriales*: se trata del ámbito en donde la OEA ha desempeñado un papel fundamental a la hora de reducir tensiones y establecer medidas de fomento de confianza entre países vecinos (Belice y Guatemala; Honduras y Nicaragua). Además, la OEA apoyó, a través del Fondo para la Paz, el proceso que condujo a un acuerdo de demarcación entre Honduras y El Salvador de abril de 2006.

- *Minas terrestres*: la OEA ha coordinado la eliminación de minas antipersonal en varios países de la región. Hasta la fecha se han completado actividades de desminado humanitario en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Surinam, y están aún en marcha en Nicaragua, Colombia, Ecuador y Perú. La Unión Europea lanzó el 2 de mayo de 2006 el proyecto de “Desminado Humanitario en Chile” (en el que la Comisión Europea, contribuye con 1.000.000 de euros, lo que representa el 70% de su coste total), que se viene a sumar a los proyectos en Colombia y Nicaragua. Dichas acciones se insertan dentro de la estrategia de desminado de la Unión Europea para el periodo 2005-2007. El Documento “Una hoja de ruta hacia una meta de cero víctimas” subraya el compromiso de la Unión Europea al respecto.
- *Desastres naturales*: la OEA lleva a cabo proyectos para mitigar los efectos de los desastres naturales en el Caribe y, con otros organismos interamericanos, asiste a los países afectados por medio del Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales. Existen también ayudas de la Unión Europea destinadas a programas de asistencia, emergencias y prevención de desastres naturales (por ejemplo, la ayuda facilitada, a través del programa Dipecho, tras el terremoto de *Ica*, en Perú, el 15 de agosto de 2007, o el huracán *Dean*, días más tarde, que afectó especialmente a México y Haití).

Por lo tanto, la utilización del concepto “seguridad multidimensional” por parte de la OEA para identificar y analizar las nuevas amenazas a la seguridad regional, presenta, desde nuestro punto de vista dos ventajas: la primera, permite superar el concepto de seguridad hemisférica que tiene, de entrada, un carácter eminentemente geográfico y que se utiliza frecuentemente para referirse a la definición de una “política de seguridad hemisférica” (concepto ampliamente utilizado antes de los atentados del 11-S que evidenciaron, entre otras cosas, las dificultades de los Estados de la región para pronunciarse con una sola voz) o bien, para referirse a los acuerdos y mecanismos de adopción de decisiones adoptados en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH), creada en 1995 y vinculada al Consejo Permanente de la OEA; la segunda, permite un mayor acercamiento entre los países de la región y la Unión Europea a la hora de tratar de una forma conjunta los principales riesgos y amenazas a la seguridad internacional, facilitando, a medio plazo, una mayor interacción de la agenda birregional en materia de seguridad y defensa.

### **Los temas de la Agenda de Seguridad Latinoamericana en sus relaciones con la Unión Europea**

Cualquier esfuerzo a la hora de definir una agenda de seguridad regional latinoamericana se encuentra, inevitablemente, con un obstáculo: el Sistema Interamericano presenta un escaso desarrollo institucional si se compara con el elevado número de cartas, resoluciones y convenciones existentes. 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 con la CSH, que apenas tiene funciones consultivas. No obstante, la incorporación en marzo de 2006 de la Junta Interamericana de Defensa (JID) –de la que España es país observador- a la OEA y la transformación del Colegio Interamericano de Defensa, al servicio ahora de la OEA, permitirá dotar a la Organización de unas mínimas estructuras operativas a la hora de formular y poner en práctica acciones concretas en materia de seguridad y defensa, toda vez que permite explorar un ámbito siempre cuestionado en la región, como es el de las relaciones cívico-militares.

Tampoco existe una definición consensuada en ALC acerca de lo que se entiende por seguridad. La CSH no ha podido poner de acuerdo a los Estados de la región acerca de lo que 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 en el año 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 los declaraciones políticas y documentos de posición de la Unión Europea, entre ellos, la Estrategia Europea de Seguridad.

Entre las causas que obstaculizan una visión común de los países de ALC 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.

Resulta muy difícil encontrar un mecanismo de cooperación u organización de integración regional que tenga una capacidad mínima operativa para poder encargarse de aspectos prácticos relacionados con la seguridad (ni siquiera Mercosur), tal y como se entiende en la Unión Europea, a no ser que se amplíen las categorías, para incluir la dimensión interior de la seguridad, en línea con lo ya señalado.

Las Cumbres Iberoamericanas han abordado los asuntos referidos a la seguridad y la defensa de una forma programática (con grandes declaraciones), pero con una falta manifiesta de concreción y dificultades para llevar lo acordado a la práctica. Por ello, el sistema de Cumbres Iberoamericanas no ha configurado un espacio de cooperación entre los Estados en materia de seguridad y defensa, ni tampoco figura entre sus objetivos la puesta en marcha de “una política común de seguridad y defensa iberoamericana”. Sin embargo, al tratarse de un foro de concertación política entre los Estados iberoamericanos, no habría que excluir de ellas el tratamiento de cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa, pese a que en la última Cumbre, celebrada en 2006 Montevideo, no se realizase ninguna referencia expresa a dichos asuntos, más allá de una adhesión genérica a los propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas (solución pacífica de controversias, rechazo del uso de la fuerza en el ámbito internacional y en la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al derecho internacional).

Por lo que se refiere a las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, la declaración final de la VII Conferencia, celebrada en Managua en junio de 2006, recoge algunas preocupaciones de los países de la región en materia de seguridad: fortalecimiento y modernización de las instituciones relacionadas con la seguridad y defensa en el hemisferio; condena a toda forma de terrorismo, narcotráfico, corrupción y otros delitos, y la necesidad de enfrentar de manera decidida e integral estas amenazas; determinación de hacer frente al tráfico ilícito y proliferación de armas pequeñas y ligeras; compromiso de la región para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus vectores; reconocimiento al avance en el desminado humanitario, como aporte de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad Hemisférica; la importancia de la participación activa y voluntaria en operaciones de paz de los países del hemisferio, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas y las disposiciones constitucionales de los Estados; apoyo a las misiones humanitarias que realizan las Fuerzas Armadas en operaciones de ayuda ante situaciones de desastres naturales, fortaleciendo los mecanismos de cooperación para su prevención, atención y mitigación.

En cuanto al ámbito específico de la cooperación Unión Europea-ALC, pueden identificarse algunas iniciativas concretas relacionadas con la seguridad y la defensa que, sin llegar a constituir un asunto prioritario, han estado presentes en las reuniones birregionales. En primer lugar, en el ámbito de las Cumbres Unión Europea-ALC, principal mecanismo para el establecimiento de una asociación estratégica birregional, nos fijaremos en la declaración final de la IV Cumbre celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006. En ella, se dedica una especial atención a las cuestiones relacionadas con la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, como principios básicos de la asociación estratégica birregional. Otro de los aspectos a destacar es la alusión expresa al “fortaleciendo el enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional” y que incluye, entre otros, el establecimiento de una Comisión de Consolidación de la Paz para asesorar y proponer estrategias integradas y coherentes para la consolidación de la paz y la recuperación postconflictos; el apoyo pleno al sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de Naciones Unidas y a todas las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de Naciones Unidas y destacamos la necesidad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en todas las operaciones de mantenimiento de la paz; el rechazo con firmeza de todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al Derecho Internacional y a las normas generalmente aceptadas de libre comercio; el compromiso con el enfoque multilateral para hacer frente al reto actual del desarme, la no proliferación y el control de armas, en particular las nucleares, químicas y biológicas, promoviendo la instrumentación, la universalización y el fortalecimiento de los mecanismos de desarme y de no proliferación, fortaleciendo el papel de Naciones Unidas. La lucha contra el terrorismo (compromiso de cooperación mutua a la hora de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometa y quienquiera que lo cometa), el tráfico de drogas (principio de responsabilidad compartida y sobre la base de un enfoque global e integrado del problema mundial de las drogas ilícitas) y la delincuencia organizada (constituyen también cuestiones prioritarias de la agenda birregional, así como las cuestiones mediomambientales (incluidas la prevención y mitigación de desastres y la preparación).

En segundo lugar, en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y el Grupo de Río (el diálogo birregional más amplio, tanto por el número de Estados participantes, como por los temas que se tratan, 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) se han celebrado hasta 2007 un total de 13 encuentros interministeriales. Los temas presentes en la agenda birregional de seguridad y defensa han girado en torno a cinco cuestiones principales: primero, la no-proliferación de armas de destrucción masiva, el desarme y el control de armamentos convencionales, incluido el control de exportaciones y el tráfico ilícito de armas (también de misiles), la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre, la prohibición de las minas antipersonal y la transparencia en la adquisición de armamentos; segundo, 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; tercero, la reducción de los gastos militares como medida de alivio a las tensiones regionales, así como la necesidad de cumplir plenamente con los requisitos del Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas; cuarto, las medidas de fomento de la confianza mutua; y, finalmente, las nuevas amenazas emergentes a la seguridad, especialmente, las de carácter no militar y transnacional (el narcotráfico y el terrorismo).

En tercer lugar, en materia de diálogo político, las relaciones Unión Europea-ALC se han venido desarrollando a partir de diálogos y mecanismos especializados con subregiones (Mercosur, CAN y América Central) y entre la Unión Europea y algunos países específicos (México y Chile). Como ya señalamos, ninguno de dichos foros dispone de mecanismos e instituciones necesarias para poder articular una política de seguridad (y mucho menos de defensa) que permita su coordinación (en estos momentos), con las estructuras militares de la Unión Europea. Sin embargo, ello no quiere decir que las cuestiones de seguridad y defensa estén ausentes de los diálogos especializados entre dichos foros y la Unión Europea. Uno de los tres capítulos del Mercosur está dedicado al establecimiento de una asociación en materia de política y seguridad (incluyendo la cooperación en materia de prevención de crisis, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, así como algunas medidas específicas de fomento de la confianza y la seguridad). Sin embargo, en las 71 páginas del Documento Estratégico Regional con Mercosur para el periodo 2007-2013, elaborado por la Comisión Europea, no existe ninguna referencia a los asuntos de seguridad, que no se consideran prioritarios. Pese a todo, en el marco del diálogo político birregional las cuestiones relacionadas con el mantenimiento del sistema de seguridad colectiva, 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.

Con Centroamérica, dos temas marcan la agenda de las 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 región; de otra, el problema de las minas antipersonal. El Acuerdo Político de Diálogo de Cooperación, firmado el 15 de diciembre de 2003 (Diálogo de San José), incluye nuevos ámbitos de cooperación, entre ellos, los derechos humanos, la inmigración y la lucha contra el terrorismo. En La Reunión Ministerial del Diálogo de San José entre la *troika* de la Unión Europea y los ministros de los países de Centroamérica, de 19 de abril de 2007, ambas regiones pusieron de manifiesto su determinación por garantizar la seguridad, impulsando acciones orientadas a reforzar la seguridad de las personas y sus bienes, así como a buscar otras formas de cooperación en este campo. Asimismo, expresaron su rechazo y condena a los actos terroristas de cualquier índole.

A diferencia de la estrategia aprobada para Mercosur, el Documento Estratégico Regional con Centroamérica para el periodo 2007-2013 (de 27 de marzo de 2007) incluye aspectos de seguridad interior, mencionándose de forma expresa la prevención del crimen y la coherencia apoyando las áreas relacionadas con la seguridad, el buen gobierno y las políticas sociales, en el contexto de las estrategias individuales nacionales.

Las relaciones Unión Europea-CAN siguen el modelo general del resto de los diálogos especializados. Existe un diálogo político institucionalizado a través de la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación por el que se profundizaban las relaciones políticas y la cooperación bilateral. Además se celebran reuniones de Diálogo Especializado de Alto Nivel en materia de Drogas entre la CAN y la Unión Europea. De forma adicional, la Comisión Europea ha firmado acuerdos sobre precursores químicos con cada uno de los países de la CAN y Venezuela. Por ello, no es de extrañar que uno de los objetivos principales del Documento Estratégico Regional con la CAN (de 12 de abril de 2007) sea la lucha contra el tráfico de drogas.

Por último, la Unión Europea mantiene una relación especial con Chile y México, países con los que ha desarrollado Acuerdos de Asociación Económica y Política por los que se establece una asociación privilegiada basada en intereses y valores comunes. Tanto México como Chile celebran regularmente reuniones ministeriales conjuntas con la Unión Europea que incluyen algunas cuestiones relacionadas con la seguridad, como la protección de los derechos humanos o la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo. Chile (junto con Argentina) decidió participar en el año 2005 en la operación



militar de la Unión Europea Eufor-Althea (previamente participó en la Fuerzas de Estabilización (SFOR), liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Además, ambos países firmaron el 29 de agosto de 2005 un Protocolo de Entendimiento por el acordaron crear una fuerza de paz combinada como “escala superior en el entendimiento bilateral alcanzado por las dos naciones”.

## **Conclusiones**

Aunque las cuestiones de seguridad y defensa han estado tradicionalmente ausentes en la agenda de las relaciones birregionales Unión Europea-ALC y tampoco ha sido un tema prioritario en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas de Naciones, ello no significa que los asuntos de seguridad no preocupen por igual a europeos y latinoamericanos, aunque, como hemos visto, desde una perspectiva y planteamientos diferentes. Existen elementos que nos permiten hablar de una confluencia de intereses en materia de seguridad y defensa y que, por consiguiente, dejan la puerta abierta para una mayor implicación de los países latinoamericanos en la política de seguridad y defensa europea, superando el marco estrictamente hemisférico.

Si hacemos un análisis comparado entre la Estrategia Europea de Seguridad de la Unión Europea y el concepto de seguridad multidimensional propuesto por la OEA, a través de la definición de las amenazas, podemos comprobar que las demandas de cooperación con la Unión Europea en materia de seguridad por parte de los países latinoamericanos son muy elevadas, aunque casi siempre aparecen vinculadas a su dimensión humanitaria. Ahora bien, el concepto de seguridad compartida tiene aun un escaso desarrollo a nivel birregional, entre otras cosas, porque el valor estratégico de la región se ha devaluado, al considerarla los europeos como segura, en comparación con otros focos más inestables y porque es muy difícil pasar al plano multinacional cuando la percepción de los riesgos y amenazas condiciona el concepto de seguridad en cada región.

No obstante, 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 latinoamericanos (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.).

La creación de una Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), en 2006, debería servir, a través de la Comisión de Asuntos Políticos, Derechos Humanos y

Seguridad, para reforzar la asociación birregional, incluyendo las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Asimismo, existen otras iniciativas de interés pendientes de materialización, como el establecimiento de una Asociación Política y de Seguridad Euro-Latinoamericana, articulada en torno a una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, que permitiría a sus miembros poder discutir y relanzar los asuntos de seguridad (establecimiento de un centro birregional de prevención de conflictos en América Latina; establecimiento de códigos de conducta comunes sobre seguridad y defensa; cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad; colaboración en labores humanitarias de la PESD; establecimiento de relaciones orgánicas plenas entre las distintas organizaciones políticas y defensivas a las que pertenecen los socios euro-latinoamericanos, etc.).

En lo que se refiere a algunas propuestas concretas que posibiliten una mayor cooperación en materia de seguridad, quedan aun muchas vías por explorar: misiones de paz eurolatinoamericanas, aprovechando la experiencia obtenida de la participación de Argentina, Brasil y Chile en algunas operaciones; mayor participación de la industria de defensa europea en la región, ya que la presencia en ese sector por parte de los países de la Unión Europea es muy reducida (y en cualquier caso, no unificada); en materia de entrenamiento y formación, buscando, por ejemplo, una mayor cooperación entre la Escuela Europea de Seguridad y Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa que facilite la posibilidad de acudir a cursos de ambas instituciones de enseñanza a oficiales de los ejércitos de ambas regiones. Además, se podrían ofrecer algunas becas con cargo al programa de la Unión Europea Alban para que altos oficiales de los ejércitos de los países latinoamericanos realizasen cursos de especialización y capacitación en las escuelas militares de los Estados miembros de la Unión Europea.

VICENTE GARRIDO REBOLLEDO  
*Profesor de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales*

## **ESPAÑA Y LA CONVERGENCIA IBEROAMERICANA EN MATERIA DE DEFENSA**

### **Aclaración necesaria**

La cooperación entre España e Iberoamérica se ha manifestado, desde hace ya décadas, en una multiplicidad de ámbitos de carácter civil y se ha visto reforzada en las Cumbres Iberoamericanas, orgánicamente institucionalizadas desde el año 2004 mediante la creación de su Secretaría General. En materia militar existen acuerdos diversos y bilaterales. Pero en el campo de la política de defensa -uno de los pilares de la política de Estado- y en relación con el conjunto del mundo iberoamericano no existen hoy día más que las referencias contenidas en nuestro *Libro Blanco de la Defensa* (cautelosamente expresadas, reseñémoslo) y la presencia de España, desde el año 2006, como observador en la Junta Interamericana de Defensa (JID), organismo en el que habrá que explorar las posibilidades de cooperación (cabe suponer que para eso hemos ingresado en él) teniendo en cuenta que sus componentes son la totalidad de los países de raigambre hispánica más Estados Unidos y que el espacio americano lleva ya muchos años (un siglo en números redondos) sin formar parte de las preocupaciones estratégicas de nuestra opinión pública.

Y sin embargo, la apertura de España desde el año 1975 a una política exterior más activa se ha concretado en compromisos defensivos y de cooperación multilaterales de significación atlántica y americana -miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aliado de Estados Unidos a través de un tratado bilateral, signatario de pleno derecho en el Tratado Antártico, primer observador en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en la JID y líder oficioso de las Cumbres Iberoamericanas- hasta el punto de que somos la nación más implicada (por encima, ¡incluso!, de Estados Unidos) en pactos y foros internacionales que tienen el continente americano y sus aguas adyacentes como objeto geoestratégico. Evidencia a considerar no valorada, y que dadas las crecientes y multidisciplinares relaciones entre España e Iberoamérica nos obliga a contemplar este conjunto ultramarino desde el punto de vista de la defensa de nuestros intereses nacionales, los cuales, en gran medida, y puesto que España no figura en la nómina de las potencias con influencia perniciosa en las naciones hispanófonas, son por éstas, sin duda, compartidos. Ver si hay una cierta convergencia entre sus *Libros Blancos de la Defensa* y el español, puede ayudar a una profundización en aspectos de política de defensa, proceso factible dada la presencia de España en las organizaciones interamericanas. Téngase presente, como condicionante, que en esa posible cooperación

intercontinental, por razones obvias hay que contar con la potencia norteamericana que, aunque mirada con desconfianza por sus vecinos, es, guste o no, aliada de ellos, y de España también.

### **La realidad del mundo iberoamericano en el momento actual**

Para nuestro propósito resulta insoslayable reflexionar sobre la situación del escenario iberoamericano en el presente, más problemático que cuando desapareció la tensión bipolar en los inicios de la pasada década. Debemos reseñar que, antes y ahora, hay una determinación americana de alto contenido estratégico proyectada, sin duda, hacia el futuro: su tradicional “aislamiento” -evidencia geográfica elevada a cimiento de una común política exterior- que desde los tiempos de la independencia operó en contra de toda implicación en aventuras externas. Esta realidad ha ejercido influjo en las relaciones interamericanas -con resoluciones conflictivas, multilaterales, bilaterales e intraestatales- y sobre la cual, el monroismo norteamericano transformado en *destino manifiesto* formalizó un ideal estratégico aislacionista que Washington quebró durante la Segunda Guerra Mundial logrando, con sagacidad diplomática y presiones económicas, que todas las naciones americanas se declarasen beligerantes frente a las potencias del Eje.

En el mundo iberoamericano se propagó la sensación de haber sido manipulado por su poderoso vecino del norte (lo reconocen Connell-Smith y Kissinger, entre otros analistas estadounidenses<sup>2</sup>) cuyo intervencionismo en aquél tenía largo recorrido. El antinorteamericanismo -actitud defensiva heredada de los próceres de la independencia<sup>3</sup>- se ratificó como elemento aglutinador de sus sentimentalismos nacionales. Detectó que su deseado “aislacionismo estratégico” -confirmado en la Carta de la OEA, sustitutiva de la Unión Panamericana- era más bien una opción de la política exterior de Washington que la base de las suyas, en las que el desarrollo socioeconómico (universal aspiración postbélica) era componente fundamental, muy vinculado, por cierto, a las ayudas -interesadamente selectivas- procedentes del opulento socio septentrional.

Aislacionismo vocacional, antinorteamericanismo –a veces virulento- y desarrollismo han sido, pues, las constantes de las estrategias nacionales de Iberoamérica, desde el comienzo de la guerra fría hasta el presente. La desintegración del imperio soviético en 1991 abrió una etapa de optimismo planetario que en Iberoamérica culminó con dos

---

<sup>2</sup> Especialmente crítico se muestra Gordon Connell-Smith (*Los Estados Unidos y la América Latina*, Madrid, 1977). También Kissinger en su *Informe* (Barcelona, 1984), con texto más ponderado dada su condición de documento oficial.

acontecimientos importantes: la finalización, bajo auspicio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), del largo conflicto centroamericano (la última tensión en el continente entre Washington y Moscú) y la generalización de los sistemas democráticos con la renuncia de las Fuerzas Armadas a la intervención en la política partidista. Este panorama, favorecedor de objetivos comunes, fue determinante en la creación, por iniciativa hispanomexicana, de las Cumbres Iberoamericanas, cuya ceremonia inaugural se celebró en Guadalajara, México, en el año 1991. Influyó en su conformación la nueva realidad político-económica hispanoportuguesa (democracia consolidada e integración en Europa) que podía apoyar a los socios americanos en su ruta hacia el desarrollo y potenciar algunas claves conjuntas en política exterior propiciando, en armonía con otros foros de poder medio, un multilateralismo moderador de las capacidades de unos “Estados Unidos” convertidos en única superpotencia.

En América también se impuso un clima distensivo: las tensiones fronterizas quedaron aparcadas y la tendencia a definir y divulgar medidas de confianza entre los Estados integrados en la OEA fue compartida por todos ellos, quienes convinieron iniciar un proceso intelectual para dar a conocer sus respectivas políticas de Estado. Así pues, las Cumbres Iberoamericanas y unas renovadas relaciones interamericanas vinieron a constituir en los años finiseculares dos importantes hitos en la política exterior y de defensa de las repúblicas ultramarinas de filiación hispánica. Pero la aparición de nuevos conflictos externos y su respuesta norteamericana afectada de unilateralismo, fenómenos de corrupción interna, deficiente gestión por parte de los poderes públicos de situaciones de emergencia e ineficacia de los dirigentes que personificaban las opciones políticas tradicionales determinaron el quiebro de la etapa de optimismo continental característico de aquella década y la problematización de la región mediante la inclinación al radicalismo de algunas de sus entidades nacionales.

Observando este cuadro general con mente prospectiva y sin echar campanas al vuelo, Alberto Pérez Moreno estima esperanzada la evolución, a largo plazo, de Iberoamérica, siempre y cuando prosigan “los avances en la democratización, desarrollo institucional y estabilidad financiera”<sup>4</sup>. Esta evolución será más rápida y firme en unos países que en otros, con efectos desequilibradores susceptibles de producir procesos involutivos. El citado autor, al imaginar futuros escenarios perturbadores de esa tendencia anota la

---

<sup>3</sup> Comienza con Bolívar en sus “Cartas de Jamaica” y el “Discurso de Angostura” (Simón Bolívar, *Escritos políticos*, Madrid, 1972), y culmina con Martí (“Política de acometimiento”, en *Páginas escogidas*, Madrid, 1953).

<sup>4</sup> Pérez Moreno, Alberto.- “El futuro de Iberoamérica: escenarios y tendencias”. Revista *Ejército*, núm. 773, septiembre, 2005. Pág. 71.

posible “emergencia, a gran escala, del indigenismo revolucionario, una ola de gobiernos antinorteamericanos y la crisis de algunas economías emergentes”<sup>5</sup>. Estos escenarios ensombrecedores del panorama estratégico empiezan a resultarnos familiares, por lo que es necesario incluirlos en la realidad iberoamericana.

### **Los Libros Blancos de la Defensa, instrumentos de convergencia**

La formulación de la estrategia nacional, en general, ha estado sujeta hasta tiempos relativamente recientes a un tratamiento que la hurtaba al conocimiento público. Esta desconexión ha sido particularmente evidente en Iberoamérica por dos razones: en primer lugar porque sus Fuerzas Armadas se han involucrado desde tiempos históricos en la política interior de sus respectivos países; en segundo lugar porque la existencia de tensiones fronterizas obligaban a la contemplación del vecino como potencial enemigo. La misión “hacia adentro” del estamento militar obstaculizaba el proceso intelectual formalizador de una política de defensa integrada en la de Estado. Los problemas de límites exigían actitudes disuasivas incompatibles con una apertura informativa de proyectos defensivos. Añade M. A. Caracuel a estas consideraciones que:

“A diferencia de otros ámbitos regionales de actuación de los Estados -como por ejemplo, en el continente europeo, donde las naciones son partícipes de conceptos estratégicos [...] consensuados, ya sea en el ámbito de la OTAN o de la Unión Europea- no existe en el contexto iberoamericano una conceptualización similar que se adapte a las particulares circunstancias de estas naciones”<sup>6</sup>.

Así es en efecto: la Carta de la OEA, pese a contener referencias explícitas a la defensa común, implícitamente están subordinadas al liderazgo del socio poderoso en la neutralización de la amenaza posible.

No obstante, durante la esperanzadora década de los años noventa e impulsada por la generalización de la democracia en el ámbito de Iberoamérica, a partir de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Americanos del año 1994 se adoptó la decisión de materializar el clima distensivo imperante en documentos públicos no clasificados, los *Libros Blancos de la Defensa*, destinados a fortalecer medidas de confianza -favoreciendo pactos integradores- en la región geoestratégica de la nación que lo emitía mediante la reducción a términos claros y precisos -transparentes- de su política de Estado.

---

<sup>5</sup> Pérez Moreno.- Ibidem, pág. 72.

<sup>6</sup> Caracuel Raya, M.A.- “Hacia una concepción estratégica iberoamericana. Estudios comparados”. *Monografías del CESEDEN. Las fronteras del mundo iberoamericano*. Febrero, 2004. Pág.s, 125-126.

El objetivo último de este acuerdo continental era la formulación de un *Libro Blanco de las Américas*, objetivo aún no alcanzado. Hasta el momento han elaborado sus *Libros Blancos* Chile, Argentina, Perú, Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Bolivia, El Salvador, México y Honduras; y han publicado sus textos preparatorios los restantes países iberoamericanos con excepción de Cuba y Venezuela, lo que resulta sintomático y hay que considerar efecto del régimen cubano -no democrático- y de la deriva hacia el autoritarismo del venezolano. Bolivia lo publicó en el año 2001, tras un importante cónclave de los ministros de defensa del cono sur americano en el que el citado país expuso su concepto estratégico -pacífico y constructivo, con larga trayectoria intelectual<sup>7</sup>- de constituirse en núcleo integrador de las comunidades nacionales de la región. Pero el giro de su política exterior después de las últimas elecciones presidenciales ha congelado su revisión no pudiendo ser tomado hoy como documento de estudio de la política de Estado boliviana. Algo semejante cabe decir del *Libro de la Defensa* de Ecuador, en cuyo proceso de actualización intervinieron -procede señalarlo como base para uno de los modos posibles de cooperación entre España e Iberoamérica en materia de Defensa- el director de nuestro Instituto "Gutiérrez Mellado" y dos altos funcionarios del Ministerio de Defensa español: su primera magistratura parece inclinarse hacia opciones radicales poco compatibles con un acuerdo político multinacional. Y en cuanto al de Nicaragua, es una incógnita su posible evolución. La confrontación ideológica en que está sumido el mundo iberoamericano ha "desarmonizado" (valga la expresión) la política de consenso con la que se inició el siglo XXI.

La pauta intelectual para la elaboración de estos documentos la marcó Chile, que publicó su *Libro Blanco de la Defensa* en 1997, revisándolo en 2002.

En su análisis sobre el mismo, la doctora Caracuel Raya enfatiza la definición que hace de los conceptos "seguridad" y "defensa" y su interrelación:

"Si por el primero se entiende -transcribe- la condición de estar libre de amenazas [...], la "defensa" [es] un bien público que apunta a proveer seguridad y que, por tanto, ordena las capacidades y recursos de un Estado para llegar a esa condición de seguridad"<sup>8</sup>.

La cual tiene dos componentes: la defensa (lo que es común a todos los *Libros Blancos*) y el desarrollo (elemento novedoso, cuya consideración obedece al reconocimiento de una evidencia de alcance regional: que el clima de bonanza en una

---

<sup>7</sup> Honorable Senado Nacional de Bolivia.- *Bolivia en los acuerdos de integración*. La Paz, 1999.

<sup>8</sup> Caracuel Raya, M. A.- Op. Cit, pág. 133.

comunidad depende de la mejora sostenible de sus condiciones socioeconómicas). La defensa tiene dos caras: la distensiva y la disuasiva. Resalta finalmente la autora citada:

“Otro concepto emergente en el ámbito de la política internacional: el de la “seguridad humana”, que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario y a respetar los derechos y libertades de sus ciudadanos”<sup>9</sup>.

La opción “disuasiva” de la Defensa, aunque contemplada inequívocamente en dicho *Libro Blanco*, queda matizada por el respeto a las normativas de la comunidad internacional.

Chile es la potencia militar del cono sur americano y mantiene contenciosos fronterizos con todos sus vecinos. En consecuencia, aunque en esquema expositivo y formulaciones doctrinales ha influido en los de las naciones de su ámbito geoestratégico, su *Libro Blanco* también inspira en los de éstas reacciones reivindicativas -explícitas en algún caso, como en el de Perú- para proclamar objetivos nacionales o fundamentar argumentaciones disuasivas. Pese a ello, y dado que los problemas de límites existen en la práctica totalidad de Iberoamérica, unos neutralizan a otros, lo que ha contribuido a que hoy no constituyan amenaza para la estabilidad regional. En definitiva, las líneas maestras referentes al respeto al Derecho Internacional, promoción de acuerdos entre Estados y exposición clara de preferencia por el juego diplomático estructuran los *Libros Blancos de la Defensa* (en su defecto las “políticas de defensa nacional”) nacidos del consenso de 1994.

Las diferencias más significativas entre ellos son consecuencia de la heterogeneidad del mundo iberoamericano, donde hay seis escenarios geoestratégicos: México, Centroamérica, Caribe, la antigua Gran Colombia, Brasil y Cono Sur. Los *Libros Blancos* de los distintos países que se inscriben en cada una de estas áreas están referidos, en cuanto a defensa nacional, a la problemática coyuntural del momento. En este contexto, no resulta extraño que Brasil no haya emitido aún tal documento: país con vocación y posibilidades de ser la gran potencia regional, prefiere tener un completo conocimiento de las preocupaciones estratégicas de sus vecinos antes de elevar su “política de defensa” (difundida sin reservas) al rango de *Libro Blanco*. Por otra parte, y en armonía con el artículo 29 de la Carta de la OEA<sup>10</sup>, de amplia interpretación, todas las naciones

---

<sup>9</sup> Caracuel Raya, M. A.- Op. Cit, Pág. 134.

<sup>10</sup> Que dice así: *Si la inviolabilidad del territorio o la independencia política de cualquier Estado americano fueren afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto*



americanas se han pronunciado contra el terrorismo internacional<sup>11</sup> y las actividades que lo sostienen logística y económicamente<sup>12</sup>, percibiéndolos como amenaza compartida.

Por lo que respecta a las posibles acciones exteriores encomendables a las Fuerzas Armadas iberoamericanas, predomina en sus *Libros Blancos* la estrategia aislacionista, de forma que aunque contemplan la posibilidad de cooperación en misiones de paz y humanitarias al servicio de organizaciones internacionales o regionales, rechazan taxativamente -caso chileno- o no contemplan, su intervención en operaciones de imposición de la paz.

En resumen, podemos afirmar que los diferentes documentos emitidos por los países iberoamericanos en relación con sus políticas de defensa, constituyen instrumentos de convergencia de sus respectivas políticas de Estado y materializan una común aspiración de consolidar la democracia como sistema para la dirección de sus asuntos públicos. Eligen la distensión como modo para la solución de controversias y toda opción disuasiva se contempla dentro del respeto al Derecho Internacional. La defensa contra cualquier amenaza (incluida el terrorismo internacional y sus técnicas de apoyo) está subordinada al tradicional “aislacionismo estratégico” sancionado por la Carta de la OEA<sup>13</sup> y las posibles intervenciones en empresas extracontinentales rehuyen la participación en operaciones que conlleven el uso de la fuerza.

Se puede afirmar que entre los *Libros Blancos de la Defensa* (o, en su defecto, los documentos previos) de aquellos países y el español, no existen incompatibilidades de fondo, y que, en consecuencia, pueden ser vehículos para contactos diplomáticos y militares y posibles cooperaciones en materia de defensa. Conviene considerar que esto no aparece contemplado en la documentación sobre este asunto emitida por las naciones ultramarinas, pero tal omisión no constituye rechazo. En todo caso, esta actitud ya tendría que haberse manifestado tras la publicación, abierta a toda consulta, oficial y particular, de nuestro *Libro Blanco* y las alusiones que contiene a la deseada relación entre España y el mundo indiano en este ámbito de la política de Estado. Dice que:

---

*entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, aplicarán las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales, existentes en la materia.*

<sup>11</sup> Recordemos que con anterioridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001, en 1992 una acción terrorista contra la embajada de Israel en Buenos Aires se saldó con 22 muertos, y que dos años después un nuevo atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina provocó 86 víctimas mortales.

<sup>12</sup> Documento *Los Retos del Milenio*, suscrito por todos los miembros de la OEA, 2003.

<sup>13</sup> Ver Nota 9.

“En el plano bilateral (la política de defensa española) está abierta a todas y cada una de las naciones iberoamericanas sobre la base de una leal cooperación y de la mejor disposición a prestar su apoyo”. Este compromiso, unilateralmente asumido, define problemas complejos como “la lucha contra los desastres naturales, el narcotráfico, el crimen organizado o la agresión al medio ambiente, los cuales, en mayor o menor medida compartidos, merecen la comprensión española y una actitud cooperativa dentro de nuestras posibilidades”<sup>14</sup>.

Por último, en referencia concreta a la seguridad y considerando el buen resultado de la intervención militar española en el proceso hacia la paz en Centroamérica -merecedor de los elogios de la Organización de Naciones Unidas (ONU)-, el texto citado proclama “la sensibilidad española a cualquier proceso de construcción y mantenimiento de la paz en el ámbito iberoamericano”.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que a la afinidad cultural se unen crecientes y mutuos intereses económicos. Parece evidente que en el espacio estratégico esto ha de tener alguna consecuencia.

Nuestro *Libro Blanco de la Defensa* hace lógica referencia a los “propios intereses” de España, definidos como:

“Los valores y bienes inmateriales que constituyen sus aspiraciones básicas en el orden internacional y el fundamento del bienestar y la prosperidad de los españoles. De aquellos, algunos -continuamos transcribiendo las reflexiones del *Libro Blanco*- merecen si llega el caso un esfuerzo de defensa: los intereses nacionales de seguridad, los cuales han de ser preservados mediante la disposición de un poder disuasorio [...] nacional, y la seguridad compartida y la defensa colectiva, resultado de la seguridad y cohesión entre España y sus socios y aliados.”

Con exagerada prudencia, digámoslo claramente, el texto expositivo de nuestra política de defensa hace referencia a la capacidad disuasoria que todo país necesita en beneficio de su integridad, independencia e intereses. Y curiosamente, se alude a “los valores y bienes inmateriales”, no a los materiales -intereses son, unos y otros-, que también deben ser considerados. Es evidente que este párrafo bien merece una recapitulación.

---

<sup>14</sup> Esta disposición adquirió carácter plural en la Cumbre Iberoamericana de 2004 (San José, Costa Rica), en la que se firmó un comunicado sobre la cooperación en estas materias, ampliadas al terrorismo internacional. En relación con los desastres naturales, tras los cuales ha habido en muchos casos intervención militar española, habría que considerar la de la recién creada Unidad Militar de Emergencias (UME), que, concebida para su actuación en el territorio nacional, debería ampliar sus posibles escenarios operativos.

Entre otras cosas porque, en relación con el tema que nos ocupa, tras esta exposición de fundamentos de la Seguridad Nacional y de potencialidades para garantizarla, el *Libro Blanco* no deja muy claro si los países iberoamericanos son socios o aliados nuestros pese a compartir con ellos importantes intereses inmateriales y materiales. Y cabe, por otra parte, la pregunta sobre si su eventual defensa distorsionaría nuestros compromisos con la OTAN y los socios europeos de España.

Cabe afirmar que no: los suplementa por dos razones fundamentales. Primera, que una posible cooperación defensiva entre España y una o varias naciones hispanoamericanas tendría como finalidad estratégica la de coadyuvar a la seguridad atlántica, de interés para nuestros aliados de ambos lados del océano. Segunda, que el espacio operativo a considerar se encuentra al sur del Trópico de Cáncer y, en consecuencia, fuera del ámbito de aplicación de la OTAN. Además, en la hipótesis de una implicación española en “cualquier proceso de construcción [...] de la paz en el ámbito iberoamericano” (y la experiencia en Centroamérica inspira esa determinación) se realizaría de acuerdo con las prescripciones de la organización que emitiera el mandato.

La cooperación en materia de defensa, es, pues, posible. Por lo mucho que comparten España e Iberoamérica, tanto en lo material como en lo inmaterial, deseable y conveniente. Las Cumbres Iberoamericanas son efecto del reconocimiento compartido de cuanto nos identifica como comunidad. En consecuencia, la participación española en la convergencia iberoamericana referente a tan importante aspecto de la política de Estado, sólo depende de un acto de voluntad diplomáticamente conducido.

### **Presencia española en los foros políticos y defensivos americanos**

El acto de voluntad al que acabamos de aludir precisa de estructuras de apoyo, generales y sectoriales. Y existen: entre las primeras, la OEA, de la que España es primer país observador, y las Cumbres Iberoamericanas, materializadas en su Secretaría General. En cuanto a la JID, pertenece a las del segundo tipo, y de ella es España también primer observador desde el año 2006. Miembro consultivo del Tratado Antártico, categoría que con ella comparten Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú y Ecuador (y Estados Unidos), dentro de este foro neutralizador del sexto continente son posibles, de acuerdo con las prescripciones del Tratado, colaboraciones llevadas a cabo por equipos militares.

Por lo que respecta a la OEA, España, como observador junto con otras sesenta naciones y organizaciones regionales, carece de voto aunque no de capacidad de

propuesta, financiación e implicación en algunos de sus programas, como por ejemplo en uno vinculado a la consolidación de la paz: el de desminado, todavía en desarrollo, de la región centroamericana.

Con independencia de esta actitud cooperativa, España puede explotar sus posibilidades dentro de la OEA, que, llevadas a la acción y respetando su condición de observador, consisten, simplemente, en “observar” con amplitud, incluyendo aspectos relacionados con la paz continental, tan preconizada en la Carta Fundacional de la Organización. Esa “observación”, si es sagaz, actividad de una diplomacia despierta y autónoma respecto de toda ideología, se convierte en nutriente de análisis y posteriores proposiciones para conjurar disidencias interamericanas, materializadas ahora mismo por la tensión entre ciertos radicalismos y el socio poderoso de la OEA. Tensión que afecta a España, aliado de Estados Unidos a través de un tratado bilateral y de su común pertenencia a la OTAN y parte de las Cumbres, en cuya nómina figuran regímenes moderados y los que exhiben una dialéctica antinorteamericana.

El escenario político donde se pueden tratar, entre otros asuntos y con voz y voto españoles, problemas sentidos o denunciados en el seno de la OEA y relacionados con la paz continental, es el determinado por las Cumbres Iberoamericanas, foro esencialmente doméstico y multilateral, por decisión acordada en su ceremonia inaugural. Teniendo esto en cuenta, conviene ubicar cuidadosamente en el marco de la lógica los temas a debatir en ellas. No deben ser respaldo de proclamaciones antinorteamericanistas sino puente de entendimiento -sin eludir la crítica, siempre que proceda- con quien, al cabo, es socio de todos sus componentes. Como tampoco constituirse en reflejo de desavenencias entre ellos, las cuales están subordinadas a la concordia común. Es aconsejable desviar las atenciones institucionales, gremiales y populares hacia aquellos que desarrollan una política circunspecta, considerando que esto favorece el interés general.

En el complicado escenario iberoamericano actual (donde el bolivarismo aspira a desenvolverse en el marco geoestratégico, emerge un indigenismo revolucionario, resucitan actitudes filocastistas, voluntarismos políticos perturban el funcionamiento de acuerdos económicos en trance de consolidación y la guerrilla colombiana encuentra interlocutor que la reconoce como sujeto de negociación), España puede jugar un papel moderador en beneficio del conjunto de sus amigos ultramarinos (que son, de norte a sur, todos los países americanos) y de los propios objetivos nacionales enunciados en nuestro *Libro Blanco*, que no es otra cosa que la expresión, en cuanto a alternativas a considerar

y a dotar, de la política de Estado, nucleadora -si no, no sería “de Estado”- de todas las opciones partidistas.

Las Cumbres Iberoamericanas son multidisciplinarias, pero en cuestión de política de defensa no se han promovido debates ni compromisos en su seno, salvo la declaración de San José<sup>15</sup>, que carece de documentación específica que la desarrolle. Vista la compatibilidad de los *Libros Blancos* emitidos por los países iberoamericanos con el español y la inexistencia de problemas entre España e Iberoamérica (tanto a nivel bilateral como multilateral) en materia de defensa, nada se opone a que en la Secretaría General de las Cumbres se cree un núcleo dedicado al estudio de posibles cooperaciones dentro de este ámbito político. Voluntad común, en lo que seguramente no se ha pensado, es lo que hace falta para ello, y la instancia que proceda lo debe proponer.

Resulta necesaria la referencia a la JID, en la que España, como ha quedado dicho, es país observador a través de nuestro agregado de Defensa en Washington. Ligada a la OEA aunque no integrada en su organigrama, está presidida por un oficial general de Estados Unidos, que a su vez es representante de dicho país en la organización, dentro de la cual resulta evidente el liderazgo norteamericano. Dos de sus órganos tienen que ver con el asunto que estamos tratando: el Estado Mayor y el Colegio Interamericano de Defensa.

El primero:

“Realiza análisis y formula propuestas para la resolución de los problemas que se consideren de preocupación colectiva, en las siguientes áreas: desaminado, desastres naturales, medidas de fomento de la confianza mutua y seguridad, lucha contra el narcotráfico, mantenimiento de la paz, medio ambiente y desarrollo sostenible, derechos humanos, seguridad hemisférica y defensa continental”<sup>16</sup>.

Explícita o implícitamente, este temario se halla contemplado en las alusiones al espacio iberoamericano de nuestro *Libro Blanco*, por lo que este órgano *staff* es una fuente específica de información sobre el conjunto de la problemática americana, y nada se opone a que sus investigaciones y proyectos puedan ser tratados en el ámbito de las Cumbres y sean objeto de participación española, la cual es un hecho, por ejemplo, en el de desaminado en la región centroamericana.

---

<sup>15</sup> Ver Nota 13.

<sup>16</sup> Sanz Tercero, F.- “Medios e instrumentos de la seguridad hemisférica”. *Monografías del CESEDEN. Las fronteras del mundo iberoamericano*. Febrero, 2004. Pág. 167.

El Colegio Interamericano de Defensa imparte sus programas docentes a “personal militar y funcionarios civiles de los Estados americanos” a lo largo de un curso de un año de duración:

“Ofrece materias de estudio sobre sistemas de gobierno, el entorno internacional, la estructura y funcionamiento del sistema interamericano y temas de seguridad que afectan a la región y al mundo”<sup>17</sup>.

Este centro de enseñanza sólo admite alumnos, profesorado y equipos de gobierno americanos. Al menos, eso se colige de la normativa de la JID, aunque el artículo 27 de la misma establece que:

“Podrá recibir contribuciones [...] de los miembros y otros donantes” y que la Secretaría deberá depositar tales contribuciones [...] según lo que preceptúe el donante.”

En consecuencia, cabría explorar las posibilidades de participación española (previa contribución, según lo estipulado en dicho artículo) en los cursos que se imparten en el citado centro académico.

En resumen, considerando la realidad iberoamericana como elemento condicionante de toda propuesta de cooperación en materia de defensa, los esfuerzos de aquellos países hacia la convergencia de sus *Libros Blancos* o documentos preparatorios, la presencia de España en la OEA y en la JID, su amistad con Estados Unidos doblemente sancionada por ser miembros de la OTAN y partes de un tratado bilateral y la relación trasatlántica materializada en un foro panhispánico y la pertenencia de España, junto a varios países americanos, al Tratado Antártico, podemos decretar que existen posibilidades de cooperación en política de defensa y en el marco específico militar entre España y las naciones iberoamericanas, de carácter bilateral y de conjunto. Esto último sería lo más deseable, pero para ello es preciso proponerlo como asunto a tratar en las Cumbres Iberoamericanas, en cuya Secretaría General debería instituirse un núcleo dedicado a su estudio y desarrollo.

### **Posibles ámbitos de cooperación en materia de defensa**

Las Fuerzas Armadas españolas han cooperado con algunas de las de los países iberoamericanos en la reducción de efectos debidos a situaciones catastróficas, cooperación que se mantendrá en el futuro. En aquel continente estos sucesos son recurrentes, por lo que la disponibilidad para actuar debe implicar una pronta reacción. La creación de un observatorio preventivo de carácter multilateral que sobre la experiencia

acumulada prepare futuras intervenciones combinadas incrementaría la eficacia de éstas. Conviene el contacto con órganos civiles, españoles y americanos, dedicados al estudio y previsión de desastres de origen natural. E incluir al escenario americano en las posibles zonas de actuación de la Unidad Militar de Emergencias. De esta cooperación, mantenida en el tiempo y desarrollada cuando las circunstancias lo requieran, se derivaría una consecuencia interesante: una armonización doctrinal y de procedimientos que, aplicable en principio a la normalización de la vida en un espacio siniestrado, facilitaría operaciones militares comunes en otras situaciones<sup>18</sup>.

Por ejemplo, en las dedicadas al mantenimiento de la paz. Idioma, cultura y herencia temperamental son señales de identidad de la comunidad hispánica y también de nuestros ejércitos, susceptibles de organizar estructuras combinadas para el desarrollo de estas operaciones. El entendimiento entre sus componentes sería inmediato, en favor de la eficacia. Se profundizaría en la armonización doctrinal y operativa y se aumentarían las capacidades de proyección, limitadas, de las fuerzas participantes.

En relación con el concepto “seguridad hemisférica”, es necesaria una reflexión en la que España puede tomar parte y que debe conducir al reconocimiento de una evidencia sobre la que hay quienes, sin razón, discuten: la América hispánica pertenece al mundo occidental, con el que comparte amigos y potenciales enemigos. Ratificación ideológica, implícita en los Libros Blancos publicados y que invita a España a una colaboración (como ya ocurrió en la revisión estratégica del de Ecuador) en reformas futuras. Un objetivo interesante es el de asistencia en la elaboración del *Libro Blanco de las Américas*, por cuanto supone de relación constructiva con todas las naciones del continente. Nuestro aparato diplomático tiene en esto la última palabra.

Esta actitud recomendable, tiene ante sí una meta que carece de la atención debida: la de ejercer buenos oficios mediando en las discrepancias que, perturbando pactos y acuerdos regionales y alterando convivencias políticas, afectan a la seguridad común del mundo iberoamericano<sup>19</sup>. La violencia verbal antinorteamericana -que se muestra contagiosa- y las ingerencias en el conflicto colombiano merecen que nuestra diplomacia

---

<sup>17</sup> Sanz Tercero, F.- Op. Cit. Pág. 168.

<sup>18</sup> Cuando cerramos este estudio se ha desarrollado la XVII Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile. En ella, España se ha comprometido a establecer un base fija en Panamá para la prevención y apoyo de emergencias en Centroamérica.

<sup>19</sup> En este asunto, la Corona puede jugar -y, de hecho, juega- un importante papel. Ejemplo: en la reciente Cumbre de Santiago de Cuba, los presidentes Kirchner y Tabaré, pidieron disculpas al Rey de España por haberle pedido mediar en el conflicto de las papeleras del río Uruguay, al tiempo que informaban del acuerdo conseguido entre ambas naciones para resolver el problema. Cortés acto protocolario indicativo del prestigio del Jefe del Estado español entre los dirigentes de las naciones iberoamericanas.

ponga en práctica sus habilidades distensivas. No es fácil, pero como el aplicarlas está dentro del marco del sentido común, su fracaso sólo lo sería a medias: la mayoría de los interlocutores americanos verían en esa disposición al diálogo una exhibición de buena voluntad, y eso crea más amigos que enemigos.

La cooperación más fluida y visible entre las Fuerzas Armadas españolas y las de las naciones americanas se manifiesta en el campo de la enseñanza. Conviene intensificarla con intercambios de alumnos y profesores y estudiando nuestra participación mediante una contribución condicionante, en el Colegio Interamericano de Defensa.

El acuerdo enunciado en la Cumbre Iberoamericana de San José (2004) relativo al terrorismo internacional y las actividades que lo sustentan, sintoniza con el firmado por los componentes de la OEA (*los retos del milenio*) y con el compromiso unilateralmente proclamado sobre el mismo asunto en nuestro *Libro Blanco*. Potenciarlo y concretarlo en normativas que lo desarrollen es una obligación común que favorece el entendimiento sobre tan crítica cuestión entre España y América en su conjunto.

Todas estas posibilidades tienen como marco fundamental las Cumbres Iberoamericanas, y procede en ellas tener presente a Portugal, vecino, aliado, amigo y miembro de las Cumbres. El consenso entre los dos países ibéricos en toda iniciativa que se proponga, actuará, sin duda, en beneficio de la misma.

Por último, el Tratado Antártico, al que pertenecen España y un amplio grupo de naciones americanas (el español es uno de sus idiomas oficiales), constituye el otro marco legal en el que se pueden llevar a cabo cooperaciones militares, la primera de ellas, la de coadyuvar al mantenimiento del actual *status quo* del sexto continente. De acuerdo con las prescripciones del Tratado, han de estar referidas a investigaciones científicas o técnicas. La producción de cartografía de grandes escalas, la telemedicina, la experimentación de materiales logísticos, han sido objeto de intermitentes colaboraciones de carácter bilateral y pueden ser base para proyectos más prolongados en el tiempo a los que convendría transformar en multilaterales.

## **Bibliografía y documentación consultadas**

### **Libros y artículos.**

Batista González, J.- *España estratégica*. Madrid, 2007.

- "Iberoamérica ante los conflictos del siglo XXI". Revista *Ejército*, núm. 758, junio, 2004.

Bolívar, S.- *Escritos políticos*. Madrid, 1972.

Caracuel Raya, M. A.- "Hacia una concepción estratégica iberoamericana. Estudios comparados". *Monografías del CESEDEN. Las fronteras del mundo iberoamericano*. Febrero, 2004.

*Carta de la Organización de Estados Americanos*. Washington, 1948.



*Declaración de San José.*- Cumbre Iberoamericana, San José de Costa Rica, 2004.

Connell-Smith, G.- *Estados Unidos y la América Latina*. Madrid, 1977.

Honorable Senado de Bolivia.- *Bolivia, en los acuerdos de integración*. La Paz, 1999.

Kissinger, H.- *Informe de la Comisión Presidencial Bipartita de los Estados Unidos sobre Centroamérica*.  
Barcelona, 1984.

Ministerio de Defensa de España.- *Libro Blanco de la Defensa*. 2000.

Martí, J.- *Páginas escogidas*. Madrid, 1953.

Pérez Moreno, A.- "El futuro de Iberoamérica: escenarios y tendencias". Revista *Ejército*, núm. 773, septiembre,  
2005.

*Retos del Milenio, Los.*- Disposición de la reunión de la OEA, 2003.

Sanz Tercero, F.- "Medios e instrumentos de la seguridad hemisférica". *Monografías del CESEDEN. Las  
fronteras del mundo iberoamericano*. Febrero, 2004.

**Consultas en Internet (Google).**

*Libros Blancos de la Defensa de Chile, Argentina, Perú, Nicaragua, Ecuador, Guatemala, Bolivia, El Salvador,  
México y Honduras.*

"Política de Defensa", de Brasil.

JUAN BATISTA GONZÁLEZ.

*Coronel de Artillería (DEM)*

## **LA COOPERACIÓN MILITAR ESPAÑOLA CON LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS**

### **El modelo actual de cooperación en iberoamerica**

Durante la época de la guerra fría, la posición excéntrica de la región respecto a los grandes núcleos de decisión mundial hizo que Iberoamérica quedara relegada a una situación subordinada a los intereses de las grandes potencias. Las Doctrinas de Seguridad Nacional en sus distintas variaciones iberoamericanas estaban fuertemente condicionadas por la estrategia regional de Estados Unidos, y buscaban proporcionar una respuesta relativamente unificada a la que era percibida entonces como la amenaza más peligrosa de la "subversión comunista".

La vuelta a la regla democrática en Iberoamérica desde principios de los años ochenta ha modificado profundamente esta situación produciendo muchos efectos positivos. Entre ellos, el de modificar la concepción de la seguridad y de la cooperación tanto intrarregional como con otros actores externos, de manera que los principios sobre los que se apoyan las Sociedades iberoamericanas han comenzado a tener reflejo ahora en las políticas exteriores y de seguridad de los países de la región. Este cambio de percepción ha producido el efecto de reducir las rivalidades que habían dificultado anteriormente las posibilidades de cooperación en materia de seguridad basada en la existencia de valores compartidos y en intereses comunes. De esta manera, aunque Iberoamérica ha sufrido durante los últimos años importantes crisis sociales y económicas, estas no han afectado seriamente a las relaciones entre los países de la región ni han alterado el clima pacífico y generalmente cooperativo que existe actualmente entre ellos en materia de seguridad y defensa.

Uno de los resultados más espectaculares del afianzamiento de los procesos democráticos ha sido el del apaciguamiento de los conflictos interestatales. Si los puntos de tensión por la delimitación de las fronteras podían cifrarse en varios centenares en los años setenta, hoy en día han desaparecido casi todos. Ciertamente, Guatemala sigue reivindicando Belice, Colombia y Venezuela no han llegado a un acuerdo sobre el trazado de fronteras en el lago Maracaibo y algunos glaciares de los Andes no tienen todavía una delimitación precisa entre Chile y Argentina. Pero todos ellos son problemas menores que difícilmente pueden desembocar en un conflicto abierto. De hecho el único conflicto que ha habido entre dos países desde el retorno de la democracia, entre Perú y Ecuador en el año 1995, fue resuelto en el espacio de un mes por un arbitraje iberoamericano.

En lo que respecta a los conflictos armados internos, la evolución ha sido bastante similar. Las violentas guerras civiles en Nicaragua, El Salvador o Guatemala de los años ochenta se han ido extinguiendo desde el comienzo del proceso de paz iniciado en 1987 con el Plan Esquipulas. La guerrilla maoísta de Sendero Luminoso ha sido vencida en Perú y sólo perdura el caso colombiano gracias a una guerrilla endémica cuya existencia cada vez es menos política y más relacionada con el narcotráfico.

Igualmente, y en cuanto al riesgo de proliferación nuclear, desde los años noventa del pasado siglo, todos los países iberoamericanos han ido adoptando el Tratado de Tlatelolco, firmado en el año 1969, convirtiéndose Iberoamérica en una zona libre de armas nucleares. Desde el punto de vista de la seguridad, este Tratado representa un extraordinario compromiso en la seguridad regional; complementado con el régimen establecido por Argentina y Brasil, en el año 1990, por el que los dos países se comprometen a no proseguir los programas de desarrollo de armas nucleares, a la vez que aceptan un sistema (con participación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica) de control sobre las respectivas actividades nucleares.

Prueba de esta evolución positiva de la conflictividad en la región viene dada por el hecho de que todos los países iberoamericanos han reducido considerablemente sus presupuestos militares con la excepción de Chile, donde la Constitución de 1980 prevé la asignación automática de una parte de los recursos obtenidos con la venta del cobre al equipamiento de la Fuerzas Armadas.

La principal consecuencia de esta situación de seguridad es la constatación de la obsolescencia actual Sistema Interamericano de Seguridad, basado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947, también llamado Tratado de Río, y que establece que un ataque contra un país signatario del Tratado sería considerado como un ataque contra todos. La definición de dicho ataque incluía agresión no armada, como por ejemplo, la insurgencia comunista. Desde entonces, el Tratado de Río ha sido invocado 17 veces; de ellas, 16 estuvieron relacionadas con conflictos interamericanos en el escenario del Caribe identificados fundamentalmente con la guerra fría, y con los intereses particulares norteamericanos más que con los colectivos. Al estar estos conflictos enmarcados dentro de la lucha antiterrorista, la efectividad del Tratado, como instrumento de seguridad del hemisferio, nunca ha llegado a materializarse. Esto explica que puede decirse que el Tratado sólo ha servido para legitimar las intervenciones de Estados Unidos en la región. De hecho, ante el problema más serio a que hizo frente el

Tratado como fue el conflicto de las Malvinas del año 1982 cuando Argentina invocó el Tratado, Estados Unidos eligieron apoyar al Reino Unido.

Lo cierto es que tras el final de la guerra fría, las iniciativas para modificar o poner al día el Tratado de Río, como consecuencia del nuevo entorno estratégico y de seguridad, no han prosperado. Los esfuerzos encaminados a iniciar un debate sobre la modernización del sistema en la Organización de los Estados Americanos (OEA) y en las Reuniones Ministeriales de Defensa no han producido ninguna redefinición importante de las políticas de seguridad. Tres razones explican principalmente la dificultad de reformar el sistema. En primer lugar, no existe un consenso general sobre qué concepto de la seguridad es adecuado para la región. No se logró una definición del concepto de seguridad que pueda ser aceptado por todos los países de la región dada la subjetividad del propio término y la confusión que se produce en la diferenciación entre el nivel individual de la seguridad y el estatal. En segundo lugar, los países de la región no perciben ninguna amenaza común. Finalmente, los países iberoamericanos se han mantenido ambivalentes en cuanto a sus relaciones con Estados Unidos en materia de seguridad internacional, lo que ha impedido la formulación de modelos de seguridad propiamente regionales.

Al mismo tiempo, estamos asistiendo en los últimos tiempos a fenómeno reciente como es el reforzamiento del concepto del Estado en países como Brasil, Venezuela, México, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay o Colombia, donde los intereses nacionales están aumentando su peso en relación con la afinidad cultural o la convergencia política entre gobiernos. Se trata de una nueva tendencia de carácter pragmático que preconiza un papel más activo del estado nacional en unos momentos en que las ideologías –que durante tanto tiempo han modelado esta región del mundo– han ido perdiendo su influencia.

Este conjunto de circunstancias han hecho que Estados Unidos sigan ejerciendo una gran influencia en la definición de la agenda de seguridad regional. En el año 1995, Estados Unidos lanzaron la iniciativa denominada Ministerial de Defensa de las Américas (DMA), en la que introducían la proposición de redefinir la seguridad en términos de cooperación continental. Esta iniciativa trajo una nueva metodología para el establecimiento de medidas de seguridad basadas en la identificación de oportunidades e intereses comunes a diferencia de la metodología tradicional basada en la percepción de amenazas. Sin embargo, las reacciones hasta la fecha de los países iberoamericanos

más importantes han sido poco entusiastas ante la perspectiva de crear nuevas relaciones de seguridad con Estados Unidos.

En definitiva, puede decirse que, desde los años noventa, se han diseñado nuevos mecanismos para la cooperación en materia de seguridad y para la resolución pacífica de crisis regionales (un ejemplo de tal coordinación sobre asuntos que afectan la seguridad hemisférica ha sido el Proceso de Contadora). No obstante, estos mecanismos multilaterales han tenido un carácter continental y un excesivo patrocinio norteamericano al incluir junto con los estados iberoamericanos a Estados Unidos, Canadá, y a los Estados caribeños, lo que ha limitado fuertemente su eficacia.

### **La estrategia militar española en relación con Iberoamérica**

Iberoamérica se contempla desde España como una región geopolítica con características propias y hacia la que existe una especial afinidad por razones de carácter histórico, económico, cultural e, incluso, sentimental. Por lo tanto, la visión española hacia esta región debería estar interesada en que Iberoamérica cuente con un mayor protagonismo en la esfera internacional, aprovechando para ello factores geopolíticos tan evidentes como su extensión geográfica, su dinámica de población o sus grandes recursos naturales. Igualmente, Iberoamérica debería jugar un papel mayor en la acción exterior y de seguridad española. Sin embargo, se aprecia, una creciente marginalización de Iberoamérica en las prioridades internacionales y una menor relevancia en la agenda global de la que tenía durante la guerra fría y antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre. La menor importancia de la región, se traduce en el bajo perfil que ocupa en la escena internacional. En definitiva, desde la perspectiva española se contempla Iberoamérica como un espacio geoestratégico de características propias y con el que existen grandes afinidades pero que, sin embargo, no constituye una zona geopolíticamente decisiva más allá de su papel como abastecedor de materias primas en los mercados mundiales.

Al mismo tiempo y, aun asumiendo que los 19 países iberoamericanos, que comparten una cultura común heredada de España y Portugal, configuran una comunidad de naciones, se reconoce que, tras casi dos siglos de independencia, los estados iberoamericanos no han sido capaces de desarrollar iniciativas exitosas de mayor integración regional, a través de la potenciación de mecanismos como la cooperación y la asociación, con la finalidad de alcanzar unos niveles mucho más altos de seguridad, estabilidad y prosperidad.

En este sentido, el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), que fue inicialmente concebido como un proceso muy atractivo de integración que podía tomar un camino similar al que ha conocido la Unión Europea, se ha visto devaluado tanto por la posición de Estados Unidos, que no contemplan con buenos ojos la constitución de un bloque suramericano en el continente, como por las propias tensiones internas entre los distintos socios. La alternativa norteamericana denominada “Iniciativa por las Américas” que propugna la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas ALCA puede considerarse agotada por la fuerte oposición de Brasil y, más recientemente, de Venezuela que, con su proyecto de Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), defiende la creación de una amplia zona de solidaridad continental. Por su parte Brasil, tiene una concepción geopolítica de más amplios vuelos y, desde el año 2006, busca una mayor integración de carácter global con potencias emergentes como la India y Sudáfrica<sup>20</sup>. En el ámbito regional se inclina por la creación de una “Comunidad exclusivamente suramericana de naciones”<sup>21</sup> donde, dado su peso específico, estaría llamada a jugar un papel de liderazgo.

Puede decirse que, aunque la temática de la integración iberoamericana no está agotada, si que parece conveniente hoy en día dar mayor prioridad a los acuerdos bilaterales como la mejor opción para incrementar las relaciones entre España y esta región.

En el aspecto de la seguridad, España es especialmente sensible a cualquier proceso de construcción y mantenimiento de la paz en el ámbito iberoamericano, sensibilidad que ha quedado claramente reflejada en la contribución española a las operaciones tanto de ayuda humanitaria como de mantenimiento de la paz llevadas a cabo en la región en los últimos años.

Respecto a ello, la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 señala específicamente:

“Iberoamérica constituye otro área preferente para España. La política de defensa intensificará las relaciones bilaterales y, en su caso, de cooperación militar. Igualmente, apoyaremos las iniciativas regionales encaminadas a reforzar la cooperación multilateral entre los países de la Comunidad Iberoamericana.”

---

<sup>20</sup> Idea propuesta por el presidente Lula da Silva en el 2004 en septiembre de 2006, en la reunión que tuvo lugar en Basilea con sus homólogos de India y Sudáfrica.

<sup>21</sup> Esta idea ha sido lanzada por el presidente Lula da Silva en el 2004, durante la cumbre de jefes de estado sudamericanos reunida en Quito.

Desde el punto de vista de la estrategia propiamente militar, Iberoamérica esta incluida dentro de lo que se denomina Área de Especial Interés, que se caracteriza, bien por su especial vinculación con España, bien por sus grandes recursos, o bien su elevado nivel de conflictividad. Esta Área incluye además de Iberoamérica, Oriente Medio y golfo Pérsico, Asia Central y África Subsahariana. Igualmente, la estrategia militar española especifica que, dentro de este Área, por sus implicaciones en cuanto al abastecimiento de recursos energéticos y por la especial vinculación histórica, cultural y política con España, adquiere un mayor interés la zona de Iberoamérica, en donde las Fuerzas Armadas deberán centrar los mayores esfuerzos.

De esta manera, Iberoamérica es la zona del mundo donde la estrategia militar española debería potenciarse de manera más especial, en línea con la importancia que España concede a la región desde el punto de vista político, cultural, económico e histórico. La potenciación e incremento de relaciones militares, es deseable y necesario, siempre teniendo en cuenta las propias posibilidades nacionales.

La estrategia militar española en Iberoamérica se desarrollará, teniendo en cuenta que las relaciones bilaterales deben tener una consideración preferente, si bien, para ello, las Fuerzas Armadas españolas deben apoyarse en una estrategia integrada más amplia de carácter nacional para el conjunto de la región que contemple y apoye las iniciativas militares de carácter general que surjan en la zona así como los esfuerzos de integración regional en materia de seguridad y defensa. La cooperación militar debe constituir la principal línea de acción de la estrategia militar, sin olvidar la necesidad de apoyar mediante la respuesta militar a desastres de tipo humanitario. La diplomacia de la defensa, el apoyo a la paz y la colaboración con autoridades civiles, deberían ser los procedimientos de actuación más comunes.

Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas españolas deben constituirse en el interlocutor privilegiado y mediador de los intereses en materia de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de Europa en Iberoamérica, siendo de gran beneficio efectuar esta aproximación en comunidad con otras naciones, afines cultural y lingüísticamente. Esta posición de puente en materia de seguridad y defensa entre Iberoamérica y la Unión Europea debe servir para proporcionar a las Fuerzas Armadas españolas un mayor valor añadido a la hora de hacer valer la posición y el peso internacional de España.

Puede decirse que, Iberoamerica debe constituir para España y para sus Fuerzas Armadas una pieza fundamental en su acción exterior y en el propio modelo de Seguridad y Defensa Nacional. Ello supone reconocer que la existencia de relaciones privilegiadas

con esta región constituye uno de los mayores activos estratégicos con que cuenta España a la hora de incrementar la importancia de nuestro país en el concierto internacional. Parece natural, por tanto, que, en el contexto específico de la seguridad y la defensa, resulte preciso maximizar en función de nuestras posibilidades y recursos, nuestra presencia y cooperación militar con esta región. Se buscaría, con ello, equilibrar dentro de una estrategia militar de carácter global, el valor militar de un área geográficamente lejana, pero muy cercana en cuanto a nuestros intereses, con otras áreas, especialmente la euroatlántica, con las que las Fuerzas Armadas españolas realizan estrategias específicas de gran intensidad. Se procedería así a dar a la dimensión iberoamericana de nuestras acciones un valor más completo que el que tiene en la actualidad, llevándola hasta el nivel que realmente merecen.

### **Líneas maestras para la cooperación militar española en iberoamérica**

Si en la perspectiva española se reconoce que Iberoamérica constituye una prioridad para la acción exterior de España, incluyendo los aspectos de seguridad y defensa, la geoestrategia militar española debe estar encaminada a potenciar y mejorar las relaciones entre nuestro país y la región hasta el nivel que debe corresponderle por tradición, historia, cultura e idioma común. En el logro de esta objetivo, se debe evitar pretender tener vocación de exclusividad, y buscar en el ámbito multilateral una cierta sinergia en la medida que ello sea posible, con otros socios y aliados en las estructura internacionales en las que participan las Fuerzas Armadas españolas, especialmente con Portugal, país que mantiene unas relaciones especiales con una gran potencia regional como es Brasil.

Dentro del campo de las relaciones internas iberoamericanas, en concreto, de los diferentes movimientos de integración regional que actualmente están funcionando en el espacio iberoamericano, España puede ejercer un papel importante, debido a su experiencia e influencia que tiene en la zona, actuando como conductor y referencia permanente, armonizando y aunando posturas, así como apoyando, en la medida de lo posible, los distintos procesos de integración regional que puedan desarrollarse.

En el campo que se refiere a la seguridad y la defensa, de los cinco tipos de relaciones específicamente iberoamericanas que pueden identificarse –con Estados Unidos, con la Unión Europea, hacia Asia-Pacífico, hacia el Atlántico Sur y en el entorno antártico–, a España le interesa, desde el punto de vista geoestratégico, tener un especial protagonismo en las relaciones de Iberoamérica con la Unión Europea, donde puede



actuar en su nombre desde una posición de privilegio, con vistas a incrementar las relaciones de cooperación en los campos de la seguridad y la defensa entre las principales organizaciones europeas Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Unión Europea y los Estados iberoamericanos. En cuanto se refiere a Estados Unidos, con quién España también mantiene una consideración de aliado atlántico y de especial relación bilateral, España podría jugar un papel de complementariedad en la región, dado que los objetivos de estabilidad y seguridad regional son comunes. Para ello, España, podría aprovechar las ventajas que le proporciona no verse contaminado por unas relaciones controvertidas entendidas desde la óptica de muchos gobiernos iberoamericanos y de amplios sectores de su población como fuertemente intervencionistas.

### **Los diferentes ámbitos de cooperación**

De una manera más específica, la actuación militar española en relación con la región iberoamericana, puede contemplarse en los dos siguientes marcos de actividades.

#### **ACTUACIONES EN EL MARCO BILATERAL**

Constituyen las actividades más importantes y más rentables desde el punto de vista de los intereses nacionales y de las propias posibilidades de actuación, dadas las características principales del entramado de relaciones internacionales existente en la actualidad. Los ámbitos de cooperación de las Fuerzas Armadas con las de los países iberoamericanos deben ir orientados a incrementar nuestra presencia militar en el ámbito iberoamericano, teniendo en cuenta las posibilidades presupuestarias, de forma que esta presencia pueda alcanzar una importancia relativa que esté equilibrada respecto a otras acciones españolas que se realizan en los campos de la seguridad y defensa en otros ámbitos geográficos.

Actuaciones como el apoyo decidido ante situaciones de emergencia o catástrofes, como ocurrió durante el huracán *Mitsch* son claros ejemplos, de la importancia de ejercitar la diplomacia de la defensa como herramienta extraordinariamente útil de cooperación solidaria con Iberoamérica. Acciones como el envío de profesores a algunas de sus escuelas y la recepción de alumnos de estos países en las nuestras, visitas de autoridades militares, apoyo a la modernización de las Fuerza Armadas, pasando por la organización de cursos, seminarios e intercambio de expertos, colaboración en el desminado, asistencia mutua a ejercicios o maniobras, o el establecimiento de reuniones

bilaterales de Estados Mayores, son otras de las acciones bilaterales que pueden emplearse para reforzar e impulsar nuestra atención singular hacia esta región.

Un capítulo de especial importancia puede ser la utilización compartida de la inteligencia en los términos que se precisen, así como el desarrollo de doctrina específica militar común. Se podría aprovechar la experiencia española en OTAN para incorporar las Fuerzas Armadas iberoamericanas en el proceso de transformación que actualmente se está desarrollando en la Alianza con vistas a lograr una mayor compatibilidad entre las Fuerzas Armadas iberoamericanas y las de los aliados atlánticos en cuanto a procedimientos de actuación y capacidades militares. Ello facilitaría una mayor participación iberoamericana en las operaciones militares desarrolladas por la OTAN o por la Unión Europea, sin descartar a la posibilidad de establecer convenios de reciprocidad para que cuadros de mando de diferentes ejércitos puedan ser destinados en cuarteles generales o unidades españolas y viceversa, a semejanza a como hacen otros países europeos con naciones afines.

Precisamente, este es uno de los campos de actuación más prometedores a la hora de contemplar las relaciones bilaterales entre las Fuerzas Armadas españolas y las de los países iberoamericanos. En este sentido, España podría ofrecer la incorporación de personal militar iberoamericano tanto a nivel de unidades, como de puestos en cuarteles generales y estados mayores, en aquellos despliegues militares internacionales en los que participan las Fuerzas Armadas españolas. Ello tendría la ventaja añadida aliviar la presión sobre las propias Fuerzas Armadas españolas en cuanto a las rotaciones de su personal militar, uno de los elementos críticos del actual modelo militar español.

También, España podría ofrecer su experiencia multinacional y servir de interlocutor y, en su caso de modelo, ante un posible establecimiento de un sistema de seguridad y defensa, inicialmente de tipo regional, por ejemplo en el entorno de Mercosur, que en fases posteriores se pudiera extender a todo el espacio iberoamericano.

El campo de la enseñanza merece un tratamiento propio. Las actividades que van desde la formación, el perfeccionamiento y la instrucción de alumnos, tanto españoles como iberoamericanos, hasta el intercambio de profesores o de oficiales de enlace en las escuelas militares, pasando por la celebración de seminarios acerca de la evolución o adaptación de las Fuerzas Armadas en el nuevo entorno de seguridad, constituyen verdaderos multiplicadores de fuerza de la cooperación con Iberoamérica en el área militar, donde sería necesario realizar un esfuerzo mayor que el actual.

En estrecho enlace con la enseñanza se halla el campo de las publicaciones, dada la gran ventaja que ofrece el disponer de una lengua común. Tanto el envío de publicaciones militares del CENTRO Superior de Estudios de la Defensa Nacional, del Servicio Cartográfico o de los cuarteles generales, como la celebración de encuentros periódicos entre directores de dichos centros de publicaciones se debieran potenciar sustancialmente.

El proyecto de creación de un Colegio Virtual de Defensa de carácter iberoamericano ofrece grandes ventajas en cuanto a la interoperabilidad en los campos de la doctrina y de los procedimientos, a un coste muy bajo.

Tampoco debe olvidarse el papel tradicional de representación a través de las agregadurías de Defensa, que desarrollan una labor de puesta en común y contacto de intereses y finalidades, de gran intensidad desde los puntos de vista institucional y geográfico. En esta línea, se debería acometer un estudio sobre el actual despliegue buscando una mayor racionalización de las mismas.

De esta manera, el proceso continuo de atención a esta región nos debería conducir, siempre dentro de los límites presupuestarios y de recursos que se precisen, a una intensificación de las relaciones militares entre España y los países iberoamericanos de forma que lo español, también en el campo militar, pueda representar en el continente americano un sinónimo de neutralidad, modernización, cooperación e integración.

Así, se podría contemplar nuestra participación en otras actividades de mayor calado, como pudiera ser en caso de contribución a la resolución definitiva de conflictos como el de Colombia, al cumplimiento y verificación de acuerdos de paz o a la resolución de litigios fronterizos, si así se requiriese. También colaborando conjuntamente en operaciones de mantenimiento de paz y de ayuda humanitaria en la región.

Un corolario que parece desprenderse de todas las consideraciones anteriores, es la creación o refuerzo, en su caso, en los niveles correspondientes del Estado Mayor de la Defensa de los negociados específicos para Iberoamérica. Este paso, que debería ser muy poco costoso en personal, constituiría una condición necesaria para el correcto desarrollo y potenciación de nuestras relaciones militares con Iberoamérica.

#### ACTUACIONES EN EL ENTORNO MULTILATERAL

Dentro del marco de la Unión Europea, España cuenta con una excelente posición para orientar y reforzar la política europea común de seguridad y defensa, en su enfoque hacia

Iberoamérica, fundamentalmente en los asuntos relativos al control de armamentos, el control democrático de las Fuerzas Armadas y la resolución pacífica de los conflictos regionales. Es indudable que sus especiales vínculos con Iberoamérica, su influencia en el área, así como los éxitos conseguidos en su participación en el cumplimiento de los acuerdos de paz en Centroamérica durante los años noventa, avalan el hecho de que se pueda actuar como interlocutor principal europeo en el desarrollo de las relaciones euro-iberoamericanas.

El objetivo final debería ser el hacer frente a riesgos y amenazas comunes como son el terrorismo internacional, la proliferación nuclear, o la descomposición estatal. Estos intereses compartidos deberían facilitar la creación de una especie de asociación estratégica entre la Unión Europea y los países iberoamericanas que incluyese una mayor cooperación en los ámbitos de la seguridad y la defensa, y en la que España y su Fuerzas Armadas, deberían jugar un papel importante<sup>22</sup>.

En el actual proceso político y económico a que está sujeta Iberoamérica pudiera contemplarse, en su caso, la posibilidad de desarrollar un modelo de seguridad y defensa que, en función de la evolución de en organizaciones tales como Mercosur, pudiese incluir la definición de una política común exterior y de Seguridad y Defensa al estilo del modelo europeo. No se debe pasar por alto que un posible fortalecimiento de relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica podría tener como consecuencia un incremento del protagonismo de los países iberoamericanos en el contexto internacional, lo que acarrearía ventajas objetivas tanto para la Comunidad Iberoamericana como para Europa, al reforzar el carácter multilateral de las relaciones internacionales.

En cuanto al ámbito de la Alianza Atlántica, las Fuerzas Armadas españolas podrían actuar de enlace y como promotor de alta relevancia en un posible establecimiento de relaciones con Iberoamérica en el entorno de la seguridad, que fuera más allá de la mera participación en ejercicios tipo militares UNITAS. Estas relaciones podrían incluir aspectos tales como el intercambio de información, la realización de seminarios específicos conjuntos, o la asistencia de personal militar iberoamericano a cursos impartidos en las

---

<sup>22</sup> En la XI Cumbre Iberoamericana de Lima, sus participantes se comprometieron a promover una asociación estratégica entre Iberoamérica y la Unión Europea. Esta idea debería haber recibido un fuerte impulso en la II Conferencia entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, que se celebró en Madrid, en mayo de 2002, bajo la presidencia española de la UE, si bien no se lograron los efectos pretendidos.

Escuelas de la OTAN (tanto en Oberammergau, como en el Colegio de Defensa de la OTAN de Roma).

También, se podría fomentar una interpretación “amplia” del término “región euroatlántica” tal y como se recoge en el Concepto Estratégico de la Alianza de 1999, el que este Concepto no queda bien delimitado desde el punto de vista geográfico. Ello abriría amplios horizontes a la participación de Iberoamérica en el modelo de seguridad que promueve actualmente la OTAN y que esta centrado cada vez más en la lucha contra riesgos globales que no tienen un ámbito geográfico definido. Esta concepción puede ser fácilmente aceptada por la mayoría de los países iberoamericanos, que verían en el estrechamiento de relaciones con la OTAN, e incluso en el partenariado estratégico con esta organización, una vía futura de desarrollo de sus propias alternativas geoestratégicas.

No obstante, es en el entorno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones donde España podría alcanzar un mayor protagonismo y eficacia en el marco multilateral incluyendo los aspectos relacionados con la seguridad y la defensa, buscando para ello si fuera precisa una mayor colaboración con Portugal. Este foro permite fomentar un esfuerzo integrador de los países iberoamericanos, a través de proceso cada vez más amplio tanto en cuanto a la extensión como a la intensidad, de modo que se pueda conseguir la definición y desarrollo de un modelo de seguridad y defensa propio para la región a semejanza de lo que ha ocurrido en otras partes del mundo. Este modelo debería contemplar la posibilidad de crear estructuras militares de carácter regional. Lógicamente, todo ello debería hacerse de forma progresiva y coherente partiendo de un grupo reducido de países estrechamente afines y que definiesen intereses compartidos.

## **Conclusiones**

Iberoamérica constituye uno de los tradicionales vectores de proyección de España. Desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, la posición de nuestro país ante el escenario iberoamericano se enmarca fundamentalmente en el terreno de la cooperación militar y, en menor medida, de la prevención, a través de la diplomacia de la defensa, el fomento de confianza en la región y el apoyo a la paz.

En este contexto, las líneas geoestratégicas que se acaban de exponer deben estar encaminadas a conseguir la correspondiente equiparación de las actividades que realizan las Fuerzas Armadas en la región con las equivalentes que está realizando España en el área, desde el punto de vista político, cultural y económico, de forma que se consiga una

actuación española en la región de carácter integral y equilibrada. Para ello, es necesario un mayor esfuerzo militar al objeto de potenciar las relaciones, en el marco de la seguridad, siempre teniendo en cuenta nuestros intereses nacionales y nuestras posibilidades, de manera que se logre el establecimiento de una cooperación militar estrecha, sólida, creíble y coherente.

Es verdad que para conseguir la estabilidad política en Iberoamérica es preciso disponer de regímenes políticos asentados en valores democráticos que permitan asegurar la situación económica y la justicia social, pero también es cierto que si no existe un entorno de seguridad estable, hay pocas posibilidades de que la sociedad adquiera los niveles de vida y de prosperidad correspondientes.

La apuesta militar española de futuro por Iberoamericana pasa por la realización de una gran cantidad de acciones, tanto en el campo bilateral como en el multilateral, con el propósito de obtener la óptima integración política regional donde se respeten y se potencien las características y la personalidad propia de la Comunidad Iberoamericana y se garantice la estabilidad regional.

No cabe duda que en esta apuesta es preciso contar con una importante colaboración y participación tanto de la Unión Europea, donde seremos unos interlocutores privilegiados, como de Estados Unidos, el gran actor del hemisferio. También resulta importante tener en cuenta en la medida que ello sea posible a Portugal dado que existe una fuerte convergencia de intereses con nuestro vecino ibérico.

De esta forma, en lo referente a Iberoamérica, se daría cumplimiento a lo que señalaba la anterior Directiva de Defensa Nacional en el año 2000 cuando manifestaba que era precisamente en este contexto de la cooperación militar, más allá de las tradicionales misiones de disuasión y, en su caso, de defensa del territorio nacional, que constituyen la razón de ser de las Fuerzas Armadas, donde se manifiesta en toda su amplitud su valor como instrumento de la acción exterior del Estado.

IGNACIO FUENTE COBO  
*Teniente coronel de Artillería (DEM)*

## CONCLUSIONES

### Situación actual

Las ponencias coinciden en la complejidad de la situación actual en lo que se refiere a la cooperación en materia de Seguridad y Defensa dentro del ámbito iberoamericano, en el que se observa un cierto interés por avanzar en la definición y articulación de unas instituciones que permitan alcanzar determinados objetivos comunes, pero donde todavía está incluso por decidir cuál debe ser el marco geográfico de referencia. En este aspecto se observan posturas muy diversas. Desde luego se cuenta con definiciones programáticas y con diversas instituciones interesantes, pero se está muy lejos de alcanzar los niveles de integración y de eficacia que muestran los ámbitos europeo y euroatlántico. Además, perdida la ocasión de los años noventa, el momento actual presenta grandes dificultades para conseguir nuevos acuerdos y para que las iniciativas inspiradas desde España encuentren buena acogida en todo el ámbito considerado. Pero a pesar de ello, o precisamente por ello, no debemos renunciar a intensificar nuestros esfuerzos de cooperación. Naturalmente, estos esfuerzos deben seguir las orientaciones que señala nuestra estrategia nacional.

El *Documento* analiza las diferencias entre los procesos de integración europeo y euroatlántico y aquellos que, con distintos alcances, se han desarrollado en el continente americano y afectan a Iberoamérica, buscando las claves que han dado el éxito a los primeros y las que dificultan el deseable avance a los segundos. También se han explorado los campos en los que sería a la vez deseable y posible intensificar nuestra cooperación dentro del amplio ámbito iberoamericano, sobre todo en beneficio de la modernización de la seguridad y la defensa, y se han concretado determinadas iniciativas que podrían impulsarse desde el Estado Mayor de la Defensa española.

La identificación de Iberoamérica como una Comunidad, avalada por una realidad cultural y refrendada por la existencia de las Cumbres Iberoamericanas, justifica una cooperación que no distorsiona nuestros restantes compromisos, sino que los refuerza y complementa al repercutir en beneficio de una seguridad -la atlántica- que alcanza a ambos lados del océano.

Las facilidades que todavía podemos encontrar para la cooperación regional provienen fundamentalmente de los beneficiosos efectos del proceso de consolidación democrática que la sirvió de acicate y dejó a Cuba como única excepción. Consecuencia de ello fue una disminución considerable de la conflictividad; hecho al que contribuyeron eficazmente las medidas generadoras de confianza que se aplicaron siguiendo el modelo europeo.

Otro factor positivo que debe tener repercusiones en el sentido de una mayor seguridad a largo plazo ha sido la excelente coyuntura económica. Pero, tal como se ha dicho, la ventana de oportunidad de los años noventa no se aprovechó para avanzar definitivamente en los procesos de integración. Desde luego, la actitud actual de los países iberoamericanos hacia la cooperación internacional, reflejada en la participación de un buen número de países en las llamadas “misiones de paz” constituye un buen indicio, que contrasta contradictoriamente, con la tendencia a relativizar el fenómeno terrorista. Por otra parte, el concepto de “seguridad multidimensional”, superador del criterio territorial de la “seguridad hemisférica”, debiera facilitar la cooperación con Europa, y la estrategia definida por la Organización de Estados Americanos (OEA) en términos de amenazas percibidas parece compatible con la Estrategia Europea de Seguridad.

Pero estas circunstancias favorables se ven oscurecidas por las dificultades, entre las cuales señalaremos en primer lugar las tensiones bilaterales, la diversidad de papeles que los distintos países han asignado a sus Fuerzas Armadas, la dificultad para alcanzar un consenso respecto al concepto de seguridad y la falta de percepción de una amenaza común. Por otra parte, la agenda actual de cooperación de los países iberoamericanos con Europa se ve afectada por la falta de consenso entre los países comunitarios respecto a la estrategia que conviene seguir respecto a determinados países del área América Latina y Caribe.

Pero, sobre todo, siempre existió, además, un problema de fondo - el recelo y la desconfianza frente a Estados Unidos, cuando no un abierto “antiamericanismo”- que está en la raíz del fracaso de los esfuerzos orientados a avanzar en una política hemisférica de seguridad y defensa. Para constatarlo basta con comparar lo que es el desarrollo del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca con el del Tratado del Atlántico Norte. La novedad radica en que este recelo, transformado ya en un antiamericanismo agresivo, ha pasado a situarse en el núcleo ideológico del radicalismo político surgido estos últimos años en Suramérica. La fractura política abierta en la región como consecuencia de este fenómeno ya está provocando enfrentamientos y ha hecho que se enciendan las luces de alarma.

### **Sugerencias para la cooperación**

La gama de sugerencias y propuestas que se presentan en este *Documento* es muy variada. Teóricamente, las Cumbres Iberoamericanas podrían ser el marco adecuado para una buena parte de ellas. Una observación interesante y oportuna advierte sobre la necesidad de contar siempre con Portugal y establecer con él consensos previos.



Algunas de las iniciativas apuntadas son de gran alcance estratégico y su puesta en marcha requeriría un plazo medio o largo. Así, por ejemplo, la que se refiere a la contribución que podría hacer España al desarrollo de un modelo de seguridad y defensa propio de la región, lo que sin duda la daría un mayor protagonismo y contribuiría a reforzar la multilateralidad del sistema actual de relaciones internacionales. En realidad todos los trabajos recogen de una u otra forma la idea de que España tiene una cierta obligación de aportar su experiencia europea y euroatlántica a la hora de intentar configurar un modelo propio de seguridad y defensa en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, y que, en todo caso, este proceso debería caracterizarse por el pragmatismo y la progresividad. En cuanto a las Cumbres Iberoamericanas, se señala que el carácter multidisciplinar de éstas, y la compatibilidad que muestran entre sí los *Libros Blancos*, parecen abrir la posibilidad de que en su Secretaría General se crease un núcleo que estudiase aquellas cooperaciones que surgiesen en relación con la seguridad y la defensa. Por otra parte, una mayor explotación de las posibilidades de nuestro observador en la OEA podría generar propuestas encaminadas a facilitar la concordia en los casos de disidencias.

Otra sugerencia apunta a la posibilidad de que España actúe como enlace con la Alianza Atlántica para el establecimiento de relaciones entre ésta y los países iberoamericanos por medio de intercambios de información, seminarios, asistencia a cursos en el Colegio de Defensa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y en la Escuela de la OTAN de Oberammergau, etc. Es éste un campo especialmente interesante en el que España podría transmitir a otros países informaciones prácticas procedentes de su experiencia otánica, como, por ejemplo, los pasos que conviene dar y los procedimientos más eficaces que se pueden aplicar para dar pasos hacia la interoperatividad. Nuestra sugerencia contempla la posibilidad de que, con el tiempo, y una vez superada la problemática situación actual, la relación se haga más ambiciosa y, encuadrándose dentro de una interpretación amplia del concepto estratégico de la Alianza, llegue a ser útil a los países iberoamericanos del otro lado del océano en orden al futuro desarrollo de sus propias alternativas estratégicas: una relación que podría ser de “partenariado”. Sin duda, en la actual situación esto no pasa de ser una idea utópica, pero no olvidemos que las circunstancias pueden variar y que, como yo mismo señalé en un tiempo bastante más favorable, la afinidad de los países de nuestra propia cultura con el ámbito euroatlántico de seguridad supera ampliamente a la de muchos de los miembros de la Asociación para la Paz.

En todo caso sería muy interesante que España facilitase a los demás países iberoamericanos su incorporación a los beneficios del actual proceso de transformación de la Alianza. Esta incorporación, cualquiera que fuera la forma en que se realizase, repercutiría directamente en la modernización militar y también en el grado de compatibilidad que tendrían, entre sí y con otras, las fuerzas iberoamericanas participantes en misiones internacionales.

Nuestro documento ofrece la sugerencia de que España actúe como interlocutor principal de la Unión Europea con los países de Iberoamérica para los asuntos más directamente relacionados con la seguridad -como el terrorismo internacional, la proliferación nuclear y otras amenazas, así como en lo referente al control de armamento, el control democrático de las Fuerzas Armadas y la resolución pacífica de conflictos regionales- abriendo así camino hacia una futura relación estratégica que incluyera la seguridad y la defensa.

También podría impulsarse en el seno de la Unión una mayor cooperación entre la Escuela Europea de Seguridad y Defensa y el Colegio Interamericano de Defensa, así como el ofrecimiento -dentro del programa Alban- de becas de especialización y capacitación en las escuelas militares de los países europeos.

En cuanto a la industria de defensa, se echa de menos una mayor relación entre Europa y la región que nos ocupa. España podría promover un acercamiento en este interesante aspecto, con la Agencia Europea de Defensa como interlocutor.

Hay otras sugerencias que pueden aplicarse con carácter más inmediato desde el ámbito militar, como la creación de un negociado para Iberoamérica en nuestro Estado Mayor de la Defensa, un ajuste del despliegue de agregados militares y la utilización compartida de inteligencia, campo especialmente interesante para la cooperación. Lo mismo puede decirse de la cooperación para el desminado y de la inclusión del escenario americano entre las posibles zonas de operaciones para la recién creada Unidad Militar de Emergencias, lo que permitiría, no sólo una respuesta rápida y eficaz en caso de catástrofes, sino también una interesante oportunidad para una cooperación militar cuya experiencia sería extrapolable a otras operaciones, como las llamadas “de paz”.

Nos parece de especial interés la idea -también apuntada en este documento e inspirada en fórmulas europeas - de establecer convenios que permitan el destino de expertos y cuadros de mando de otros países del ámbito iberoamericano en cuarteles generales, estados mayores y unidades -sobre todo con ocasión de despliegues internacionales- y conversaciones bilaterales entre los estados mayores. El Tratado

Antártico también puede ser un marco interesante para impulsar proyectos de cooperación militar de carácter multilateral, y de mayor duración que los actuales, en terrenos como la cartografía, la telemedicina y la experimentación de materiales logísticos.

El ámbito de la enseñanza es uno de los que ofrecen mayor facilidad para la intensificación de nuestras relaciones con otros países de Iberoamérica, puesto que se trata de un campo “clásico” para la cooperación militar. En este sentido podría explorarse la posibilidad de una participación española en el Colegio Interamericano de Defensa, así como el intercambio de oficiales de enlace entre centros de enseñanza. Esperemos que la deseable culminación del proceso de creación de un Colegio Virtual de la Defensa sea pronto una realidad. Este proyecto tiene una gran proyección de futuro, como la tienen también las reuniones de directores de centros de estudios equiparables a nuestro Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, ya plenamente institucionalizadas. Ligada a la cooperación en el terreno de la enseñanza está la difusión mutua de publicaciones militares o de estudios estratégicos y la potenciación de los encuentros periódicos de directores de centros de publicación.

En el trasfondo de todas estas actividades de cooperación relacionadas con la enseñanza se halla el interés preferente que debe suscitar el intercambio y el debate de ideas en el campo del pensamiento militar y estratégico dentro de nuestra propia área cultural, así como el posible desarrollo de doctrina militar específica común. En este mismo sentido se apunta la conveniencia de intensificar la celebración de seminarios sobre la evolución o adaptación del actual sistema de seguridad en nuestro ámbito iberoamericano y la eventual asistencia española a la elaboración de un *Libro Blanco de las Américas*, objetivo cuya posibilidad teórica se deduce del análisis realizado sobre este tipo de libros, pero que ahora nos parece utópica como consecuencia de la deriva política de algunos países que se están desmarcando de la búsqueda de cualquier tipo de convergencia. A efectos prácticos más inmediatos quedémonos con las facilidades que ofrecen para la cooperación aquellos *Libros Blancos* que ya fueron escritos y que no han sido superados por los acontecimientos.

El carácter más sutil de algunas sugerencias no resta interés a su contenido. Todo lo contrario. Éste es el caso de aquella que propugna promover una reflexión sobre la “occidentalidad” de Iberoamérica para matizar al cliché aislacionista instaurado por el concepto de “seguridad hemisférica”, o la que aconseja seguir por nuestra parte una línea

de actuación consistente y rigurosa que haga de lo español un sinónimo de “neutralidad, cooperación e integración”.

Como puede verse, existe un vasto campo de posibilidades a la hora de ampliar e intensificar la cooperación española en materia de seguridad y defensa dentro del ámbito iberoamericano. Además, el éxito de nuestra participación en los procesos de paz en Centroamérica, y nuestra importante presencia económica en el continente americano, constituyen un buen aval para España. Pero la buena acogida que hasta ahora tuvieron nuestras iniciativas no debe hacernos olvidar que hoy en día, y en las complejas circunstancias que hemos descrito, la puesta en práctica de las sugerencias que puedan proponerse debe ser abordada con suma prudencia y teniendo en cuenta que en la región existen discursos enfrentados. De aquí que sea recomendable orientar nuestras cooperaciones preferentemente en sentido bilateral y con aquellos países que ofrezcan una mejor sintonía y una mayor capacidad de influencia. La reciente Cumbre Iberoamericana, celebrada al filo del cierre de este trabajo, nos ha proporcionado una buena muestra de los problemas con que pueden tropezar tantas buenas intenciones.

Por todas estas razones, nuestro trabajo recomienda que, sin renunciar a lo que ahora parece estar situado en el terreno de la utopía, es decir, manteniendo ésta en nuestro horizonte y teniendo siempre en cuenta los signos de los tiempos, avancemos decidida y pacientemente con pasos pragmáticos y concretos que tengan un efecto multiplicador y una repercusión favorable en la construcción del futuro.

JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA

*Teniente general del Ejército de Tierra*

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. JAVIER PARDO DE SANTAYANA Y COLOMA  
*Teniente general del Ejército de Tierra.*

*Coordinador:* D. JOSÉ ANTONIO VALDIVIESO DUMONT  
*Coronel del Ejército de Tierra. Profesor del CESEDEN.*

*Vocales:* D. CARLOS MALAMUD RICKLES  
*Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*  
*Director del INCIPE.*

D. VICENTE GARRIDO REBOLLEDO  
*Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.*

D. JUAN BATISTA GONZÁLEZ  
*Coronel de Artillería (DEM).*

D. IGNACIO FUENTE COBO  
*Teniente coronel de Artillería (DEM).*