



Documentos de Seguridad y Defensa 54

España y su posible papel en
las iniciativas de «Partenariado»
Iberoamericano en OTAN e
iniciativas CSDP en la UE

Febrero 2013

Escuela
de Altos
Estudios
de la
Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editores, 2013

NIPO: 083-13-035-9 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: marzo 2013



NIPO: 083-13-029-9 (edición libro-e)
ISBN: 978-84-9781-813-1 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

Introducción.....	7
<i>Carlos Malamud Rikles</i>	
Capítulo primero	
América Latina y la OTAN	9
<i>Carlota García Encina</i>	
Las políticas de asociación de la OTAN	10
Argentina, Chile, El Salvador y Colombia	13
Percepciones sesgadas	17
Conclusión	20
Capítulo segundo	
Cooperación entre la Union Europea e Iberoamérica en seguridad y defensa	23
<i>Francisco Martínez Vázquez</i>	
1. Introducción	23
2. Relaciones bilaterales y a nivel subregional	25
2.1. Acuerdo de Asociación con Chile	26
2.2. Alianza estratégica con Brasil	26
2.3. Asociación estratégica con México	27
2.4. Acuerdo de Asociación con América Central	28
2.5. Relaciones con la Comunidad Andina	28
3. Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-América Latina	29
3.1. Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad	30
3.2. La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales	31
3.3. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE para las Relaciones con América Latina	31
3.4. Mensaje del EuroLAT a la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe	32
3.5. Declaración de Madrid de 18 de mayo de 2010	32
3.6. Resolución de EuroLAT «Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa»	33
3.7. Lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada	35
3.7.1. La cooperación UE-ALC en material de drogas.....	35
3.7.2. El problema mundial de las drogas.....	36
3.7.3. EuroLAT y la lucha contra el narcotráfico.....	37
4. Conclusiones. El futuro y posible papel de España	38

Capítulo tercero

Papel de España en iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica.....	43
<i>Pedro Baños Bajo</i>	
1. Introducción.....	43
2. Campos de cooperación.....	45
2.1. Operaciones relacionadas con la paz.....	45
2.2. Catástrofes y desastres, naturales o provocados por el hombre.....	48
2.3. Modernización de las estructuras de defensa.....	49
2.4. Participación en estructuras de seguridad y defensa.....	50
2.4.1. Junta Internamericana de Defensa.....	50
2.4.2. Organización de Estados Americanos.....	51
2.4.3. Consejo de Defensa Suramericano.....	51
2.4.4. Cumbres iberoamericanas.....	52
2.4.5. Tratado Antártico.....	53
2.5. Ámbito industrial y tecnológico.....	53
2.6. Enseñanza y formación.....	55
2.6.1. Programa de Enseñanza Militar.....	55
2.6.2. Curso de Estado Mayor.....	55
2.6.3. Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos.....	56
2.6.4. Otros cursos.....	57
2.6.5. Estudios en centros de la Guardia Civil.....	57
2.6.6. Intercambio de profesorado.....	58
2.6.7. Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos.....	58
2.6.8. Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales.....	58
3. Reflexiones finales.....	59
Agradecimiento.....	62
Anexo: Actuales iniciativas adoptadas entre el Ministerio de Defensa español y los países iberoamericanos.....	65
1. Acuerdos bilaterales de cooperación.....	65
2. Reuniones bilaterales.....	65
2.1. <i>Comisiones mixtas.....</i>	65
2.2. <i>Reuniones de Estados Mayores.....</i>	66
2.3. <i>Reuniones de material de defensa.....</i>	67
2.4. <i>Reuniones de grupos de trabajo y de expertos.....</i>	67
3. Diplomacia de defensa.....	67
4. Otras actividades.....	67
4.1. <i>Escalas de buques y aeronaves.....</i>	67
4.2. <i>Maniobras conjuntas.....</i>	68
4.3. <i>Visitas de unidades militares.....</i>	68
4.4. <i>Cooperación en la elaboración de textos.....</i>	68
Conclusiones.....	69
<i>Carlos Malamud Rikles</i>	
Composición del grupo de trabajo.....	75
Documentos de Seguridad y Defensa.....	77

Introducción

Carlos Malamud Rikles

Hasta la fecha, la seguridad y la defensa han tenido un papel secundario, incluso marginal, en el conjunto de las políticas españolas de cooperación con América Latina. Si bien es cierto que hay algunos precedentes importantes, como el papel jugado por los gobiernos españoles y sus Fuerzas Armadas en los procesos de pacificación de América Central (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) o la nutrida presencia de militares latinoamericanos en diversos cursos de formación desarrollados por el Ministerio de Defensa, todavía es mucho lo que se puede hacer al respecto en estos dos campos concretos.

El conjunto de trabajos que aquí se presenta tiene por principal objetivo analizar el papel que puede jugar España en las diversas iniciativas de «partenariado» promovidas tanto por la Unión Europea (UE) como por la OTAN en este campo concreto. A esto hay que agregar el análisis de lo que supone la cooperación bilateral de España con los diversos países latinoamericanos y, también con instancias de integración subregionales, MERCOSUR, CAN (Comunidad Andina) o SICA (Sistema de Integración Centroamericano) o más amplias como la UNASUR y su Consejo Sudamericano de Defensa (CSD).

Para ello se cuenta con tres trabajos de Carlota García Encina, Francisco Martínez Vázquez y Pedro Baños, mencionados por su orden de publicación. Si Carlota García Encina centra su capítulo en «América Latina y la OTAN», Francisco Martínez Vázquez lo hace, por su parte, en la «Cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica en seguridad y defensa». Finalmente, Pedro Baños Bajo se ocupa monográfica-

mente del «Papel de España en iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica».

Es obvio que por su propia naturaleza las cuestiones de seguridad y defensa resultan mucho más sensibles para todos los gobiernos implicados, a ambos lados del Atlántico. Si a ello le sumamos el proceso de ampliación europeo y los importantes cambios ocurridos en la política latinoamericana en la última década, con la consolidación de procesos de democratización pero también con la emergencia de gobiernos más nacionalistas y más celosos de sus prerrogativas en estos temas, se puede entender las causas principales de los escasos avances logrados en la materia en los años recientes.

A ello se une la creciente fragmentación de la región, que no acaba como algunos creen en la división de dos grandes bloques enfrentados entre sí, lo que no es correcto, sino de importantes diferencias entre los diversos países, inclusive aquellos que pueden parecer más próximos, en los más variados temas. Esta situación dificulta impulsar políticas regionales o subregionales de cooperación y lleva a poner un mayor énfasis en la cooperación bilateral.

Dado el particular interés de España por América Latina, y su importante presencia en todos los países de la región en los últimos años, la serie de trabajos aquí presentados profundizan en aquello que puede hacer España para reforzar la cooperación en temas de seguridad y defensa tanto en la OTAN como en la UE. Si bien las respuestas surgen de la realidad de la relación entre España y las repúblicas latinoamericanas, que es la que permite impulsar políticas comparables en instancias multilaterales, los autores intentan ir más allá para plantear vías concretas de trabajo.

De todos modos, como se podrá ver en los diferentes capítulos, se trata de un tema complicado de abordar por la relativa novedad de buena parte de las herramientas desarrolladas en el seno de la UE y de la OTAN para vincularse con el resto del mundo. A esto se agrega la tradición de la mayoría de los países latinoamericanos a trabajar en estrecha relación con Estados Unidos y, en menor medida, con los organismos panamericanos desarrollados tras el fin de la II Guerra Mundial, como el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), y a los menores contactos con los países europeos y la OTAN.

En definitiva, se trata de profundizar entre la novedad de algunas herramientas europeas y de la OTAN y las viejas tradiciones proamericanas y los fuertes rechazos antiimperialistas que aún siguen pesando para intentar definir los pasos concretos que puede dar España para reforzar su cooperación con América Latina en los campos de seguridad y defensa. Y todo esto en un momento como el actual, que requiere grandes esfuerzos por parte de todos los actores internacionales de forma de poder superar la situación de estancamiento en el menor tiempo posible.

América Latina y la OTAN

Carlota García Encina

Capítulo primero

La OTAN busca ampliar su círculo de amigos. Ya sea porque alrededor del 10 por 100 de las tropas que forman parte de las misiones que lidera proceden de países no miembros de la Alianza, como porque las asociaciones pueden considerarse el único instrumento que ahora mismo –en una época de crisis económica y recortes– puede permitirse la OTAN para ofrecer seguridad colectiva. Una de sus ventajas es que la OTAN puede adquirir ciertas herramientas, principalmente civiles, que hoy no dispone y que cuestan dinero. Si además se compara con la carísima ampliación, las asociaciones y «partenariados» suelen ser bastante más baratos para las arcas de la Organización. También pueden ayudar a difundir los valores que comparten los aliados, y el hecho de que se impliquen cuantos más mejor goza, por lo general, de mayor aceptación. Los socios más allegados participan de muchas maneras, como la realización de operaciones conjuntas. Pero, cada vez más, sus esfuerzos no están relacionados con el combate, sino con el intercambio de información y de buenas prácticas, con la participación en ejercicios conjuntos o a través del diálogo político.

Por todo ello, las políticas de asociación y «partenariado» de la Alianza se han convertido en una de sus prioridades desde la Cumbre de Lisboa, en noviembre de 2010, tanto en construir sobre relaciones ya existentes como desarrollar otras nuevas. En Chicago, en mayo de 2012, fue también uno de los tres puntos principales de la agenda.

Se invitó, además, a un grupo de trece naciones de todo el mundo que habían contribuido significativamente, ya sea políticamente, operativamente o financieramente en las operaciones aliadas. Entre ellas no había ningún país de América Latina.

Las políticas de asociación de la OTAN

Los programas de «partenariado» de la OTAN reúnen hoy en día a cerca de cuarenta naciones en un complicado entramado. Su origen se remonta a los cambios en Europa Central y Oriental tras la caída del muro de Berlín, en 1989. Había entonces una necesidad de tender una mano amiga a estos países y proponerles una nueva relación de cooperación, además de ser una manera de gestionar la diversidad de los cambios que debía afrontar la Alianza. Así nació, en 1991, el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC); la Asociación para la Paz (APP), en 1994, y, en 1997, el Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC), en sustitución del NACC, con el objetivo de crear una asociación mayor y más operativa. El desarrollo de estas nuevas herramientas de asociación ayudaría más adelante a evitar la aparición de nuevas divisiones a causa de ampliación, permitiría a la OTAN relacionarse con países estratégicamente importantes, pero que no estaban interesados en la integración, y facilitó la formación de la coalición, dirigida por la Alianza, que contribuyó a la pacificación de los Balcanes. Las asociaciones representaron, por tanto, una parte esencial del éxito de la OTAN en los años noventa y una gran estrategia de fomento de la seguridad en todo el continente europeo. Además, estos programas estaban fuertemente enfocados a la democratización y al establecimiento de un control civil y democrático de las fuerzas armadas, y había un compromiso por parte de todos los socios con la democracia y los derechos humanos. Este aspecto, sin embargo, no destaca en otros dos programas de asociación aliados: el Diálogo por el Mediterráneo, creado en 1994, y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, establecida en 2004.

El Diálogo por el Mediterráneo se desarrolló a mediados de los noventa como complemento y contrapeso de la apertura de la Alianza hacia el Este, con el objetivo de impulsar la cooperación y el entendimiento mutuo a través del diálogo. Al final se quedó como el hermano pobre de la ampliación y de la asociación, con un impulso estratégico mucho menor por parte de la Alianza y unos socios poco entusiastas. La Iniciativa de Estambul, por su parte, fue aprobada tras los sucesos del 11-S y la guerra de Irak, y fue el primer paso adoptado por la OTAN para reconocer el gran interés de Occidente en el golfo Pérsico. Hoy en día ambas iniciativas sufren la misma falta de claridad estratégica de la OTAN respecto a sus objetivos en Oriente Medio. Ninguna de las dos jugó un papel visible en la denominada Primavera Árabe, aunque Jordania, miembro del Diálogo

por el Mediterráneo, así como Qatar y Emiratos Árabes Unidos, miembros de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, dieron su apoyo a la operación aliada en Libia.

Por otro lado, durante los últimos años ha ido creciendo en importancia el grupo más informal de los «socios alrededor del globo» (*partners across the globe*, PAG), anteriormente denominados «países de contacto». Forman parte de él naciones tan dispares como Australia, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea, Pakistán y Mongolia. Cooperan con la OTAN de forma bilateral y en ocasiones con aportaciones significativas a las misiones aliadas.

Los «partenariados» han pasado a ser una parte integral de la política de seguridad de la OTAN, y una herramienta para alcanzar los objetivos de la Alianza. Si la idea inicial fue la de construir seguridad mediante el diálogo y la cooperación, con un acercamiento eminentemente regional, en los últimos años los objetivos se han vuelto mucho más ambiciosos. Los socios que ahora se comprometen con la OTAN, o que la Organización desea tener, quieren afrontar los retos en materia de seguridad del siglo XXI, como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, la piratería y la ciberdefensa. Sin embargo, la jungla en la que se ha convertido el entramado de programas y estructuras de las políticas de asociación se ha quedado obsoleta para hacer frente a las nuevas ambiciones. Como el EAPC, algunos de cuyos miembros se han ido integrando en la Alianza mientras que otros han preferido concentrarse en las relaciones bilaterales a través de instrumentos diferentes. Por ejemplo, Rusia, y posteriormente Ucrania y Georgia, que no querían ser simplemente socios de dicho crisol e impulsaron la creación del Consejo OTAN-Rusia, la Comisión OTAN-Ucrania y la Comisión OTAN-Georgia, respectivamente. El resultado es que el EAPC se ha ido vaciando desde dentro.

Desde hace dos años la Alianza reflexiona sobre el futuro de las asociaciones dentro de la comunidad euroatlántica, sin olvidar que muchos de los desafíos estratégicos a los que se enfrenta y se tendrá que enfrentar en el futuro estarán fuera Europa, lo que implica asumir compromisos en regiones del planeta potencialmente inestables donde la Alianza quizá no haya pisado antes. El propio Concepto Estratégico, aprobado en Lisboa en 2010, afirma que las inestabilidades y los conflictos que ocurren fuera del área OTAN pueden amenazar directamente la seguridad de la Alianza.

La OTAN es consciente de que no ha sabido capitalizar las oportunidades estratégicas que le podían brindar instrumentos como el Diálogo por el Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul debido, fundamentalmente, a la inexistencia de una visión y estrategia comunes y más amplias por parte de Occidente. Así, en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010 se tomó la decisión de definir una nueva y única política de asociación, y en abril de 2011 los ministros de Exteriores de la Alianza

aprobaron el «paquete de Berlín» para sacar adelante la reforma. Esta se basa en tres principios: la política de «partenariado» tiene que ser más flexible y eficiente; la gestión de los socios debe ser rigurosamente racionalizada, introduciendo una única serie de instrumentos para el «partenariado»; y las contribuciones de los socios a las misiones de la OTAN tienen que ser clarificadas y reformadas.

El futuro pasa claramente por desdibujar las diferencias regionales en las que hasta ahora se había enfatizado y buscar países con los que haya intereses comunes. Países que además asuman parte de las cargas asociadas, y en el caso de contribuir más que algunos aliados, incluso formando parte de la toma de decisiones. La nueva política de «partenariado» debe servir además para establecer relaciones estratégicas en regiones nuevas e importantes y desarrollar una nueva dinámica de seguridad.

De momento, las estructuras y los formatos existentes se mantienen, pero en la práctica están siendo reemplazados por una fórmula más flexible denominada formato «28+n» y la realización de encuentros *ad hoc* cuando se resuelven necesarios. Existe hasta un formato más amplio que es denominado *big tent* que puede reunir hasta setenta países y organizaciones, aunque, en general, cuanto más pequeños, más eficientes. Permite incluir a una gran variedad de actores y es muy práctico y provechoso, principalmente para el intercambio de información.

El Consejo es quien decide quién participa en estas reuniones temáticas en el formato 28+n, pero cualquier país puede manifestar su interés por participar en este tipo de debates, y los aliados también pueden proponer la participación de algún país. ¿Pueden los países de América Latina tener interés en participar en estos encuentros? ¿Pueden estar entre los futuros nuevos socios de la Alianza?

Para la Alianza nadie está descartado y el objetivo es precisamente una mayor flexibilidad para que haya cabida para todos. Colombia, por ejemplo, ha participado en una reunión 28+n sobre la lucha contra el narcotráfico. Y existen otros temas e intereses que pueden ser de interés para otros países latinoamericanos, como, por ejemplo, la ciberdefensa en la que Brasil muestra un creciente interés.

Por ahora solo se trata de reuniones donde hay un valioso intercambio de información, pero para la Alianza es una manera de acercarse a las potencias emergentes de Asia, África o América Latina con las que la OTAN desea contar. Ya ha atraído a China –con la que lleva años tratando de acercarse– y a la India, y ambas han participado en una reunión 28+n sobre piratería. Según los cálculos de la OTAN ese acercamiento a los países emergentes asiáticos podría estimular a otros países, principalmente latinoamericanos, a participar en algunas de las reuniones y dejar de lado algunas reticencias y percepciones sesgadas que tienen de la OTAN.

Los aliados han mostrado recientemente un creciente interés por explorar posibilidades de asociación con Brasil¹. El propio almirante James Stavridis, actual jefe del Mando Europeo de Estados Unidos (EUCOM) y comandante supremo aliado de la OTAN en Europa (SACEUR), ha afirmado recientemente que, al igual que India, Brasil es una potencia que tiene grandes capacidades y que podría operar con los aliados perfectamente. Brasil actualmente acumula el 55 % del gasto en defensa en América del Sur, y el 2,3% del gasto mundial. Entre 2001 y 2010 ha crecido un 30%, aunque el último año, debido a la creciente inflación y algunos problemas económicos, la presidenta Dilma Rousseff ha decidido lanzar un programa de austeridad reduciendo un 27% el presupuesto militar. Según el *Libro Blanco de la Defensa* de Brasil de 2008, la ciberseguridad es uno de los principales componentes de su estrategia de defensa, y en 2011 el Ejército inauguró un centro de ciberdefensa. Brasil también ha expandido su presencia en las operaciones de paz de Naciones Unidas y sigue liderando la misión de la ONU en Haití. Por todo ello, resulta lógico el interés de la OTAN por Brasil, aunque, por el contrario, el acercamiento e interés pueda ser menor y más lento.

Argentina, Chile, El Salvador y Colombia

Las relaciones entre la OTAN y los países de América Latina han sido hasta hoy escasas y, a grandes rasgos, se limitan a la participación de Argentina en la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR) y la (Fuerza de Intervención en Kosovo) KFOR y de Chile en SFOR.

Con la ascensión al poder en Argentina del presidente Carlos Menem, en 1989, se produjo un cambio sustancial en la proyección exterior del país. Por un lado, hubo un énfasis y un esfuerzo por participar en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, aportando batallones en la antigua Yugoslavia, Haití, Angola y Mozambique, entre otros. Por otro lado, hubo un interés por entablar una relación fluida con los norteamericanos, dándose algunos pasos importantes, como la salida de Argentina del Movimiento de los Países No Alineados y la participación en la operación Tormenta del Desierto, en Kuwait, en 1990. El reconocimiento por el compromiso y la contribución a la seguridad internacional de Argentina se materializaron cuando el Gobierno de Estados Unidos le otorgó formalmente, en febrero de 1998, el estatuto de aliado fundamental no perteneciente a la OTAN, siendo la primera vez que Washington otorgaba ese estatuto a un país del hemisferio occidental. El estatus de aliado extra-OTAN llevaba y ha llevado durante muchos años a confusión, pues no se trata de una intromisión de la OTAN, sino que la condición de aliado extra-OTAN la daba Estados Unidos, no la Alianza. Chile llegó incluso a pedir

¹ «Worth exploring NATO partnership with India», *The Hindu*, 02/III/2012.

explicaciones a Argentina del alcance de lo que significa la calificación de «socio estratégico» de la OTAN. Y en algunos medios de comunicación de Chile, y también de Brasil, se refirieron a la alianza como parte de un proceso de «expansionismo de la OTAN» en la región.

De alguna manera no estaban equivocados, pues la alianza bilateral con Estados Unidos terminó siendo un premio de consolación para Argentina, pues lo que el presidente Menem deseaba era la condición de miembro pleno de Argentina en la OTAN, como manifestó por primera vez en 1992. Llegó a concitar incluso el interés de algunos países occidentales como Italia y España, pero la iniciativa se enfrentaba con un obstáculo geográfico y jurídico. Logró, eso sí, que los contactos con la Alianza Atlántica se intensificaran, que se impulsara el diálogo bilateral y que se celebraran numerosos encuentros y visitas entre ambas partes. La primera oportunidad concreta para estrechar la cooperación con la OTAN se produjo tras la decisión de Argentina de participar en 1998 en la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR), a la que contribuyó con una compañía de Gendarmería Nacional. Su actuación dentro de SFOR le dio además la oportunidad de participar en el Consejo de Asociación Euroatlántico. Argentina en esa época se definía como un país con un claro perfil atlántico, como parte de un entramado de naciones que compartían unos mismos valores y una misma misión, como el socio específico de la OTAN en el Atlántico Sur, y reconocía a la OTAN como uno de los motores indispensables de la seguridad internacional².

Pero ¿cuáles eran los motivos de Argentina para buscar ser aceptada en la Alianza, tan alejada geográficamente? No buscaba un mayor margen de seguridad, como quizá sí los países de Europa Central y Oriental en aquel momento, sino integrarse en una de las instituciones más representativas de Occidente. En segundo lugar, era la manera de prolongar de manera natural la activa participación argentina en las misiones en el marco de Naciones Unidas, así como proveer a la Fuerzas Armadas de un claro sentido de misión más allá de las fronteras.

Aunque por un momento el presidente Menem llegó a albergar la ilusión de que el país podría eventualmente ser aceptado como miembro, por parte de la OTAN hubo escasas señales al respecto. El entonces secretario general de la OTAN, Javier Solana, agradeció, no obstante el rechazo de la solicitud, el ofrecimiento y la disposición de Argentina. Cabe destacar que fueron varios los intentos por ingresar; el último, en julio de 1999, pocos meses antes de que terminara el mandato del presidente. Solicitó la incorporación de Argentina a la OTAN «en calidad de miembro asociado o una categoría similar por establecerse». El mismo día se presentaba la propuesta argentina de enviar 500 efectivos a Kosovo, lo que constituiría

² DOMÍNGUEZ, Jorge (ministro de Defensa de la República de Argentina). «Argentina, socio de la OTAN en el Atlántico Sur», publicado en *NATO Review*, Spring 1999.

hasta ese momento el mayor destacamento en el exterior de Argentina, con la intención de participar en la Fuerza de Intervención en Kosovo (KFOR). Su participación se mantuvo hasta 2007. Quedaban por entonces aún cerca de una cuarenta de efectivos, pero por una disposición del Gobierno nacional se replegaron en abril de 2007.

También es importante destacar que el estatus de socio extra-OTAN de Estados Unidos concedió a Argentina una serie de ventajas financieras, como el acceso a fondos en condiciones preferenciales, y, sobre todo, la transferencia de armamento y tecnología en un momento en el que era complicado para América Latina acceder a dichos recursos norteamericanos. Con los años, Argentina pudo obtener equipos compatibles con la OTAN, principalmente en transportes y comunicaciones, y recibir numerosos cursos de formación, lo que sin duda mejoró notablemente la interoperabilidad de Argentina con las fuerzas de la OTAN.

Después de Menem, quien se hiciera cargo de la gestión de Argentina no compartía la visión del anterior presidente. Fernando de la Rúa, cuando aún era el candidato presidencial de Argentina, calificó de «totalmente inconveniente e inviable» la decisión del presidente de solicitar para Argentina la incorporación a la OTAN. Para el candidato, Argentina debía avanzar en la articulación de esquemas regionales de seguridad.

En cuanto a Chile, el país latinoamericano puso esfuerzo y énfasis en los años noventa en su participación en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Para ello estableció los criterios para el empleo de las Fuerzas Armadas en misiones de paz, así como el procedimiento para la toma de decisiones del Gobierno para tal participación. Chile convirtió el mantenimiento y la promoción de la paz en uno de los objetivos permanentes de su política exterior. Gradualmente Chile fue ampliando la naturaleza de su participación en operaciones de paz aceptando el desafío de integrar también misiones de imposición de la paz. Así se llegó a la participación de Chile en 2003 y 2004 en la SFOR, misión que en 2004 pasaría a ser dirigida por la Unión Europea y en la que Chile mantendría su compromiso. Hay que recordar que ya en 1997 el Ministerio de Defensa dispuso la participación de 83 carabineros en la Fuerza de Tarea de Policía Internacional para Bosnia-Herzegovina de Naciones Unidas. Su participación en la SFOR surgió tras la invitación del Ejército británico a participar desplegando un contingente militar en conjunto con su fuerza. Chile participó con una treintena de militares.

También se puede mencionar la participación de Chile en la KFOR con un oficial de Ejército como enlace militar entre la misión de la ONU, la UNMIK, y la OTAN. Y conviene subrayar que el Gobierno chileno recibió una invitación de su par español para que dos efectivos del arma de Ingenieros del Ejército de Chile se integraran en las fuerzas españolas de la ISAF entre 2003 y 2004.

Hoy en día, el único país latinoamericano que participa en una misión bajo el mando de la OTAN es El Salvador. Desde agosto de 2011 El Salvador se unió a la ISAF para participar en las labores de adiestramiento de las fuerzas militares y policiales afganas. Un contingente de 22 efectivos salvadoreños fue al país asiático para participar en la mejora de la situación de seguridad del país afgano, y después de ocho meses en el país, el primer contingente fue reemplazado por otro, con lo que continúa el compromiso. Según palabra de José Benítez Parada, ministro de Defensa Nacional de El Salvador con estos esfuerzos del país quieren retribuir parte de lo que la comunidad internacional hizo por su país. Según el presidente salvadoreño Mauricio Funes, el envío de tropas a Afganistán respondía a la alianza estratégica que tiene el país con Estados Unidos, y de la misma manera que Washington colabora con El Salvador en un plan de seguridad, ellos colaboran enviando tropas al país asiático. El país ya participó en Irak desde 2003 a 2009 al lado de Estados Unidos.

Pero ninguno de los países hasta ahora mencionados, ya sea Argentina con la mayor experiencia en cooperación con OTAN, Chile, El Salvador o Brasil, que como país emergente resulta el más atractivo de América Latina a ojos de los aliados, será el próximo protagonista de la relación entre la Alianza y el hemisferio occidental, sino Colombia.

Colombia podría ser el siguiente país latinoamericano en enviar tropas a Afganistán. Así lo ha sugerido James Stavridis después de la Cumbre de Chicago de mayo de 2012³. Desde 2008, el país latinoamericano, a petición de la OTAN y de Estados Unidos, evalúa las posibilidades de cooperación en la misión ISAF. Precisamente en 2008 una delegación de oficiales de las fuerzas militares y de la Policía Nacional colombianos viajó a Afganistán para ver de qué manera su experiencia colombiana podía servir en el país asiático. Por ejemplo en actividades de desminado, en operaciones especiales, en lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, y en erradicación de cultivos ilícitos. Y también ha ocurrido al contrario, con la visita del jefe de la misión de adiestramiento de la OTAN en Afganistán, Bill Caldwell, a Colombia para aprender de la lucha contra el narcoterrorismo. Al mismo tiempo ha aumentado la presencia de altos mandos militares en conferencias de la OTAN, y existen equipos militares de enlace de Colombia en la OTAN. En este proceso de análisis sobre las posibilidades de participación de Colombia, el país ha estado en contacto no solo con la OTAN y Estados Unidos, sino también con los Gobiernos de España, y Reino Unido.

Sin duda, el hecho de que el almirante James Stavridis estuviera a cargo del Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM) entre 2006 y 2009, lo que le llevó a conocer de primera mano las actividades en la lucha contra el narcotráfico en Colombia, ha sido un factor determinante para que haya puesto empeño, desde su actual puesto como SACEUR, para promo-

³ James STAVRIDIS. «Sailing on to the NATO Chicago Summit», EUCOM, 22/V/2012.

ver la participación del país latinoamericano. Y ello también puede ser extensible a otros países de la región, como Brasil, por el que también ha mostrado interés.

También hay que destacar que en mayo de 2012 la OTAN, en un reducido grupo integrado únicamente por 14 países en representación de 22 tipos de diferentes aviones «tanqueros», votó incluir a Colombia en la denominada Comunidad OTAN ATP-56 AAR, dándole un estatus similar al que tiene en la actualidad Australia. Con este acuerdo la fuerza aérea colombiana es ahora elegible para establecer acuerdos de interoperabilidad de reabastecimiento en vuelo con cualquiera de los miembros de la OTAN y de sus socios.

Aunque no existan más ejemplos de cooperación entre países latinoamericanos y la Alianza Atlántica hay que mencionar la presencia de algunos observadores latinoamericanos en maniobras de la OTAN. Como ejemplo, en junio de 2011 unas maniobras de la OTAN cerca de Murcia y bajo el nombre de «Bold Monarch 11» contó con la presencia de observadores de Argentina y Brasil.

Sí que existen, sin embargo, contactos estrechos entre algunos países latinoamericanos con algunos países miembros europeos de la OTAN. Como Colombia y Reino Unido, que en los últimos años han fortalecido su cooperación en materia de defensa. En enero de 2011, la viceministra brasileña de Defensa visitó el país reuniéndose con funcionarios civiles y militares de alto nivel del Gobierno británico para compartir la experiencia del Reino Unido sobre el proceso de revisión estratégica de la defensa y la modernización en materia de adquisiciones y logística.

Brasil y Francia arrastran una fuerte cooperación en materia de defensa –aunque ellos mismos definen su relación como estratégica–, lo que les permite abordar de modo muy global las relaciones internacionales, desde la reforma de la ONU y de su Consejo de Seguridad, el sistema financiero internacional y la nueva gobernabilidad mundial con el G-20. Brasil considera que su irradiación internacional también pasa por la reconstrucción de su herramienta militar, y, por este motivo, en diciembre de 2008, firmó el acuerdo con Francia para la fabricación de helicópteros y la construcción en serie de cuatro submarinos convencionales, además del primer submarino brasileño a propulsión nuclear. Brasil busca fuera, sobre todo, el conocimiento tecnológico que él no dispone no solo para confirmar su posición de líder regional, sino para estar a la altura de la gran potencia que desea ser.

Percepciones sesgadas

¿Qué tienen en común el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la OTAN? Son las dos alianzas más antiguas de la historia moderna, aunque el pacto de defensa mutua interamericano

fue firmado en 1947, dos años antes que la OTAN. También tienen en común la presencia dominante y fundamental de Estados Unidos, aunque el éxito de cada una haya sido dispar. Ambos son instrumentos de la Guerra Fría, y al finalizar esta tuvieron que reinventarse. La OTAN, por su parte, se abrió a las misiones «fuera de área» –más allá del área euroatlántica–, se implicó en el mantenimiento de la paz a nivel mundial, y en la actualidad trata de responder a nuevas amenazas como el terrorismo. El TIAR, sin embargo, espera aún reformas para responder al momento actual, mientras parece estar confinado a continuar siendo un instrumento de control para inestabilidades intraregionales en América Latina. El TIAR es además una muestra de que los países latinoamericanos siguen sin compartir un proyecto común en asuntos de seguridad y defensa. Entre las razones está el grado de heterogeneidad regional, que se ha incrementado en los últimos años con la aparición de nuevos liderazgos en la región. También el alto mantenimiento de las desconfianzas regionales, y las dificultadas para coordinarse con Estados Unidos, en parte por la gran asimetría existente. Como contrapartida, Estados Unidos ha desatendido en ocasiones los intereses en la región y nunca mencionó el TIAR cuando pudo hacerlo. Con el inicio de la posguerra fría el Tratado desapareció prácticamente del continente y ni siquiera el incremento de las intervenciones humanitarias en la región, como en el caso de Haití, pudo ayudar a su renacimiento.

La idea de que Estados Unidos se haya decantado más por la alianza euro-atlántica que por la del hemisferio occidental ha llevado a gran parte de los países latinoamericanos a ver a la OTAN como uno de los instrumentos para servir a los intereses norteamericanos en el mundo. Por ello, los esfuerzos de los aliados tras la Guerra Fría por buscar un nuevo significado a la organización no siempre han sido vistos con buenos ojos.

En 2009, año en el que la Alianza Atlántica cumplía sesenta años, muchos apostaron por una organización global ante las amenazas que surgían. Ya actuaba en muchas partes del mundo en tareas como el desminado, la ayuda en casos de catástrofes naturales, el asesoramiento para el control democrático de las fuerzas militares, o patrullaba corredores marítimos amenazados por la piratería. La OTAN se iba convirtiendo en una gran alianza de naciones libres en la que además de los 28 miembros se abrían las puertas a países como Japón, Corea del Sur o Israel, y a luchar contra amenazas como la seguridad energética y marítima. Estas modestas ambiciones globales, que descansaban, sobre todo, en el énfasis de las políticas de asociación y «partenariado», encontraron la oposición de las potencias emergentes del mundo, como Rusia, que se opuso al papel de la OTAN como «policía global», pudiendo, según ellos, interferir en cualquier parte

del mundo. Y también encontró reticencias en algunos países latinoamericanos. Los medios de comunicación de la región advertían sobre el incremento de las actividades militares de Estados Unidos en la región, y lo ligaban al deseo de expansión de la OTAN. Se hablaba, por ejemplo, de la posibilidad de que el Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM) asignara Palanquero como el inicio de un corredor aéreo de la OTAN entre América del Sur y el continente africano. Otros medios se afanaban en recordar el artículo 3 del Tratado del Atlántico Norte, interpretándolo como que las respectivas estructuras militares estaban siempre interrelacionadas y que, por lo tanto, una base norteamericana en cualquier país lo era también de la OTAN. Para ellos, la Alianza era una organización liderada y manejada por Estados Unidos, y que su deseo de aumentar sus asociaciones con otros países e instituciones solo tenía como objeto debilitarles y aumentar su poder. El ministro de Defensa brasileño Nelson Jobim, a las puertas de la cumbre aliada en Lisboa, llegó a argumentar que una interpretación literal por parte de la OTAN de un papel como organización «atlántica» podía abrir las puertas a la intervención en cualquier parte del mundo, rechazando cualquier injerencia en el Atlántico Sur. Dijo que la OTAN no podía sustituir a la ONU, refiriéndose a los temores de que Estados Unidos hiciera uso de la Organización para promover una acción unilateral sin el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Continúan, por lo tanto, en este siglo las percepciones sesgadas de lo que es y significa la OTAN en América Latina, en ocasiones hablando de expansionismo cuando se trata de políticas de asociación y «partenariado» o, como en caso de Argentina, hablando de Malvinas como bastión de la OTAN, según declaraciones de la ministra de Defensa argentina Nilda Garré en marzo de 2010.

La acción de la Alianza Atlántica en Libia en 2011 puso de nuevo a prueba la posición de los países latinoamericanos frente a la acción de la Organización, una novedad como modelo de intervención de la OTAN. Como era de esperar, los países del ALBA lo vieron como un ejemplo de agresión imperialista. Y aunque por lo general las críticas regionales a la globalización se expresan como forma de «antiamericanismo», en este caso la oposición a la intervención en Libia estuvo marcada principalmente por la no injerencia en los asuntos domésticos de los países.

Tampoco hubo unanimidad en la condena. Hubo apoyos, detractores y abstenciones, no mostrando una postura común frente a este acontecimiento internacional. Lo que volvió a poner en evidencia su marginalidad estratégica y la poca percepción del impacto de los fenómenos internacionales. La marginalidad en los asuntos mundiales desincentiva no solo la búsqueda de formas de cooperación con la potencia del hemisferio, Estados Unidos, sino también en el plano global.

Conclusión

La OTAN no busca acercarse a América Latina como región. Sus políticas de «partenariado» han ido desdibujando las características regionales en busca de socios con intereses comunes. Lo que necesita, por tanto, son países que puedan desde participar en las misiones lideradas por la Organización, hasta intercambiar información. El abanico es enorme. No se trata de compartir simplemente las cargas de las operaciones, sino elaborar mecanismos para hacer frente a las amenazas emergentes. Como la lucha contra la piratería en el golfo de Adén, donde hay países que cooperan solo política y diplomáticamente. Pero también el terrorismo, la ciberdefensa, el tráfico de armas o la seguridad energética. En esta nueva política de asociación de la OTAN tienen cabida muchos países latinoamericanos.

Hasta hoy ha sido principalmente Estados Unidos quien ha tratado de acercar, facilitar o buscar algún tipo de colaboración entre los países latinoamericanos y la organización aliada, en su momento Argentina y en la actualidad Colombia. A lo largo del primer semestre de 2012 el secretario de Defensa norteamericano, Leon Panetta, y otras autoridades norteamericanas visitaron América del Sur para explorar las posibilidades y oportunidades de «partenariado» de su país, principalmente con Brasil, Colombia y Chile, en una época en la que los norteamericanos también tienen que adaptarse a un duro recorte en defensa. Aunque también por la importancia de estos países latinoamericanos como socios suyos en el Pacífico, donde Estados Unidos está volcando todos sus esfuerzos, aunque sin desligarse del área euroatlántica. Por eso mismo, en estos recientes viajes de las autoridades norteamericanas se ha abierto una ventana a la posibilidad de que haya conversaciones con algunos países latinoamericanos para su posible participación en la formación de las fuerzas afganas, como en la actualidad está desarrollando El Salvador, pero una vez que la OTAN retire sus tropas de combate del país asiático, a finales de 2014⁴. Para Estados Unidos, y también para los demás aliados involucrados en Afganistán, sería deseable que los países latinoamericanos fueran más activos como socios globales.

Al tiempo que se abre la búsqueda, en las dos direcciones, de algún tipo de cooperación entre países latinoamericanos y la Alianza Atlántica se pueden explorar nuevas iniciativas todavía muy poco incipientes, como que los socios puedan participar en la iniciativa *smart defense*. Los recortes y las disparidades entre las capacidades de los países miembros podría mejorarse con la cooperación de naciones no miembros en áreas críticas, como inteligencia, reconocimiento o el repostaje en vuelo, donde ya se ha abierto esa posibilidad. Es decir, podríamos hablar en un futuro

⁴ «US sees South America as possible China counter», Fox News, 28/IV/2012.

de una *smart partnership*. Países como Brasil y Chile, que han modernizado sus capacidades militares y que han incrementado su cooperación en esta área con Estados Unidos, Reino Unido o Francia, podrían ser dos de los candidatos.

Hoy en día, el Atlántico Sur no debe hacer frente a cuestiones de seguridad muy diferentes de las del Atlántico Norte, pues la democracia, la seguridad, la paz y la seguridad colectiva son comunes a todos, y todos comparten además muchas de las amenazas emergentes.

Cooperación entre la Unión Europea e Iberoamérica en seguridad y defensa

Francisco Martínez Vázquez

Capítulo segundo

1. Introducción

El camino hacia la construcción de la Unión Europea ha sido largo y no ha estado exento de dificultades. Entre los elementos a integrar, uno de los que ha avanzado con más lentitud ha sido el referente a seguridad y defensa. Su evolución ha crecido bajo la alargada sombra de la OTAN y ha llevado, en su camino hacia una cada vez mayor integración, desde la Política Europea de Seguridad Común (PESC), pasando por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) hasta llegar a la actual Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Además, la actual crisis económica lastra el salto cualitativo que suponen los avances en seguridad y defensa aprobados con el Tratado de Lisboa y dificulta su desarrollo.

Dentro de las relaciones que en seguridad y defensa mantiene la UE con otros países y organismos supranacionales, merecen especial mención aquellas zonas en las que la Unión Europea ha intervenido en operaciones, ya sean militares o civiles. Es fácil de entender que el grado de cooperación con estos países y regiones haya alcanzado una mayor profundidad. Así, no puede compararse la relación entre la Unión Europea e Iberoamérica en aspectos de seguridad y defensa, objeto de este artículo, con la que mantiene con la Unión

Africana¹. La cercanía de África, la condición de excolonias de muchos países y la gravedad de las crisis que han atravesado, que han requerido la intervención internacional, ha llevado a la participación de la UE en diferentes operaciones que, a instancias de las Naciones Unidas o por iniciativa de los países de la UE, se han desarrollado y se siguen desarrollando a lo largo de los últimos años.

A la hora de estudiar las relaciones entre la UE e Iberoamérica, el primer problema planteado es la inexistencia en Iberoamérica de un interlocutor único con el que se puedan acordar unos intereses y objetivos comunes sobre los que construir programas de cooperación. En su lugar nos encontramos con una serie de iniciativas de carácter subregional en las que la pertenencia y actitud frente a las iniciativas, además de los factores de carácter geográfico-regional, se suman otros de carácter ideológico, ligado a tipos de gobierno y a sus relaciones con los Estados Unidos y la percepción respecto a su papel e influencia en la región.

Dentro de esta relativa integración subregional, los aspectos de seguridad y defensa están entre los menos desarrollados. Aunque la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el ámbito de UNASUR supone una buena noticia dentro de la integración y cooperación en aspectos de seguridad y defensa, queda un largo camino por recorrer hasta que este organismo se pueda convertir en interlocutor para otros organismos internacionales y otras iniciativas similares, como la OTAN o la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE².

Entre la Unión Europea y el grupo de países comprendidos en Latinoamérica y el Caribe existen relaciones con carácter de Asociación Estratégica Birregional, y, además, la UE tiene relaciones bilaterales con algunos países iberoamericanos y con las diferentes organizaciones subregionales. Sin entrar a detallar los diferentes niveles de asociación, se puede adelantar que tienen muy poco desarrollado el aspecto de seguridad y defensa, según se verá en capítulos posteriores.

¹ La UE tiene operaciones civiles y militares en la República Democrática del Congo y Somalia, y están en estudio el inicio de nuevas misiones: de desarrollo de capacidades en Somalia, de reforma del sector de seguridad en Libia y de apoyo a la seguridad en el Sahel y en Sudán del Sur.

² El Cap. de fragata Sergio DALVIT (Arg.), en su monografía desarrollada en el Curso de Estado Mayor sobre el CDS (2011), concluye que «La participación de los países sudamericanos planteada en el marco de la UNASUR no genera en lo inmediato el ámbito adecuado para avanzar en la integración regional desde el punto de vista de la seguridad y defensa».

Las principales ocasiones en las que la UE se sienta a hablar con todos los países iberoamericanos son las Cumbres UE-ALC³ a nivel Jefatura de Gobiernos, y EuroLAT⁴ a nivel Parlamentario.

Los avances conseguidos en seguridad y defensa son lentos y de mínimos ante la dificultad de juntar todas las voces, posturas y percepciones, por lo que normalmente tratan sobre aspectos no controvertidos y muy generales. De momento, casi todas las iniciativas se mantienen a nivel político, ya que las reuniones no han descendido a nivel de ministros de Defensa o Interior y menos aún a nivel experto. Así lo reconoce la EuroLAT, que en su declaración «Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa» constata que «en la actualidad las relaciones existentes en dicho ámbito son sumamente escasas, limitadas apenas al ámbito bilateral y, en general, sin ninguna conexión entre sí». El punto de partida no es muy halagüeño.

Este trabajo estudiará la situación de las relaciones que en seguridad y defensa tiene la UE como institución, sin tener en cuenta las posibles relaciones que puedan tener sus países miembros con los países iberoamericanos. Lo hará analizando los documentos emanados de las diferentes instancias de cooperación, muy reveladores para ver la implicación e interés en la cooperación en seguridad y defensa

2. Relaciones bilaterales y a nivel subregional

La cooperación de la UE con Iberoamérica en seguridad y defensa a nivel bilateral y subregional es escasa y, en general, de poco calado. Además, de momento solo contempla aspectos relativos a seguridad y no menciona aspectos relativos a defensa.

Aun así se considera de importancia su existencia, ya que existe la posibilidad de que alguna de estas iniciativas se extienda a otros países u organizaciones subregionales. También pudiera ocurrir que algunas iniciativas lanzadas a nivel regional alcancen un mayor desarrollo y concreción dentro de algún foro más reducido, ya sea a nivel subregional o bilateral.

³ UE-ALC: Unión Europea-América Latina y Caribe. Con el nacimiento en diciembre de 2011 de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribe) estas cumbres pasarán a denominarse Cumbres UE-CELAC a partir de la próxima, que se celebrará en enero de 2013 en Santiago de Chile.

⁴ EuroLAT: Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, con representantes del Parlamento Europeo, Parlantino (Parlamento Latinoamericano), Parlandino (Parlamento Andino), Parlasur (Parlamento de MERCOSUR) y Parlacen (Parlamento Centroamericano).

2.1. Acuerdo de Asociación con Chile

Las últimas reuniones entre la UE y Chile dentro de su Acuerdo de Asociación han sido la IV Cumbre UE-Chile, celebrada en Madrid el 17 de mayo de 2010, y la reunión posterior del VIII Comité de Asociación, celebrada en Santiago de Chile el 25 de noviembre de 2010. En las comunicaciones emitidas como resultado de estas reuniones las únicas alusiones relacionadas con seguridad y defensa han sido las relativas al intercambio de información y experiencia entre la UE y Chile sobre respuesta y recuperación ante desastres naturales y catástrofes y una invitación formulada a Chile para iniciar negociaciones conducentes a la firma de un acuerdo marco para la participación en operaciones de gestión de crisis de la UE.

Lo escaso de estas relaciones hace pensar que Chile podrá profundizar más en sus relaciones en seguridad y defensa con la UE a través de acuerdos más amplios a nivel regional que en sus relaciones bilaterales con la UE.

2.2. Alianza estratégica con Brasil

La última reunión de alto nivel celebrada entre la Unión Europea y Brasil ha sido la V Cumbre UE-Brasil celebrada el 4 de octubre de 2011 en Bruselas. En esta cumbre se aprobó un Plan de Acción Conjunto⁵ que hace referencia a los principales pilares en los que se basa la alianza estratégica entre la UE y Brasil, y destaca como primer pilar de esa alianza el promover la paz y una seguridad global a través de un multilateralismo efectivo.

Dentro de este pilar, contempla como ámbitos de colaboración los referidos a:

- Desarme, No-prolifерación de Armas de Destrucción Masiva y Diálogos de Seguridad.
- Prevención de conflictos y operaciones de mantenimiento de la paz, con la posibilidad de un acuerdo para la participación de Brasil en operaciones bajo el paraguas de la UE.
- Lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y la corrupción.
- Lucha contra el problema mundial de las drogas, acordando crear un diálogo bilateral sobre drogas.

Es de destacar que, al entrar en detalle en el desarrollo de estos aspectos, en la mayoría de los casos hace referencia al orden internacional y a las Naciones Unidas y sus iniciativas en estas áreas. No se entra en detalles ni en desarrollo de iniciativas bilaterales más allá de las men-

⁵ Disponible en http://ec.europa.eu/education/external-relation-programmes/doc/jointbrazil11_en.pdf consultado por última vez el 4 de mayo de 2012.

cionadas sobre la participación de Brasil en OMP en el ámbito de PCSD y la creación del diálogo bilateral sobre drogas.

2.3. Asociación estratégica con México

La última Cumbre UE-México se celebró en Comillas el 16 de mayo de 2010 y se aprobó un plan ejecutivo conjunto⁶ con el fin de desarrollar acciones concretas e iniciativas conjuntas.

En la declaración conjunta emitida al final de la Cumbre se menciona el dialogo sobre seguridad, expresando la disposición a crear mecanismos de cooperación entre responsables de la seguridad pública y acción policial de México y los correspondientes organismos europeos.

En el Plan Ejecutivo Conjunto se recoge una ambiciosa variedad de aspectos de colaboración en el campo de la seguridad, y los principales objetivos que contempla son:

- Intercambiar información e inteligencia.
- Reforzar la cooperación en seguridad pública, justicia, prevención del crimen, inteligencia policial, adiestramiento y equipamiento, política penitenciaria y desarrollo institucional.
- Mejorar la cooperación en adiestramiento policial, lucha contra el tráfico de drogas, crimen organizado, terrorismo, corrupción y tráfico de armas.
- Reforzar la cooperación bilateral para combatir el cibercrimen.
- Explorar la posibilidad y medios para iniciar la cooperación entre México y Frontex en asuntos de seguridad fronteriza.

Como actividad derivada de la Cumbre y el Plan Ejecutivo Conjunto, el Servicio de Acción Exterior de la UE organizó el pasado 5 de julio de 2011 el primer «Diálogo de Alto Nivel sobre Seguridad e Imperio de la Ley» entre la UE y México. Posteriormente se ha celebrado en Ciudad de México, el pasado 9 de febrero de 2012, la VII Reunión del Consejo Conjunto UE-México, en el que se hizo referencia a la cooperación, bilateral y con otros países, en especial de América Central, en la lucha contra el crimen transnacional organizado. También se acordó la futura organización de un grupo conjunto de seguimiento para el control de precursores y sustancias químicas usadas en la fabricación ilícita de drogas narcóticas o sustancias psicotrópicas.

México es, sin duda, el país con el que la UE tiene una relación bilateral más desarrollada, que puede potenciar la cooperación con el área de América Central.

⁶ Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/mexico/strategic_partnership_es.pdf consultado por última vez el 4 de mayo de 2012.

2.4. Acuerdo de Asociación con América Central

La cooperación de la Unión Europea con América Central nació con el Diálogo de San José, creado en 1984, y ha evolucionado hasta alcanzar el nivel de Acuerdo de Asociación en 2007.

La última reunión de alto nivel celebrada ha sido la Cumbre UE-América Central de Madrid, de 19 de mayo de 2010. En el comunicado conjunto fruto de esta cumbre se encuentran algunas referencias relativas a seguridad y defensa, proponiendo intensificar la cooperación en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el tráfico ilegal de armas y municiones, el problema de la droga, el tráfico de armas, el blanqueo de dinero y el tráfico de personas.

Sin embargo, no se ha ido más allá de estas declaraciones, muy generales por otra parte. Lo más normal sería que aquellos aspectos que se desarrollen lo hagan a través de la cooperación regional UE-ALC o mediante acuerdos triangulares con la UE y México como líder subregional.

2.5. Relaciones con la Comunidad Andina

La cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina se desarrolla a nivel de diálogo político desde la Declaración de Roma de 1996. Las prioridades establecidas en este acuerdo son la cohesión social, la integración económica regional y la lucha contra drogas ilícitas. Es a este último asunto al que mayores esfuerzos ha dedicado hasta el momento la UE a través del fortalecimiento del Diálogo Especializado de Alto Nivel CAN-UE sobre Drogas, mecanismo de diálogo y cooperación existente entre ambos bloques en la materia.

En este mismo sentido, se puede destacar que, dentro del Documento de Estrategia Regional 2007-2013⁷ de la Comisión Europea, la lucha contra las drogas ilícitas⁸ es uno de los tres sectores focales de cooperación, junto con la integración económica regional y la cohesión social y económica.

3. Asociación Estratégica Birregional Unión Europea-América Latina

La Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe se fundó en Río de Janeiro en 1999.

⁷ Disponible en http://eeas.europa.eu/andean/rsp/07_13_es.pdf consultado por última vez el 4 de mayo de 2012.

⁸ La región es el origen de prácticamente el 100% de la coca que se consume en el mundo

Las principales herramientas existentes entre la UE y ALC para el desarrollo de su asociación estratégica son las cumbres a nivel jefes de Gobierno y la EuroLAT a nivel Parlamentario. El proceso de Cumbres facilita el diálogo al más alto nivel, realza la especial naturaleza de las relaciones y alimenta con sus decisiones la agenda birregional. En la parte de la Unión Europea, estas decisiones se concretan en los programas regionales de la Comisión Europea, en los que se definen las actividades y asignan los presupuestos para su realización⁹.

Por su parte, la EuroLAT es la institución parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional, que adopta y presenta resoluciones y recomendaciones a las diversas organizaciones, instituciones y grupos ministeriales. Creada en 2006 en la Cumbre de Viena, está compuesta por 150 miembros, 75 del Parlamento Europeo y 75 del componente latinoamericano.

Dentro de la estructura de EuroLAT la toma de decisiones se basa en el trabajo de tres Comisiones Permanentes: «Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos»; «Asuntos Económicos, Financieros y Comerciales», y «Asuntos Sociales, Intercambios Humanos, Medio Ambiente, Educación y Cultura». La Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos ha sido la encargada de proponer y preparar los documentos y resoluciones relacionados con seguridad y defensa.

La EuroLAT ha asumido un claro papel de promotor y dinamizador de iniciativas relacionadas con seguridad y defensa. Sin embargo, también se verá que no siempre las propuestas y recomendaciones presentadas por EuroLAT a las cumbres son tenidas en cuenta en los términos propuestos y que los pasos dados en las Cumbres son más cautos y medidos, por lo que el proceso de cooperación en seguridad y defensa evoluciona con un ritmo muy lento.

Para efectuar un análisis más detallado de estas iniciativas, teniendo en cuenta la diferencia entre las propuestas efectuadas por la EuroLAT y las decisiones aprobadas en las cumbres, se analizarán los diferentes temas, documentos e iniciativas de forma cronológica, de modo que se podrá ver el grado de aceptación e impulso que las cumbres dan a las propuestas de EuroLAT. Además, existen varias iniciativas de la EuroLAT pendientes de su remisión con vista a la próxima cumbre EU-ALC, y su posible respaldo y desarrollo pueden significar importantes avances, especialmente en aspectos relativos a Defensa, hasta ahora apenas desarrollados.

⁹ En la actualidad está en vigor el Documento de Programación Regional 2007-2013, actualizado con el *Mid-Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 for Latin America*.

3.1. Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad

La Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad fue aprobada por la EuroLAT sobre la base del *Informe de la Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos Humanos* en Madrid el 8 de abril de 2009¹⁰.

Los aspectos más relevantes que presenta, sin entrar en su desarrollo, son:

- Las amenazas comunes que afectan tanto a la Unión Europea como a América Latina, en las que debería reforzarse la colaboración son:
 - No proliferación de armas de destrucción masiva.
 - Reducción de armamentos y desarme.
 - Lucha conjunta contra todos los actos de terrorismo.
 - Lucha contra el narcotráfico, reforzando el alcance y los instrumentos existentes tales como el Mecanismo UE-ALC de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas¹¹ y el Diálogo de Alto Nivel entre la Comunidad Andina-UE en Materia de Drogas.
 - Acciones comunes contra el tráfico de personas.
 - Lucha conjunta contra el tráfico de armas.
 - Combatir la corrupción y el lavado de dinero.
- Subraya que la Carta debe servir para conferir una mayor efectividad al diálogo político ministerial en el ámbito de la seguridad, que debería plasmarse en reuniones ministeriales regulares de los ministros correspondientes, incluidos los de Justicia e Interior y los de Defensa, de modo que los temas relativos a la paz y seguridad en sus distintas vertientes sean tratados al más alto nivel.
- También recomienda la creación de un centro birregional de prevención de catástrofes encargado de elaborar estrategias y medidas de alerta y preparación comunes destinadas a reducir la vulnerabilidad mutua frente a las catástrofes naturales derivadas del cambio climático, así como las catástrofes tecnológicas.

3.2. La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales

A la hora de valorar la percepción de la UE acerca de sus relaciones en seguridad y defensa con Iberoamérica, es de gran interés la Comunicación

¹⁰ Disponible en <http://eulacfoundation.org/es/documentos/2009-carta-euro-latinoamericana-para-la-paz-y-la-seguridad> consultado por última vez el 4 de mayo de 2012.

¹¹ Iniciativa originada en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 y formalizada por ambas regiones en Bruselas, en marzo de 1998.

de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo¹², de 30 de septiembre de 2009, en ella hace balance de la Asociación Estratégica con América Latina, expone los fines y objetivos de la Comisión para la región en los próximos años y contribuye a los preparativos de la Cumbre UE-ALC que se iba a celebrar en España en la primavera de 2010.

Es destacable que la única mención que contiene es la relativa a «desarrollar y consolidar el Mecanismo UE-ALC de Coordinación y Cooperación en la Lucha contra las Drogas y proseguir un diálogo estructurado y global sobre migración». Esto evidencia la baja prioridad que estos asuntos tienen para la Comisión Europea en sus relaciones con Iberoamérica.

3.3. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE para las Relaciones con América Latina

La «Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE para las Relaciones con América Latina¹³» fue aprobada el 5 de mayo de 2010 y es la contribución del Parlamento Europeo a la preparación de la Cumbre de Madrid, que se celebraría el 18 de mayo. Se dirigió tanto a las instancias europeas como a las iberoamericanas. Se puede afirmar que la visión de las relaciones con Iberoamérica que plantea del Parlamento Europeo (PE) es, en materia de seguridad y defensa, mucho más ambiciosa que la de la Comisión.

Recomienda que se adopte la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad elaborada por la EuroLAT y reitera su propuesta de crear una Fundación Europa-América Latina y el Caribe, cuyos objetivos principales deberían ir dirigidos a contribuir a la preparación de las cumbres, al seguimiento de las decisiones y líneas de acción política decididas en ellas y a servir de foro de diálogo y de coordinación en los períodos entre cumbres.

Propone que se creen, bajo supervisión y coordinación de dicha fundación, un observatorio de la migración en el área euro-latinoamericana; un centro birregional de prevención de conflictos dedicado a la detección anticipada de las causas de potenciales conflictos violentos y armados, y un Centro birregional de prevención de catástrofes, al objeto de elaborar estrategias comunes, así como un sistema de alerta para emergencias, a fin de reducir la vulnerabilidad mutua ante catástrofes naturales.

La importancia de este documento es que, a pesar de su carácter interno, tuvo una gran influencia en las reuniones que a nivel parlamentario se celebraron en paralelo a la Cumbre UE-ALC en 2010.

¹² Disponible en http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf consultado el 22 de abril de 2012.

¹³ Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0141&language=ES&ring=A7-2010-0111> consultado el 22 de abril de 2012.

3.4. Mensaje del EuroLAT a la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe.

El «Mensaje del EuroLAT a la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe» de Madrid, de 18 de mayo de 2010, contiene las recomendaciones y propuestas que la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLAT) presenta a la Cumbre UE-ALC para el refuerzo de la Asociación Estratégica.

En general se puede afirmar que se aceptaron las iniciativas presentadas por el Parlamento Europeo en el documento anterior, ya que las propuestas y recomendaciones en lo relativo a seguridad y defensa son:

- Adoptar una carta euro-latinoamericana para la paz y la seguridad.
- Apoyar la creación de la Fundación Europa-América Latina y el Caribe y crear, bajo supervisión y coordinación de dicha Fundación:
 - un observatorio de la migración en el área euro-latinoamericana;
 - un centro civil birregional de prevención de conflictos;
 - un centro birregional de prevención de catástrofes.

Se puede destacar que serían, al margen de los acuerdos de colaboración en materia de lucha contra las drogas, los únicos que contarían con estructuras fijas y personal dedicado al seguimiento y desarrollo de asuntos relacionados con seguridad y defensa.

Pero este nivel de ambición no fue asumido a nivel de jefes de Estado, como se puede comprobar al estudiar la Declaración de Madrid, emitida como resultado de la VI Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2010.

3.5. Declaración de Madrid de 18 de mayo de 2010

Los aspectos que contempla sobre seguridad y defensa son algunos de los contenidos en la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, que sin embargo no fue aprobada como documento. Se hace mención genérica al multilateralismo para promover la paz y la seguridad, al desarme nuclear y a la no proliferación y al Tratado sobre el Comercio de Armas de las Naciones Unidas. Y también declara que se debería intensificar la cooperación en relación con los retos del terrorismo; la delincuencia organizada transnacional; la corrupción, el tráfico ilícito de armas y municiones; el problema mundial de las drogas y el tráfico de armas relacionado con ellas; el blanqueo de dinero; la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y el tráfico ilícito de migrantes.

Otros párrafos relevantes fueron los que proponen reforzar el papel de la ONU en los ámbitos de la paz y la seguridad, incluyendo la prevención de conflictos y la gestión de crisis, llegando a proponer el inicio de un diálogo

birregional en la materia. Menciona también la posibilidad de reforzar la cooperación para prevenir y gestionar los efectos de las catástrofes naturales.

También se rebaja la propuesta de EuroLAT de crear centros birregionales para el estudio y la cooperación en estos asuntos a una incierta promesa de desarrollar un diálogo birregional en esas materias, sin mecanismos específicos para llevarlo a la práctica. El bajo interés en estas iniciativas se confirma con su no inclusión en el Plan de Acción 2010-2012.

El «Plan de Acción de Madrid 2010-2012», que acompaña como anexo a la Declaración de Madrid, contiene iniciativas e identifica instrumentos y actividades para alcanzar resultados concretos conforme a las prioridades establecidas en la Cumbre. Pero el único aspecto perteneciente al ámbito de este estudio es el relativo al problema mundial de las drogas. Dado que es el aspecto más importante en las relaciones UE-ALC en el ámbito de la seguridad, se tratará por separado.

3.6. Resolución de EuroLAT «Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa»

Hasta el momento, todas las iniciativas y actividades han estado referidas a seguridad, y en ninguno de los documentos y resoluciones anteriores se ha hecho referencia expresa alguna a asuntos relacionados con defensa. Aunque el tema de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa se lleva debatiendo en la EuroLAT desde 2009, ha sido en su reunión del 19 de mayo en Montevideo (Uruguay), cuando aprobaron la resolución sobre «Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de Seguridad y Defensa¹⁴».

Aunque la trascendencia de este documento es innegable por constituir la primera aproximación institucional a una posible cooperación en materia de defensa y complementar las iniciativas ya comenzadas en seguridad, hay que ser cauto sobre su futuro a la vista de las reticencias con las que las cumbres han recibido otras iniciativas de EuroLAT en el pasado. No hay que olvidar que la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, no aprobada en la última cumbre, planteaba reuniones regulares entre ministros de Defensa que hubieran sin duda impulsado iniciativas en el ámbito de la defensa. La Resolución aprobada por la EuroLAT en 2011 será presentada en la próxima cumbre EU-CELAC. El futuro de las relaciones birregionales en estos ámbitos dependerá en gran medida del respaldo, impulso y concreción que reciba en esta reunión.

¹⁴ Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/montevideo_2011/resolutions/political_es.pdf consultado por última vez el 4 de mayo de 2012.

De todas formas, una mirada más detallada al documento permite constatar que, bajo un título prometedor y que podría hacer pensar en un salto cualitativo en las relaciones birregionales en seguridad (ya algo desarrolladas) y especialmente en defensa (inéditas hasta el momento), los contenidos son bastante generalistas; abundan las declaraciones de principios y las referencias al orden internacional y las Naciones Unidas y repiten en ocasiones aspectos ya contenidos en la Carta para la Paz y la Seguridad.

Constata que en la actualidad las relaciones existentes en dicho ámbito son sumamente escasas, limitadas apenas al ámbito bilateral y, en general, sin ninguna conexión entre sí. Esta declaración de partida sirve de reconocimiento de lo mucho que hay que avanzar en este aspecto.

Dentro del apartado «Temas para una agenda de cooperación UE-ALC en materia de seguridad y defensa» destaca que, además de aspectos referentes de cooperación en seguridad, ya mencionados en documentos y reuniones anteriores, aparece como novedad la única mención expresa a aspectos de defensa, al incluir la «cooperación militar» explícita como aspecto a desarrollar. En esta área menciona aspectos genéricos, como el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y medidas de fomento de la confianza mutua, pero también otros que abren la puerta a una mayor profundidad en las relaciones bilaterales, al contemplar la cooperación militar, técnica y en materia de exportación de armamentos.

Asimismo, se puede destacar que, dentro del apartado «Marco político, jurídico e institucional», incluye:

- Los trabajos en el marco de las reuniones de directores de colegios iberoamericanos de seguridad y defensa para el posible establecimiento del Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y Seguridad Internacionales¹⁵.
- Saluda el desarrollo de iniciativas de colaboración en el campo de la seguridad y defensa.
- Recomienda que una vez establecida la nueva fundación EU-LAC considere la celebración de seminarios birregionales sobre temas de paz y seguridad para crear las condiciones para prevenir y superar el surgimiento de conflictos y diseñar medidas específicas de fomento de la confianza mutua¹⁶.
- Reitera su propuesta de creación de un centro birregional de prevención de catástrofes bajo la supervisión y coordinación de la nueva fundación EU-LAC¹⁷.

¹⁵ Esta iniciativa se explica con más detalle en otro artículo de esta publicación.

¹⁶ Parece que de esta forma abandona la propuesta de crear un centro de prevención de conflictos, realizada a la Cumbre UE-ALC de Madrid en 2010.

¹⁷ Recoge de nuevo esta propuesta, de momento no aprobada a nivel de Cumbre de Jefes de Estado.

Es solo el comienzo, pero el carácter de novedad de esta iniciativa muestra la percepción, al menos a nivel de relaciones parlamentarias birregionales, de que la cooperación en defensa debe desarrollarse como un elemento más dentro de la Alianza Estratégica Birregional.

3.7. Lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada

3.7.1. La cooperación UE-ALC en material de drogas

Aunque la cooperación UE-ALC en materia de drogas data de 1995, con el Mecanismo de Coordinación y Cooperación Anti Drogas UE-ALC, uno de los principales problemas era la falta de un marco compartido de referencia para las acciones de la UE y sus estados miembros y de Iberoamérica. En 2007 se acordaron en la Declaración de Puerto España como principios básicos el entendimiento mutuo de responsabilidad compartida, una aproximación equilibrada y basada en evidencias y el respeto por la legislación internacional. Estos principios se pusieron en práctica en las áreas de cooperación: reducción del suministro y la demanda, desarrollo alternativo y otros asuntos relacionados con la droga, como blanqueo de dinero y cooperación aduanera, policial y judicial.

Para potenciar el nivel de cooperación técnica entre las dos regiones y para darle una dirección práctica y concreta, la UE ha lanzado en 2010 un nuevo proyecto llamado COPOLAD¹⁸, que abarca tanto el lado de reducción de la demanda como el de reducción del suministro en la acción contra las drogas. COPOLAD complementará otros programas regionales, subregionales y nacionales. Además, cuando sea posible, se buscarán sinergias con otras acciones regionales y subregionales en Iberoamérica y el Caribe.

La cooperación institucional tiene lugar en tres niveles complementarios:

1. Nivel bilateral: mediante el diálogo político bilateral y los programas indicativos nacionales acordados entre la Comisión Europea y cada país individual.
2. Nivel interregional: mediante dos estructuras de diálogo y cooperación:
 - Mecanismo de Coordinación y Cooperación UE-ALC sobre Drogas, lanzado en 1995 en Madrid, con la última reunión de alto nivel celebrada en 2009 en Quito.
 - Diálogo Especializado de Alto Nivel UE-CAN sobre Drogas, desde 1995.

¹⁸ Su objetivo es contribuir a una mayor coherencia, equilibrio e impacto de las políticas desarrolladas con este objetivo en Iberoamérica. El proyecto durará 42 meses a partir de diciembre de 2010 y está financiado íntegramente por la UE con un presupuesto total de seis millones de euros.

3. Nivel multilateral: mediante una coordinación cercana de la UE y el GRULAC¹⁹ en las reuniones anuales de la Comisión de Drogas y Narcóticos de las Naciones Unidas (CND), buscando un apoyo recíproco a las iniciativas del otro.

La Comisión Europea también apoya otros proyectos regionales:

- Prevención de la Diversión de Precursores para Drogas en la Región Latinoamérica y Caribe (PRELAC): apoyo al control de precursores (a través de UNODC).
- Ciudades Gemelas: intercambio de municipios entre países de EU y ALC sobre prevención y tratamiento.
- Lucha contra el Tráfico en la Ruta de la Cocaína, adoptado en 2009.

Y a nivel subregional y nacional se están desarrollando, con el apoyo de financiación de la Comisión Europea, los siguientes proyectos de cooperación:

- PRADICAN: Programa Antidrogas Ilícitas en la Comunidad Andina, comenzado en 2009.
- DROSICAN: Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de las Drogas Sintéticas, finalizado en 2010.
- Proyectos de cooperación bilateral en áreas relacionadas con intervenciones en Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Honduras.

3.7.2. *El problema mundial de las drogas*

El «Plan de Acción de Madrid 2010-2012» contempla dentro de sus prioridades el «problema mundial de las drogas» que, basándose en el Mecanismo de Cooperación y Coordinación UE-ALC en materia de Drogas, establece un programa de trabajo en el que se incluyen las siguientes actividades e iniciativas de cooperación:

- Respaldo la constitución de redes UE-ALC para poner en común experiencias, conocimientos técnicos y buenas prácticas destinadas a hacer frente al problema mundial de la droga por medio de la definición de políticas y la creación de capacidades, como el programa COPOLAD.
- Reforzar las estructuras regionales de cooperación en el ámbito de la seguridad y propiciar la cooperación regional en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia relacionada con ellas.
- Reforzar la cooperación en la lucha contra el desvío y el tráfico ilícito de precursores químicos.
- Reforzar la cooperación en la lucha contra el blanqueo de capitales relacionado con las drogas.

¹⁹ GRULAC: Grupo geopolítico de las Naciones Unidas que engloba a los países de América Latina y Caribe.

- Impulsar programas completos de prevención, asistencia sanitaria a toxicomanías, el tratamiento social y la reinserción social, a fin de reducir el consumo de drogas y su uso abusivo.
- Cooperar en materia de desarrollo alternativo en las regiones donde los cultivos estén orientados a la producción de drogas ilícitas.
- Fomentar iniciativas destinadas a afrontar las consecuencias medioambientales del problema mundial de la droga.

3.7.3. EuroLAT y la lucha contra el narcotráfico

También en este ámbito la EuroLAT se ha mostrado muy activa, bajo la iniciativa denominada «La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina». En este contexto, en el año 2010 preparó un documento de trabajo, «Sobre la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina²⁰», que analiza la situación del narcotráfico desde el punto de vista del productor (Iberoamérica), de los principales receptores-consumidores (Estados Unidos y UE) y pone al día la cooperación UE-ALC en la lucha contra el narcotráfico en sus principales elementos. Posteriormente, la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos aprobó el pasado 8 de noviembre de 2011 una propuesta de resolución sobre la «La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en la Unión Europea y América Latina»²¹ que, sobre la base del documento de trabajo, plantea una serie de conclusiones y propuestas.

Pero en este campo también la EuroLAT ha conseguido ir más allá de las manifestaciones políticas y de resoluciones que son declaraciones de principios, ya que durante su última reunión, celebrada en Ciudad de México entre el 21 y el 23 de febrero de 2012, se celebró el *Seminario de Alto Nivel sobre la «Lucha Contra el Narcotráfico y la Delincuencia Organizada en la Unión Europea y América Latina y el Caribe»*, en el que se han sentado expertos de alto nivel para tratar, en diferentes paneles, varios aspectos de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada.

- En la primera sesión trataron el tema del «El estado del problema de las drogas y del narcotráfico en la Unión Europea y en América Latina y el Caribe», con representantes del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y del director del Observatorio Interamericano sobre Drogas.

²⁰ Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2010_11_04_cuenca/working_document/escudero/836532es.pdf consultado por última vez el 6 de mayo de 2012.

²¹ Disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/political/meetings/2011_11_22_brussels/motion_resolution_ep/882940es.pdf consultado por última vez el 6 de mayo de 2012.

- En un segundo panel se trató el tema «Crimen organizado transnacional: amenazas en las dos regiones», con ponentes de EURO-POL y de la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen.
- El tercer panel trató de la «Cooperación regional de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado: experiencias europeas y latinoamericanas», con la participación del subdirector de la Escuela Europea de Policía, CEPOL.
- El Seminario finalizó con un panel llamado «Cooperación UE-América Latina en la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada», que contó con la participación de la Embajadora de la UE ante los Estados Unidos Mexicanos y un representante de la Comisión Interamericana para el Control del abuso de Drogas.

No hay duda de que la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado es una de las prioridades en las relaciones EU-LAC en el ámbito de la seguridad y defensa. Además de los programas ya en marcha y del impulso que recibió en la Cumbre de Madrid de 2010, la iniciativa de la EuroLAT puede contribuir a profundizar la cooperación en este campo. El próximo paso deberá ser la propuesta que la EuroLAT presentará en la próxima cumbre EU-LAC de 2013 en Chile. La propuesta se basará con casi total seguridad en los documentos referidos anteriormente y en las conclusiones del seminario de alto nivel celebrado en México en febrero de 2012. El apoyo que las propuestas planteadas reciban de la Cumbre marcará el camino a seguir.

4. Conclusiones. El futuro y posible papel de España

Iberoamérica y la Unión Europea tienen abundantes intereses comunes y sienten la necesidad de avanzar juntos en el camino del desarrollo. Este interés se materializa en los acuerdos de cooperación que, en diferentes grados, se han firmado entre la UE y los países y organizaciones de la zona. A pesar de que entre esos intereses comunes se encuentra la lucha contra gran número de amenazas compartidas (pobreza; pandemias y enfermedades infecciosas; degradación del medio ambiente; amenazas a la gobernanza y al buen gobierno; guerra y violencia interna; minas antipersonal; proliferación y posible uso de armas nucleares, químicas y biológicas; terrorismo; delincuencia organizada internacional; narcotráfico y trata de personas, etc.), la cooperación en seguridad y defensa es uno de los ámbitos de cooperación menos desarrollados.

Otra de las constantes observadas en todos los documentos que sobre seguridad y defensa, se han desarrollado en los diferentes ámbitos de cooperación es la nula referencia a una posible cooperación en defensa. Ello es quizás debido a que la cooperación en defensa en el ámbito regional iberoamericano está también dando sus primeros pasos. Podría ser

beneficioso para Iberoamérica avanzar en esa integración regional con el apoyo de la Unión Europea.

En el campo de la seguridad, la lucha contra el problema de la droga y, de forma creciente, contra otras formas de crimen organizado a menudo asociado a las drogas (lavado de dinero, corrupción, tráfico de armas y personas, etc.) es el principal tema de interés común. Las numerosas iniciativas y programas en marcha a diferentes niveles, desde político y parlamentario hasta el nivel de ejecución de programas y cooperación entre responsables de salud y orden público, son muestra de la importancia que para las dos regiones tiene este asunto.

Otros temas concretos en los que es posible una colaboración más estrecha en el futuro son la lucha contra el terrorismo, la prevención y respuesta ante catástrofes y la prevención de conflictos. La creación, el pasado 7 de noviembre de 2011, de la Fundación UE-ALC puede servir de catalizador para actividades e iniciativas en estos ámbitos, incluyendo la creación bajo su dependencia de centros dedicados a estos temas (como se había propuesto por parte de la EuroLAT).

En la próxima cumbre UE-ALC, que se celebrará en Santiago de Chile en enero de 2013, la EuroLAT presentará la resolución «Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa» en el que aparecen por primera vez, aunque todavía a nivel político-parlamentario, referencias a la cooperación en defensa, incluyendo la mención expresa de la «cooperación militar explícita». El grado de apoyo que este documento reciba de los jefes de Estado marcará el futuro de la cooperación en este ámbito.

España ha tenido hasta ahora un papel muy activo en todas las iniciativas que en seguridad y defensa se han desarrollado en los diferentes ámbitos en los que han tenido lugar. Tanto a nivel parlamentario (EuroLAT) como de jefes de Estado (cumbres), España ha apoyado los avances en seguridad y defensa. Esa labor no debe cesar.

En el ámbito de la seguridad, impulsando aquellas iniciativas que, aunque ya propuestas y de interés reconocido, no han alcanzado resultados concretos, como los centros sobre migraciones, catástrofes o conflictos. España podría, a pesar de las dificultades económicas, promover su creación ofreciéndose como sede para albergar alguno de ellos. Podría hacerse con proyectos de relativo bajo coste, aprovechando o potenciando centros ya existentes, como la Unidad Militar de Emergencias, el CE-SEDEN u otros similares dependientes de otros ministerios.

En el ámbito de defensa, aún en su fase inicial, España debe luchar por potenciarlo en el nivel político y parlamentario, que es en el que se encuentra actualmente. Deberá insistir para que la cooperación en defensa aparezca nombrada (sería la primera vez) en la declaración y plan de ac-

ción resultantes de la próxima cumbre UE-ALC y para que la cooperación militar explícita sea uno de los términos incluidos.

Tras esos primeros pasos de «lanzamiento» en el ámbito político, los avances serían más sencillos a nivel de ministros de Defensa y entre responsables de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE y sus interlocutores Iberoamericanos (el Consejo Sudamericano de Defensa de UNASUR es la referencia más clara, aunque debería acordarse y concretarse). España, por su ascendencia ante los países iberoamericanos, debería hacerse muy visible en esos posibles contactos con una fuerte apuesta por una cooperación efectiva en defensa promoviendo y apoyando iniciativas concretas.

La cooperación en seguridad y defensa en la UE ha tenido un largo y tortuoso camino hasta alcanzar su actual desarrollo, e Iberoamérica está dando sus primeros pasos en este ámbito. La profundización en la cooperación en seguridad y defensa entre la Unión y Europea e Iberoamérica, potenciando la cooperación en aspectos de seguridad e iniciando de forma decidida la cooperación en defensa, sería beneficiosa para ambas partes y facilitaría el arranque de la cooperación en defensa a nivel iberoamericano. España deberá estar muy presente y potenciar de forma decidida todas estas iniciativas.

Bibliografía

- AJENJO FRESNO, Natalia (2011). Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2011.
- FELDMANN, Andreas (2006). . Institute for Peace Support and Conflict Management. Vienna, 2006.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier (2010). «La Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT) y la dimensión parlamentaria de la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC: Evolución y Perspectivas». Ponencia presentada en el Toulouse, 1 de julio de 2010.
- FISCHER-BOLLIN, Peter (editor) (2009). International Security. VI Conference Forte de Copacabana. Río de Janeiro, 2010.
- GARRIDO REBOLLEDO, Vicente (2006). «La cooperación birregional Unión Europea-América Latina en materia de seguridad y defensa: Situación actual y desafíos». Cap. cuarto de la Monografía n.º 84 del CE-SEDEN, Marzo 2006.
- MALAMUD, Carlos y GARCÍA ENCINAS, Carlota (2010). . Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores. Parlamento Europeo. 2010.
- MOLINER, Juan (2007). «Los mecanismos de cooperación para la paz y seguridad internacionales en Iberoamérica». Conferencia de clausura del, de la Institución Fernando el Católico.

- Seguridad y defensa en Iberoamérica: Posibilidades actuales para la cooperación.* Documento de Seguridad y Defensa n.º 15 del CESEDEN. Noviembre 2007.
- SEPÚLVEDA, Isidro (2005). Instituto Universitario General Gutiérrez Melado, UNED. Madrid, 2006.
- La evolución de la seguridad y defensa en la comunidad Iberoamericana.* Monografía n.º 101 del CESEDEN. Enero 2008.
- Comunidad Andina, Secretaría General. (2009). *Declaración de Quito XI Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en Materia de Drogas ALC-UE.* Quito, mayo 2009.

Textos oficiales

- Comisión Europea. *América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013.* Julio 2007.
- Comisión Europea. *Mid Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 for Latin America.*
- Comisión Europea. *A stronger partnership between the European Union and Latin America.* Comunicado de la Comisión Europea al Consejo y Parlamento Europeo. Bruselas, 2006.
- Parlamento Europeo. *Estrategia de la UE para las relaciones con América Latina.* Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2010.
- Comisión Europea. *The European Union and Latin America: Global Players in Partnership.* Bruselas, 30 de septiembre de 2009.
- Consejo Europeo. *Towards a new stage in the bi-regional partnership: innovation and technology for sustainable development and social inclusion.* Madrid Action Plan 2010-2012. Madrid, 18 de mayo de 2010.
- EuroLAT. *Relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en materia de seguridad y defensa.* Resolución de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Montevideo, mayo 2011.

Papel de España en iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica

Pedro Baños Bajo

Capítulo tercero

Anexo: Actuales iniciativas adoptadas entre el Ministerio de Defensa español y los países iberoamericanos.

1. Introducción

La enorme trascendencia que para España tiene mantener una relación fluida, estable y permanente con los países iberoamericanos queda perfectamente reflejada en la importancia que a este tema se le otorga en los documentos españoles vigentes que versan sobre aspectos de seguridad y defensa.

Así, en el *Libro Blanco de la Defensa*, publicado en el año 2000, se menciona que «España, estrechamente vinculada a las naciones iberoamericanas, tanto por compartir tradiciones, cultura y, de manera especial, una lengua común, no es ajena al interés que suscita en la actualidad el subcontinente. Y de hecho impulsa, desde esta posición de proximidad que le garantizan sus lazos históricos, el fortalecimiento de sus relaciones con Europa». Más adelante se indica «En el aspecto de la seguridad, dada la importancia que concede a sus relaciones pacíficas con todos los pueblos, España es especialmente sensible a cualquier proceso de construcción y mantenimiento de la paz en el ámbito iberoamericano. Nuestra experiencia en la incorporación de nuevas misiones a las Fuerzas Armadas, que añaden a las tradicionales de garantía de la seguridad y sobera-

nía nacional las de proyección de la estabilidad, operaciones de paz y de ayuda humanitaria, aporta valiosas enseñanzas que España ya comparte con los países iberoamericanos. La experiencia en la participación en misiones de paz es transportable a las operaciones de ayuda humanitaria».

Por otro lado, en la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) del año 2003, se señala que uno de los siete escenarios geoestratégicos y zona de interés para España es Iberoamérica, explicitándose que «En cuanto se refiere a Iberoamérica, cabe señalar la enorme relevancia que en los últimos años están cobrando las relaciones españolas con los países de esta región. España, estrechamente vinculada a los pueblos iberoamericanos por compartir tradiciones, cultura y, de manera especial, una lengua común, no es ajena al interés que suscita en la actualidad el espacio iberoamericano, y, de hecho, impulsa ese interés en Europa desde la posición de privilegio que le garantizan sus lazos históricos».

En el mismo documento se pone de manifiesto que «Nuestra experiencia en la incorporación de nuevas misiones a las Fuerzas Armadas, que añaden a las tradicionales de garantía de la seguridad y soberanía nacional las de proyección de la estabilidad, operaciones de paz y misiones humanitarias, ofrece valiosas enseñanzas que España ya comparte con los países iberoamericanos». Concluyendo la citada RED que «Todo ello nos impone reforzar la cooperación entre las Fuerzas Armadas de los países iberoamericanos y las de España, ante todo, en tareas de pensamiento y en la preparación de actitudes y de programas que faciliten la resolución de conflictos y la implantación de un orden de paz duradero y estable».

Por lo que respecta a la Directiva de Defensa Nacional 1/2008, queda patente que «Nuestro país mantiene una relación especial con Iberoamérica, constituyendo el puente natural de unión e intercambio entre las dos orillas del Atlántico. Desde esta posición, España seguirá promoviendo en materia de política de defensa la intensificación de las relaciones de cooperación bilaterales, regionales y multilaterales».

Finalmente, en la Estrategia Española de Seguridad (EES) presentada en el año 2011 por el anterior gobierno, hay un apartado específicamente dedicado a esta parte del mundo, al que se ha dado en titular «Iberoamérica, destino común».

En esta EES se cita que «La región ha experimentado cambios muy positivos en la última década, de consolidación de la democracia y crecimiento económico. Algunos países se encuentran aún en una situación precaria y necesitan apoyo político y ayuda económica para afianzar la democracia y corregir las desigualdades sociales. La fragilidad institucional, el poder de grupos criminales, la inmigración irregular o el tráfico de personas plantean retos importantes para la seguridad, también de España. En las cumbres iberoamericanas tenemos un foro único y privilegiado en el que debatir estas y otras cuestiones».

Además de todos estos aspectos teóricos citados, hay realidades que no se pueden obviar, como es el hecho de que alrededor de seis mil soldados y marineros de origen iberoamericano sirven en las filas de las Fuerzas Armadas españolas, como muestra inmejorable de la unidad fraternal que existe entre la comunidad iberoamericana.

Por todo ello, se comprende que el papel de España en las iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica es uno de los pilares fundamentales de las políticas españolas orientadas hacia el exterior, lo que ha sido el elemento impulsor para la elaboración de este estudio, que pretende tanto detallar la situación actual como proponer acciones que se podrían desarrollar en el futuro para fomentar las relaciones en estos ámbitos tan trascendentales entre todos los países que conforman la comunidad iberoamericana.

2. Campos de cooperación

2.1. Operaciones relacionadas con la paz

El campo de la cooperación en las operaciones relacionadas con la paz¹ es quizá el más prometedor para evitar que se lleguen a producir conflictos entre países iberoamericanos. No cabe duda que militares que se han conocido, han pertenecido a una misma gran unidad y que han compartido las penurias y riesgos de una operación en el exterior, va a ser mucho más sencillo que sean los primeros interesados en frenar cualquier posible escalada en una hipotética crisis que les pudiera llevar a un enfrentamiento con sus antiguos camaradas.

Sin duda, es un camino esperanzador, del que todavía queda mucho recorrido, aunque también sea mucho lo avanzado.

Por el momento, los países más activos en este tipo de misiones han sido –por orden alfabético– Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Y la operación que se ha consolidado como la más paradigmática la de la Fuerza Multinacional para la Estabilización de Haití (MINUSTAH), en la que también participaron fuerzas españolas.

No obstante, y en referencia al camino aún por recorrer, hay otra serie de países –Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá y Venezuela– (Malamud, 2007) que todavía no han participado en ninguna. Las motivaciones

¹ Este tipo de misiones tiene la virtud de permitir a los ejércitos que en ellas participan completar su proceso de profesionalización y mantener un grado de instrucción y adiestramiento que de otro modo sería casi imposible de alcanzar en las situaciones en las que, afortunadamente, se produce una ausencia de enfrentamientos bélicos convencionales.

para esta ausencia de las operaciones de paz varían, yendo desde la vocación pacifista reflejada en su Constitución –caso de México–, a carecer de unidades capacitadas para realizar esta función –Costa Rica y Panamá–, o a la consideración de que estas misiones no son más que un instrumento con el que juegan las grandes potencias, comenzando por EE. UU., lo que les lleva a oponerse frontalmente a ellas –como sucede con Cuba y Venezuela²–. También hay que reseñar que existen ciertos matices importantes, como sucede con Chile, que si bien acepta participar en este tipo de misiones, hace la salvedad de oponerse, y además de modo taxativo, a intervenir en operaciones de imposición de la paz, por su especial significado y por los cometidos que podrían llegar a tener que desempeñar sus fuerzas (Batista, 2007).

En los últimos tiempos se han producido excelentes ejemplos de integración de contingentes iberoamericanos en las unidades españolas participantes en operaciones relacionadas con la paz. En todos los casos la experiencia ha sido tremendamente positiva para todas las partes, dejándose el camino expedito para futuras incorporaciones mucho más amplias tanto en lo referente al número de países como al tamaño de los contingentes.

Aunque también se podría hacer referencia a Irak³, la oportunidad más reciente es la que ha proporcionado la misión de FINUL⁴ –UNIFIL, por sus siglas en inglés– que se desarrolla en Líbano, donde se ha producido la integración de un contingente de El Salvador⁵.

También Honduras manifestó su interés por participar dentro de la unidad española, pero esta integración no se llegó a materializar⁶.

² Malamud (2007) nos dice que Venezuela, en 2006, criticó que los mandatos de estos operativos se habían convertido «en instrumentos de legitimación de la intervención de poderes neocoloniales, que producen crisis desestabilizadoras en determinados estados».

³ En esta misión participaron contingentes de Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y España integrados en una brigada multinacional (Raggio, 2007).

⁴ Fuerza Interina de Naciones Unidas para Líbano.

⁵ El Acuerdo Técnico se firmó el 9 de junio de 2008 entre ambos Ministerios de Defensa, en el que se detallaban los aspectos operativos y administrativos de la integración del contingente salvadoreño en la formación española del Sector Multinacional Este, desplegado en el sur de Líbano. A partir de ese momento se han ido incorporando al contingente español sucesivas formaciones de militares salvadoreños compuestas por unos 50 efectivos. Concretamente, a primeros de abril de 2012 se incorporó el VII contingente.

⁶ En este caso el Acuerdo Técnico se rubricó el 30 de marzo de 2009, fruto del cual se trasladaron a España 51 militares hondureños para adiestrarse conjuntamente con la unidad española en la que se iban a integrar. Sin embargo, el golpe de Estado que tuvo lugar el 28 de junio de ese mismo año en Honduras contra el Presidente Zelaya hizo que se paralizara el proceso, viéndose obligados a regresar a su país los soldados hondureños, lo que realizaron el 10 de agosto de ese año.

Por lo que respecta a la operación de ISAF que desarrolla la OTAN en Afganistán, Colombia también mostró su interés en participar en dicha misión a través del contingente español, pero esta integración nunca llegó a ver la luz⁷. Al respecto de esta misión, El Salvador ha previsto el envío de 22 de sus militares para que participen en ella.

Los aspectos positivos de esta colaboración tan estrecha como son las estructuras combinadas son evidentes, a lo que mucho ayuda el hecho de que la comunidad idiomática y cultural facilita la armonización doctrinal y operativa.

No obstante, y a pesar de que se ha insistido en la conveniencia de que contingentes iberoamericanos se incorporen a las formaciones españolas desplegadas en misiones de paz, aspecto que aporta grandes beneficios a todas las partes, no debe tampoco dejarse de decir que un exceso en cuanto al número de efectivos y, sobre todo, de países, podría llegar a suponer una rémora a la efectividad operativa y logística de la operación. Por ello, y aunque las puertas deben estar siempre abiertas a este tipo de colaboraciones, se hace preciso estudiar detalladamente el modelo de integración para cada caso concreto, pudiendo ser que experiencias anteriores no fueran plenamente válidas al variar el escenario y el cometido concreto.

Finalmente, España puede aportar su apoyo fomentando y potenciando las iniciativas para la fundación de unidades iberoamericanas a disposición de ONU para participar en operaciones de paz, como la ya creada Fuerza de Paz Combinada Chileno-Argentina, que ha recibido el nombre de «Cruz del Sur»⁸. En este sentido, llegado el caso, se podría estudiar la conveniencia de crear un cuartel general que facilitara la participación iberoamericana en las misiones de paz.

⁷ EE. UU. propuso a Colombia, en mayo de 2008, que participara en las operaciones norteamericanas que se desarrollaban en Afganistán. Las autoridades colombianas mostraron su conformidad, pero pusieron como condición que sus fuerzas deberían estar integradas en ISAF (OTAN), y a ser posible patrocinadas por España. Tras una serie de contactos entre la Alianza Atlántica, Colombia y España, y el cruce de cartas al más alto nivel, se concretó que la participación colombiana se compondría de 15 efectivos, que se integrarían en los cuarteles generales de ISAF en Kabul y del Mando Oeste en Herat. También se constituiría un equipo mixto hispano-colombiano para el adiestramiento de helicópteros MI-17, por ser un material con el que cuenta Colombia. Sin embargo, en 2010 el Gobierno colombiano tomó la decisión de posponer el despliegue, alegando que se iba a seguir el trámite de aprobación legislativa de los acuerdos de participación y financiación con OTAN, por lo que este proceso entró en una vía muerta, en la que actualmente se encuentra.

⁸ Ya hubo una iniciativa en 2003 en el sentido de crear una unidad iberoamericana a disposición de Naciones Unidas. Se creó expresamente un grupo de trabajo, pero la iniciativa no llegó a fructificar (Raggio, 2007).

También en este aspecto existen ciertos inconvenientes, pues, como apunta Raggio (2007), «en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas se ha preferido siempre las contribuciones nacionales directas que las agrupaciones multinacionales de varios países».

Por su parte, España siempre está dispuesta a ofrecer su contribución a Iberoamérica, como ya lo demostró participando en operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria que se desarrollaron en esos países, como, por ejemplo, en las de ONUCA (Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica), ONUSAL (Grupo de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador), MINUGUA (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala) o la operación de desminado en la frontera Perú-Ecuador.

2.2. Catástrofes y desastres, naturales o provocados por el hombre

Aunque se podría encuadrar en el más amplio contexto de la «Reforma del sector de defensa y seguridad», por su propia trascendencia –la cual es mayor cada día por las palpables consecuencias generadas por los efectos del cambio climático–, se entiende que requiere un apartado propio la participación activa de las Fuerzas Armadas con todas sus capacidades en el apoyo a las autoridades civiles en situaciones extremas, en las que está en peligro la seguridad humana.

España ha proporcionado ayuda cuando las situaciones lo han requerido a los países iberoamericanos. Como apunta Batista (2007), «las Fuerzas Armadas españolas han cooperado con algunas de los países iberoamericanos en la reducción de efectos debidos a situaciones catastróficas». Por ejemplo, cuando el huracán Mitch afectó a los países centroamericanos, la Armada desplazó los buques Pizarro y Galicia para el transporte y entrega de ayuda humanitaria y material hospitalario. En el mismo desastre, el Ejército de Tierra también colaboró, entre diciembre de 1998 y mayo de 1999, con 144 efectivos, que tendieron puentes y reconstruyeron pistas y carreteras.

Se tiene la certeza de que esta colaboración se mantendrá en el futuro, sobre todo, ahora que se ha consolidado la actuación de una ya muy prestigiosa Unidad Militar de Emergencias (UME), ejemplo para muchos países del mundo, empezando por los iberoamericanos. En este sentido, no cabe la menor duda que el modelo que puede aportar la española UME es de una enorme trascendencia en una parte del mundo donde la naturaleza suele golpear con todo su rigor.

La mejor muestra de esta importancia la proporciona el hecho de que en todas las reuniones mantenidas con los países iberoamericanos se ha solicitado información sobre los detalles de creación y funcionamiento de la UME. Al tiempo que los agregados militares de estos países acredita-

dos en España han pedido en multitud de ocasiones que se les facilitara información sobre esta unidad.

Tanto es así que España ha adoptado la postura de incluir el tema del apoyo a las autoridades civiles en situaciones de desastres o catástrofes naturales como uno de los principales en el marco de la colaboración para modernizar las estructuras de defensa de algunos países iberoamericanos.

España ofreció a los países que más interés habían mostrado –Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú⁹– hasta cuatro plazas totalmente subvencionadas para cuadros de mando (concretamente, capitanes y suboficiales) para que se formaran en el Campamento Básico de Emergencias que organizó la UME del 24 de octubre al 29 de noviembre de 2011. Al final, participaron cuatro mandos de cada uno de los países citados, menos de Brasil. Los resultados fueron plenamente satisfactorios, según los comentarios de todos los participantes.

Además de las enseñanzas y experiencias que puede la UME compartir con las fuerzas armadas de los países iberoamericanos, esta unidad tan altamente especializada puede llegar a ofrecer sus servicios directos en graves situaciones que así lo demanden, bien mediante acciones conjuntas con unidades locales –lo cual siempre es deseable– o incluso, llegado el caso, mediante actuaciones independientes, aunque siempre coordinadas en los más altos niveles de responsabilidad militar y política.

Asimismo, la UME es la unidad perfecta para establecer un protocolo de cooperación permanente con la Unidad Humanitaria y de Rescate de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFCA), como señala Raggio (2007).

Por otro lado, y aunque quizá la actual coyuntura económica no es la más adecuada para llevar a cabo esta iniciativa, cabe recordar que durante la XVII Cumbre Iberoamericana –que tuvo lugar en Santiago de Chile en 2007– España se comprometió a establecer una base fija en Panamá para la prevención y apoyo de emergencias en Centroamérica. Es de esperar que, una vez varíe el escenario, se retome esta proposición y se llegue a materializar la instalación de esta base, que a buen seguro reportará enormes ventajas para los países del otro lado del Atlántico.

2.3. Modernización de las estructuras de defensa

Este es un sector en el que España puede aportar su dilatada experiencia, tanto en lo relativo a la constitución de un ministerio de de-

⁹ Este país se encuentra entre los que más interés han mostrado por replicar la exitosa experiencia de la UME.

fensa, como en la creación de estructuras conjuntas, desde un estado mayor de la defensa –dotado de un estado mayor conjunto– que dirija eficazmente la acción coordinada de los ejércitos, a lograr la actuación igualmente conjunta de otras funciones, como puede ser la inteligencia o la logística.

Se puede poner como ejemplo de colaboración modélica la existente con Perú, que mantiene fluidas relaciones con el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado¹⁰, y que tiene entre sus planes organizar con dicha institución un foro iberoamericano de defensa, probablemente para finales de 2012, en el que, además de los temas habituales relacionados con la reforma de las estructuras y la operatividad de las fuerzas armadas, se avance en la elaboración de conceptos estratégicos para los ejércitos iberoamericanos.

Otro ejemplo ha sido la reciente reestructuración y modernización de estructuras en Brasil, para la que sirvió de modelo la organización del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor de la Defensa español.

Por otro lado, en noviembre de 2011 se desplazaron a Ecuador el entonces director general de Relaciones Institucionales y el general director del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), respondiendo a una invitación del ministro de Defensa ecuatoriano, para que explicaran la trayectoria, organigrama, funciones y actividades de dicho IEEE. Como resultado, en marzo de 2012, fue inaugurado el Centro de Estudios Estratégicos de Ecuador por su ministro de Defensa.

2.4. Participación en estructuras de seguridad y defensa

2.4.1. Junta Internamericana de Defensa

Uno de los escenarios que, a primera vista, más posibilidades ofrece a España para cooperar con los países iberoamericanos es la Junta Interamericana de Defensa¹¹ (JID), organismo en el que nuestro país está presente desde 2006 en calidad de primer observador, función que es realizada por el agregado de Defensa en Washington.

¹⁰ El Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa fue fundado en 1977 por iniciativa del Ministerio de Defensa, y actualmente está copatrocinado por este y por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Asimismo, su principal colaborador es el Instituto Español de Estudios Estratégicos, perteneciente al Ministerio de Defensa.

¹¹ La JID es el organismo militar interamericano que presta apoyo a la Organización de Estados Americanos –creada en 1948 para afianzar la paz y la seguridad del continente americano– y a sus estados miembro. Creada en 1942, es responsable de planificar la seguridad y defensa de América.

España podría ofrecer su apoyo a los grandes programas en los que se centra la JID, como son el desminado, la formación, el fomento de medidas de confianza y la ayuda en catástrofes y desastres.

2.4.2. Organización de Estados Americanos

Otro campo de colaboración es la Organización de Estados Americanos¹², y más concretamente sus dos órganos más directamente relacionados con la seguridad y la defensa: el Estado Mayor y el Colegio Interamericano de Defensa.

2.4.3. Consejo de Defensa Suramericano

El Consejo de Defensa Suramericano (CDS), organismo perteneciente a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), puede ser el mecanismo ideal para que se consolide la cooperación que España está deseosa de proporcionar¹³. En este caso concreto, España podría aportar su experiencia a esta entidad iberoamericana que aspira a crear una identidad de seguridad y defensa propia a largo plazo.

España, plenamente consciente de esta importancia, ha establecido en su Plan de Diplomacia de Defensa como una de las líneas de acción prioritarias para Iberoamérica «la propuesta de apoyo a las naciones que ejercen la presidencia *pro tempore* del CDS en la elaboración y puesta en marcha de los planes de acción para alcanzar los objetivos de dicha organización». De este modo, la voluntad española es ofrecer a las sucesivas presidencias del CDS diferentes actividades de cooperación en el ámbito de la defensa.

Así las cosas, en 2011 se propuso a Perú¹⁴, en su calidad de presidencia *pro tempore*, la primera actividad de relevancia, consistente en la organización de un seminario de alto nivel en el que España ofreciera las enseñanzas y experiencias obtenidas durante su proceso de integración en las principales estructuras y organizaciones internacionales de defensa.

A pesar de la buena voluntad mostrada por las autoridades peruanas, los cambios que se produjeron como resultado de las elecciones presidenciales en este país fueron ralentizando el proceso hasta llegar a un punto muerto. No obstante, como se espera que Perú repita presidencia

¹² España tiene la categoría de observador, junto con otros sesenta países y organizaciones regionales (Batista, 2007).

¹³ Haciéndose eco de la fórmula contemplada en el artículo 15 «Relaciones con Terceros» del Tratado Constitutivo de UNASUR, que expone «UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional».

¹⁴ Simultáneamente ostenta la presidencia de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

pro tempore en 2013 –al haber renunciado Guayana a la misma–, se tiene la intención de retomar esta actividad.

Como indica Ballesteros (2011), la columna vertebral del CDS es su Plan de Acción, el cual se articula en cuatro ejes: «políticas de defensa»; «cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz»; «industria y tecnología de la defensa»; «formación y capacitación».

Pues bien, en todos los ejes España puede aportar su particular apoyo y colaboración, aunque en algunos de modo muy especial. Se podría destacar lo relativo al segundo eje (acciones humanitarias y operaciones de paz) y al cuarto (formación y capacitación), ámbitos en los que España ha adquirido suficiente experiencia para poder aportarla de modo muy eficaz a los países iberoamericanos.

Precisamente en el último de los ejes citados se incluye la ubicación en Buenos Aires del Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa –quizá el resultado más notable hasta el momento del CDS–, en el que España también puede colaborar de modo muy activo tanto enviando alumnos a los cursos que allí se impartan como aportando profesores militares altamente especializados¹⁵ en el campo de los estudios estratégicos (estrategia militar, geopolítica, geoestrategia, relaciones internacionales, inteligencia estratégica...) tanto en situación de activo como en reserva¹⁶.

2.4.4. Cumbres iberoamericanas

Otra vía de clara potencialidad es la que ofrecen las cumbres iberoamericanas¹⁷ de jefes de Estado y de Gobierno, materializadas en su Secretaría General.

¹⁵ Bien sea en forma de destinos de varios años, o mediante comisiones de servicio para cursos determinados.

¹⁶ Opción que representaría una excelente salida para tantos oficiales que, no pudiendo ascender a los empleos superiores, ven de otro modo frustradas sus expectativas profesionales, cuando, en cada vez más casos, han adquirido un conocimiento muy profundo sobre estas materias, fruto tanto de destinos específicos en territorio nacional y en el extranjero como de la extensa formación que se han ido procurando a lo largo de los muchos años de servicio.

¹⁷ Fueron creadas a iniciativa de España y México, teniendo lugar la ceremonia inaugural en 1991, en la mexicana ciudad de Guadalajara. Su finalidad era apoyar a los socios americanos en su ruta hacia el desarrollo –aprovechando la nueva realidad político-económica hispanoportuguesa– y potenciar algunas claves conjuntas de política exterior (Batista, 2007; Documentos de Seguridad y Defensa número 15 del CESEDEN). La próxima Cumbre –que será la XXII–, está previsto que tenga lugar en la ciudad de Cádiz, durante el mes de noviembre de 2012, coincidiendo con la celebración del bicentenario de la Constitución de Cádiz de 1812. En ella se reunirán los más altos representantes de la comunidad iberoamericana de naciones. (Para más detalles sobre la organización de este evento se puede consultar el Real Decreto 341/2012, de 10 de febrero, sobre constitución del Comité Organizador de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz del año 2012).

Dentro del campo concreto de la seguridad y la defensa, una posibilidad sería la realización en los márgenes de las cumbres de reuniones de los ministros de Defensa de los países en ellas participantes. De este modo, se podría reducir costes de traslados de personales y de facilitación de instalaciones, al tiempo que se podrían tratar temas específicos que, de otro modo, probablemente no se abordarían con la misma profundidad.

2.4.5. Tratado Antártico

Aunque no sea una organización de seguridad y defensa en sentido estricto, se puede citar al Tratado Antártico (Batista, 2007), del que España es miembro consultivo y donde comparte mesa con Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay¹⁸.

Dentro de este tratado, que tiene como finalidad preservar el llamado sexto continente, se llevan a cabo colaboraciones de equipos militares, que seguramente tienen un enorme campo de desarrollo. De este modo, profundizar en la potenciación de esta colaboración será a buen seguro materia de estudio en el futuro inmediato, dado que la Antártida es el escenario propicio para experimentar nuevos materiales y avanzar en campos como la telemedicina, entre otros muchos aspectos.

2.5. *Ámbito industrial y tecnológico*

España dispone de tecnología y experiencia en muchos de los campos de la industria de defensa para ofrecer productos de calidad a los países iberoamericanos. Y cuando no cuenta con productos exclusivamente nacionales, España tiene contactos o comparte producciones con otros países u organizaciones que también puede poner a disposición de sus países hermanos del otro lado del Atlántico.

En cualquier caso, España está capacitada para contribuir al desarrollo y consolidación de sectores industriales estratégicos, como indica el Plan de Diplomacia de Defensa, para lo que se llevan a cabo programas en el ámbito de armamento y material, junto con actividades de la industria de defensa.

Hay que tener en cuenta que, según apunta Klecker (2011), las fuerzas armadas iberoamericanas, en términos generales, cuentan con un material aeronáutico muy viejo, de costosísimo mantenimiento e inadaptado a las nuevas misiones (control de fronteras, luchas contra el narcotráfico, apoyo en situaciones de emergencia...); los helicópteros de transporte tienen una media de treinta años a sus espaldas; el material de combate

¹⁸ Además de EE. UU. Se significa que el español es uno de los idiomas oficiales de este tratado.

de los ejércitos de tierra, en especial los carros de combate, es totalmente obsoleto; la artillería y la munición se componen de piezas y sistemas antiguos; y el equipamiento de los soldados está a años luz de las necesidades y tendencias actuales».

Obviamente, no se trata de animar a ningún tipo de compras compulsivas que pudieran llevar a un rearme o a una carrera de armamentos en la zona, sino de proporcionar a los ejércitos de estos países un material de calidad, eficaz, económico de mantener y capaz de facilitar las misiones que dichas fuerzas armadas están llamadas a realizar en beneficio de la paz, la estabilidad y la seguridad tanto nacionales como regionales. Incluso más importante, se trataría de dotar a los soldados iberoamericanos de los más avanzados medios para garantizar su adecuada protección y hacer más llevaderos sus cometidos, lo que sin duda redundaría en su rendimiento, pudiéndose, de este modo, llegar incluso a reducir el número de efectivos y, por tanto, el tamaño del conjunto de las fuerzas armadas, en beneficio de otros servicios sociales según las necesidades particulares de cada país.

Además, España puede con facilidad convertirse en el nexo de unión entre los fabricantes que proveen de material a los países miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y las naciones iberoamericanas. Una vía que les puede aportar significativas ventajas, como fórmula para unificar sus medios y, de este modo, poder cooperar de una forma muchísimo más eficaz cuando sus fuerzas armadas comparten misiones y escenarios, cual es el caso en las situaciones en que se ven inmersas en las mismas operaciones de mantenimiento de la paz o de ayuda humanitaria tras catástrofes, en las que llegan a estar integradas en las mismas agrupaciones superiores.

Y no solo se hace aquí referencia a los medios puramente bélicos, sino también, y principalmente, a otra amplia panoplia de materiales que son rutinariamente empleados en cualquier misión, como pueden ser las transmisiones, los vehículos o cosas tan básicas como las conexiones eléctricas.

En este sentido, empresas españolas como Navantia, Indra, ITP, Amper, Tecnobit, junto con las públicas INTA e ISDEFE, están en condiciones de proporcionar capacidades dotadas de alta tecnología puntera, con el beneficio añadido del buen entendimiento que siempre proporciona el hecho de compartir idioma y modo de pensar.

Entre las últimas ventas importantes efectuadas a países iberoamericanos, y además de los barcos ya citados para Venezuela, en los últimos tiempos México ha adquirido tres aviones de transporte de tropas y apoyo logístico por valor de 57,2 millones de euros, y Chile un avión de patrulla marítima que ha importado 25,6 millones de euros.

2.6. Enseñanza y formación

2.6.1. Programa de Enseñanza Militar

Como norma general, todos los países iberoamericanos con los que España mantiene algún tipo de cooperación en el campo de la defensa, participan en el Programa de Enseñanza Militar¹⁹. La única excepción es Cuba, país que, si bien está incluido en el programa, nunca ha enviado a ningún alumno a cursar estudios a centros militares españoles.

Para hacerse una idea del volumen de la participación en este programa, cabe decir que se han formado en centros militares españoles más de dos mil alumnos iberoamericanos²⁰ y que para el curso 2012-2013 España ha concedido 111 becas a militares de los diferentes países iberoamericanos para realizar diversos estudios.

Dichos cursos van desde materias muy concretas y especializadas²¹ a otros más generales, como puede ser el de Observadores de Misiones de Paz, que se celebra en la Escuela de Guerra del Ejército.

Otro dato que da cuenta de la importancia de esta cooperación la indica que más del 30% de los fondos dedicados por la Subsecretaría de Defensa del Ministerio a los programas de enseñanza han sido facilitados a países iberoamericanos (Raggio, 2007)²².

También puede servir como dato clarificador indicar que de los 51 países de todo el mundo incluidos en el programa, 18 son iberoamericanos. Además, se puede añadir que el 60% de todas las actividades que se realizan dentro de este ámbito corresponden a países iberoamericanos.

En el caso concreto de los cursos de altos estudios militares, y como dice el Plan de Diplomacia de Defensa, tienen la gran ventaja de que «ponen en contacto a los futuros líderes nacionales con la realidad española y son el posible germen de futuras e intensas cooperaciones bilaterales».

2.6.2. Curso de Estado Mayor

Entre los cursos más demandados, por su gran prestigio internacional, está el de Estado Mayor, que cada año tiene lugar, durante diez meses,

¹⁹ Su nombre completo es «Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar». Se puso en marcha en el año 1989, y es responsabilidad de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, del Ministerio de Defensa.

²⁰ Lo que supone que dos de cada tres alumnos extranjeros del programa de cooperación de enseñanza pertenecen a la Comunidad Iberoamericana de Defensa (Raggio, 2007).

²¹ Como el desminado humanitario.

²² El dato más actualizado se establece concretamente en el 34%.

en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), perteneciente al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), localizado en Madrid.

El detalle de los alumnos iberoamericanos que han tomado parte en este curso desde que en el año 1999 se unificaran los que se venían realizando en los tres Ejércitos y pasara a denominarse Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas (CEMFAS) puede observarse en la siguiente tabla²³.

PAIS	I CURSO 1999-2000	II CURSO 2000-2001	III CURSO 2001-2002	IV CURSO 2002-2003	V CURSO 2003-2004	VI CURSO 2004-2005	VII CURSO 2005-2006	VIII CURSO 2006-2007	IX CURSO 2007-2008	X CURSO 2008-2009	XI CURSO 2009-2010	XII CURSO 2010-2011	XIII CURSO 2011-2012	Total
ARGENTINA	1	2	3	1	2	2	2	1	2	2	-	2	1	21
BOLIVIA	-	1	1	1	1	1	1	1	1	-	-	1	-	9
BRASIL	1	2	-	1	1	1	1	2	1	2	1	2	1	16
CHILE	-	-	-	2	-	2	1	1	1	1	1	-	-	9
COLOMBIA	-	-	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	3
ECUADOR	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	4
EL SALVADOR	-	1	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	1	6
GUATEMALA	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	3
HONDURAS	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
MÉXICO	-	1	-	1	2	-	1	1	1	1	1	1	1	11
NICARAGUA	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-	1	1	1	12
PERÚ	-	2	1	1	-	-	1	-	1	1	1	-	2	10
R. DOMINICANA	-	-	2	1	3	3	2	1	-	1	-	1	1	15
URUGUAY	1	2	2	2	1	1	2	1	1	1	-	1	1	16
VENEZUELA	-	1	1	1	-	1	3	1	2	-	1	1	1	13
Total	4	14	12	15	14	14	20	13	14	11	7	11	11	180

Gráfico 1. Relación de alumnos iberoamericanos que han asistido al Curso de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas

El envío de alumnos también es recíproco por parte de España, que envía oficiales a realizar cursos avanzados a Argentina o Chile, por ejemplo.

2.6.3. Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos

Otro de los cursos con un enorme prestigio, y consecuentemente, más demandado, es el de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, que se realiza en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), perteneciente al CESEDEN, en Madrid.

²³ Nótese que no ha participado ningún alumno de Costa Rica, Cuba, Panamá ni Paraguay.

Cada año se invita a participar a dos oficiales de alta graduación (empleos de general o coronel) de los países iberoamericanos, donde durante unas siete semanas se les imparten materias relacionadas con las relaciones internacionales, el panorama estratégico y geopolítico, la economía y la industria de defensa, el planeamiento de la defensa o la cultura de la defensa.

A finales de marzo de 2012 ha finalizado la XI edición, en la que han participado 33 alumnos de 18 países²⁴. Nuevamente, aquí también la única excepción es Cuba, único país que nunca ha enviado a ningún representante.

2.6.4. Otros cursos

Sin idea de querer abarcar todos, citar que el Ejército de Tierra ha venido becando durante los últimos años a una media anual de unos sesenta alumnos –oficiales y suboficiales– iberoamericanos procedentes de una docena de países para la realización de cursos variados, como, por ejemplo, montaña, operaciones especiales o buceador de asalto.

2.6.5. Estudios en centros de la Guardia Civil

Como quiera que este trabajo aborda no solo aspectos relacionados con la defensa, sino también con el más amplio concepto de seguridad, se pueden incluir también los cursos realizados por personal iberoamericano en dependencias académicas de la Guardia Civil.

De este modo, miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad de los países iberoamericanos han participado en actividades organizadas por diferentes centros –como la Academia de Oficiales de Aranjuez o la Academia de Tráfico de Mérida–, en cursos tanto de formación como de especialización: Protección de la Naturaleza y el Patrimonio, Adiestramientos Especiales, Operaciones y Despliegue, Protección de Personalidades, Orden Público, Fiscal y Fronteras, Policía Judicial...²⁵.

En algunos casos, han sido instructores de la Guardia Civil los que se han desplazado a los países iberoamericanos para poder formar a un número superior de alumnos.

Se hace notar que en estas enseñanzas han tomado parte alumnos de 18 países iberoamericanos, siendo tan solo Cuba el único que nunca, hasta la fecha, ha participado en estas actividades. Pero, por el contrario, sí lo han hecho Costa Rica y Panamá, que no son habituales del campo más concreto de la defensa.

²⁴ Incluyendo Portugal y España.

²⁵ Para más información, ver Monografía n.º 53 del CESEDEN, 2002, anexo IX.

2.6.6. Intercambio de profesorado

También se produce un intercambio de profesores entre algunas escuelas de Estado Mayor, existiendo oficiales españoles destinados en las de Brasil o Chile, por ejemplo.

Por su parte, el Ejército de Tierra brasileño destaca durante un año un profesor en el Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, que previamente ha cursado el curso de Estado Mayor en dicho centro el año anterior.

2.6.7. Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos

En abril de 1988, los directores de los colegios de defensa de España (CESEDEN) y Portugal (IDN) enviaron una carta a sus homólogos de los países iberoamericanos para animarles a celebrar una reunión anual.

La primera reunión tuvo lugar en las instalaciones madrileñas del CESEDEN en octubre de 1999²⁶ y a ella asistieron 14 directores de colegios de defensa iberoamericanos.

Desde entonces, esta actividad ha ido adquiriendo más relevancia año tras año.

2.6.8. Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales

A iniciativa española, se ha creado el Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales. Fue en 2007, durante la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Chile, cuando se acordó la inclusión en la declaración final de un párrafo relativo a dicha iniciativa de creación.

La finalidad de este centro es facilitar el intercambio en la red de estudios y opiniones en el ámbito académico entre la comunidad de colegios iberoamericanos de seguridad y defensa.

En octubre de 2009, en la Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Santo Domingo, varios países²⁷ firmaron el Acuerdo de Creación

²⁶ No se pudo celebrar en 1998, como inicialmente se había previsto, a consecuencia del desastre que produjo el huracán Mitch en los países centroamericanos.

²⁷ Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, España, México, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Cabe destacar la ausencia de Argentina, Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. En el caso concreto argentino, hay quien piensa que les motivó a no firmar la creencia de que este centro propuesto por España podría competir con el recientemente creado Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), que pertenece a UNASUR, y que precisamente se había decidido su ubicación en Buenos Aires.

de la Asociación de Colegios Iberoamericanos, como paso previo al establecimiento del Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales.

Ya durante el año 2011 se desarrolló completamente la herramienta que sirviera de soporte al portal de dicha asociación de colegios y, por tanto, al precitado centro virtual.

La responsabilidad de esta plataforma ha recaído en el CESEDEN, y participan, de momento, 19 centros de enseñanza militar de otros tantos países, incluido Cuba.

Innecesario es decir que esta conexión virtual es un método económico pero eficaz de potenciar el conocimiento mutuo y de compartir conocimientos y experiencias, lo que siempre es enriquecedor.

Entre otras posibilidades, este centro virtual permitirá un fluido intercambio de publicaciones, así como de los estudios y análisis realizados por los alumnos que asisten a los distintos cursos de las instituciones de enseñanza militar del conjunto de los países iberoamericanos, cuyo fruto podría, de otro modo, no ser tan aprovechado.

Asimismo, será el campo perfecto para, de un modo sencillo, práctico y de reducido coste, intercambiar reflexiones de ámbito militar y estratégico empleando con profusión las posibilidades que actualmente ofrece la tecnología, empezando por las videoconferencias.

Y aunque pueda parecer muy ambicioso en este instante, este intercambio puede llegar a aunar criterios de tal manera que pudiera ser el origen de una futura unificación doctrinal, que a su vez redundaría en la facilidad para realizar operaciones combinadas.

3. Reflexiones finales

Una de las principales conclusiones que se pueden extraer es que España sigue siendo un fuerte nexo de unión de los países iberoamericanos, algo que se hace especialmente cierto en el campo de la seguridad y la defensa.

Y no solo es el elemento cohesionador de ellos con otros países u organizaciones, como puede ser la OTAN o la UE, sino incluso entre ellos mismos. No cabe duda que España tiene un gran poder de convocatoria y un fuerte ascendiente sobre estos países. De modo que hay ciertas actividades que solo es posible realizarlas cuando el convocante es España, por la reticencias que todavía existen entre ciertos países de la zona.

Por ello, puede decirse que el marco español es un ambiente en el que los países iberoamericanos se encuentran cómodos y en el que saben que siempre serán atendidos cuando acudan en busca de apoyo y colaboración.

Como se ha intentado detallar, los campos en los que España y los países iberoamericanos pueden colaborar son muy amplios, incluyendo aquellos en los que están presentes las amenazas y los riesgos que han surgido con fuerza en los últimos tiempos y que afectan a todas las naciones del mundo, como pueden ser la piratería, el ilegal uso del ciberespacio, los desequilibrios económicos, el crimen organizado, los desastres naturales o las consecuencias del cambio climático, por lo que es fundamental una reacción común que permita, muchas veces mediante el apoyo a las autoridades civiles, garantizar la seguridad humana de las poblaciones de las que los Estados son responsables.

Asimismo, como indica Raggio (2007), España «podría promover la intensificación de relaciones de los países iberoamericanos con la OTAN y con la Unión Europea (en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa) (...) a petición de quienes se quieran implicar en esta iniciativa. Ello podría fructificar en actividades concretas como la participación de países iberoamericanos en ejercicios y operaciones OTAN, el establecimiento de oficiales de enlace iberoamericanos en las estructuras operativas de la UE o en el Cuartel General de Mando de Operaciones de la OTAN (como ya tiene Argentina), intercambios de información con el Secretariado/Estado Mayor Militar de la Unión Europea (...) visitas al Estado Mayor Militar de la Unión Europea para los agregados de Defensa en Bruselas, etc.».

En lo que a la cooperación en materia de enseñanza se refiere, y si bien es cierto que la actividad se ha ido consolidando a largo de los años, se entiende que todavía hay mucho margen para la mejora. Para empezar, y tal y como reconoce el vigente Plan de Diplomacia de Defensa, la amplia participación de alumnos de los países iberoamericanos «no está generalmente correspondida por parte española». Como el mismo texto apunta, «se hace por tanto preciso considerar un incremento de nuestra presencia en cursos de estos países», especialmente si se tiene en cuenta que se establecen relaciones personales que «permiten a los oficiales españoles establecer contacto con las futuras élites de sus naciones».

Cierto es que el actual contexto económico no es el más favorable para llamar a incrementar la participación de militares españoles en cursos del otro lado del Atlántico, pero se debería estudiar la viabilidad de cursar parte de estos estudios a distancia, aprovechando las modernas tecnología, y quizá reducir al mínimo la parte presencial, la cual, no obstante, nunca debería ser completamente sustituida, ya que es la que realmente permite ese contacto personal que nunca llegará a ofrecer la relación «virtual».

Asimismo, España podría colaborar enviando, si no profesores permanentes, al menos conferenciantes de reconocido prestigio al Centro de

Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED), de UNASUR, llamado a convertirse en el centro de excelencia del pensamiento militar y estratégico de esta parte del mundo y al que España podría aportar su dilatada experiencia en estos temas, fruto tanto de su historia como de su participación en los principales foros mundiales de este ámbito.

Por otro lado, existe un campo inexplorado por Defensa en el que quizá fuera conveniente penetrar. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) dispone de unos magníficos centros de formación y capacitación –dotados de los medios más modernos, con auditorios, salas de reuniones, restauración...– en tres puntos estratégicos de Iberoamérica: Santa Cruz de la Sierra²⁸, en Bolivia, que da servicio a la parte sur del continente; Cartagena de Indias, en Colombia, para la región andina, y Antigua, en Guatemala, orientado a Centroamérica. Cada uno de estos centros imparte muy diversos cursos –de una duración variable, desde unos días hasta un mes– a unos dos mil alumnos al año, procedentes de diferentes países iberoamericanos. El profesorado es español, enviado por diferentes ministerios de España (Trabajo, Fomento, Agricultura, Hacienda,...), según sea la materia que se va a impartir. El único ministerio que hasta la fecha –según los datos disponibles– no ha aprovechado estas estupendas instalaciones para ofrecer ningún curso ha sido el de Defensa, circunstancia que podría llevar a reflexionar sobre la conveniencia de abrir esta vía, que tan buenos resultados ofrece a otros ministerios. Además, cabe señalar que dichos cursos resultan muy económicos y altamente rentables. En primer lugar, porque al estar el personal allí destinado perfectamente introducido en la sociedad del lugar, pueden conseguir buenos precios en alojamiento y transporte. En segundo lugar por el hecho de que el único gasto de cierta relevancia es el traslado de los profesores españoles hasta la zona, que, en cualquier caso, siempre será una inversión mucho menor que si hubiera que transportar hasta España a tan elevado número de alumnos. Nuevamente, destacar que el hecho de que sea España quien convoca, organiza y sufraga estos cursos hace que los países del entorno envíen a sus alumnos sin reticencia alguna, o en todo caso menor que la que supondría si fuera directamente el país en donde se localizan los centros el organizador de las actividades.

En otro orden de cosas, el Plan de Diplomacia de Defensa ya apunta a que se debería aprovechar que diversas naciones iberoamericanas celebran sus bicentenarios en estos años, en el sentido de que puede ser la ocasión perfecta para realizar todo tipo de actividades que estrechen más, si cabe, los vínculos entre naciones ya tan hermanadas. Obviamente, siempre respetando, por parte de España, el protagonismo que a estas naciones les corresponde.

²⁸ Fue el primer centro de esta naturaleza que se creó, en los años 80.

Evidentemente, todas las demás actividades citadas en este trabajo (acuerdos de cooperación, diversas reuniones...) son susceptibles de ser fomentadas y potenciadas, siempre con el objetivo puesto en encontrar fórmulas que beneficien a todas las partes.

Agradecimiento

Injusto sería dar por finalizado este trabajo sin agradecer efusivamente el apoyo documental prestado por el personal de la Secretaría de Estudios de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas y del Área de Diplomacia de Defensa de la Dirección General de Política de Defensa. Este último, además, participó activamente en la corrección y actualización de último minuto, lo cual estimo en toda su valía.

Sin la ayuda de estos compañeros, el documento habría quedado horro de significado y carente de utilidad.

Bibliografía

Por autores

- ALDA MEJÍAS, Sonia (2011). *Las debilidades de las políticas de seguridad en América Latina en un contexto de fortaleza económica y política*. Documento de opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), número 11/2011. Ministerio de Defensa. Madrid, febrero 2011.
- et al (2011). *Estudio geopolítico. Suramérica. Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia*. Grupo Atenea. Diciembre 2011.
- BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel (2011). «La seguridad y defensa en el marco del proceso de integración iberoamericano». *Primer congreso Atenea sobre «Seguridad y Defensa en Iberoamérica»*. Madrid, 17 y 18 marzo 2011.
- (2011). *La seguridad y la defensa en el marco de la integración iberoamericana*. Documento de análisis del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), número 08/2011. Ministerio de Defensa. Madrid, marzo, 2011.
- BATISTE GONZÁLEZ, Vicente (2007). «España y la convergencia iberoamericana en materia de defensa». Documentos de Seguridad y Defensa núm. 15 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación*. Ministerio de Defensa. Madrid, noviembre 2007.
- CARACUEL RAYA, María Angustias (2004). «Hacia una concepción estratégica iberoamericana. Estudios comparados». Monografía del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Las fronteras del mundo iberoamericano*. Ministerio de Defensa. Madrid, febrero 2004.

- CHEYRE, Juan Emilio (2009). «Diferentes agendas de seguridad y defensa en América Latina». *Política Exterior*, núm. 132, noviembre/diciembre 2009.
- DALVIT, Sergio Jesús (2011). *UNASUR y la integración sudamericana de defensa*. Monografía del Departamento de Estrategia y RR. II. de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS/CESEDEN). Mayo 2011.
- GARCÍA ALONSO, José María (2011). «La industria de defensa iberoamericana desde la perspectiva económica». *Primer congreso Atenea sobre «Seguridad y Defensa en Iberoamérica»*. Madrid, 17 y 18 marzo 2011.
- GÓMEZ RICAURTE, Verónica (2011). «La UNASUR y el Consejo de Defensa Suramericano. Una apuesta por la confianza». *Primer congreso Atenea sobre «Seguridad y Defensa en Iberoamérica»*. Madrid, 17 y 18 marzo, 2011.
- KLECKER, Alejandro (2011). «Geopolítica de la industria de defensa en Iberoamérica». *Primer congreso Atenea sobre «Seguridad y Defensa en Iberoamérica»*. Madrid, 17 y 18 marzo 2011.
- MALAMUD RIKLES, Carlos (2007). «Los acuerdos regionales latinoamericanos en el ámbito de la seguridad y la defensa: los retos y desafíos de la cooperación». Documentos de Seguridad y Defensa núm. 15 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación*. Ministerio de Defensa. Madrid, noviembre 2007.
- Monografía núm. 32 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Comunidad iberoamericana en el ámbito de la Defensa*. Ministerio de Defensa. Madrid.
- Monografía núm. 34 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década*. Ministerio de Defensa. Madrid.
- Monografía núm. 53 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar*. Conclusiones del XL Curso Monográfico. Ministerio de Defensa. Madrid, marzo 2002.
- Monografía núm. 84 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica*. Ministerio de Defensa. Madrid, marzo 2006.
- Monografía núm. 96 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos*. Ministerio de Defensa. Madrid, abril 2007.
- Monografía núm. 101 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). *La evolución de la seguridad y defensa en la comunidad iberoamericana*. Ministerio de Defensa. Madrid, enero 2008.

- PEREYRA MARTÍNEZ, Rodolfo (2008). *La seguridad en Sudamérica frente a los retos del siglo XXI*. Monografía del Departamento de Estrategia y RR. II. de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS/CESEDEN). Mayo 2008.
- PÉREZ MORENO, Alberto (2005). «El futuro de Iberoamérica: escenarios y tendencias». Revista *Ejército*, núm. 773, septiembre 2005.
- RAGGIO CACHINERO, Benito (2007). «Cooperación Iberoamericana en el ámbito de la defensa». *IV Semana Internacional sobre Paz, Seguridad y Defensa «Seguridad humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica»*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED. Madrid, 2007.
- RANCEL LEAL, Antonio José (2010). *El espacio latinoamericano de seguridad y defensa*. Monografía del Departamento de Estrategia y RR. II. de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS/CESEDEN). Mayo 2010.
- ROBLES MELLA, Jorge (2012). *El entorno estratégico en América Latina*.
- VALENZUELA UGARTE, Renato (2007). «Perspectivas de la aplicación del modelo europeo de Defensa en las relaciones de Seguridad en el Cono Sur de América». *Boletín de Información*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), núm. 298. Ministerio de Defensa. Madrid, 2007.
- VAN der VELDE, Lucas (2010). *Europa y las Américas ¿Al fin un Triángulo Atlántico?* Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). Madrid, Mayo 2010.

Textos oficiales

- Libro Blanco de la Defensa, año 2000
Revisión Estratégica de la Defensa, año 2003
Directiva de Defensa Nacional 1/2008
Estrategia Española de Seguridad, año 2011
Plan de Diplomacia de Defensa, 2011

Anexo: Actuales iniciativas adoptadas entre el Ministerio de Defensa español y los países iberoamericanos

1. Acuerdos bilaterales de cooperación

Actualmente, España, a través del Ministerio de Defensa, tiene suscritos con los países iberoamericanos 13 Acuerdos de Cooperación en materia de Defensa. Por orden cronológico de firma, los países referidos son: Chile (1997), República Dominicana (2000), Bolivia (2001), Colombia (2003), Argentina (2005), Perú (2006), El Salvador (2006), Guatemala (2006), Honduras (2006), Nicaragua (2006), Ecuador (2008), Brasil (2010) y Paraguay (2011).

Además, están muy avanzados los procesos de negociación para que se formalicen similares acuerdos con México y Uruguay²⁹.

Para hacerse una idea del peso que este conjunto de países tiene para España, baste decir que el total de acuerdos de cooperación suscritos con estados de todo el mundo es de 56.

Un caso especial es Venezuela, ya que solo existe un tratado de amistad y cooperación entre estados, pero del cual no se ha llegado a desarrollar el ámbito de seguridad y defensa. Lo que, sin embargo, no ha sido óbice para que se firmaran acuerdos específicos en materia de armamento.

Por lo que respecta a Cuba, hay establecida una declaración de intenciones, que «podría servir en un futuro como base sobre la cual fundamentar una cooperación más reforzada con este país» (Raggio, 2007).

2. Reuniones bilaterales

Las reuniones bilaterales en materia de seguridad y defensa entre España y los países iberoamericanos se efectúan en distintas modalidades:

- Alto nivel.
- Comisiones mixtas.
- Reuniones de Estados Mayores.
- Reuniones de armamento.
- Grupos de trabajo y reuniones de expertos.

2.1. Comisiones mixtas

Con los países iberoamericanos España tiene activadas 14 comisiones mixtas, a las que se añade una específica con la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC).

²⁹ Basándose en el Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Uruguayo de 1993, se tiene la voluntad de avanzar en un acuerdo de cooperación específico en materia de defensa.

Estas comisiones se concretan en una serie de reuniones cuyo número total oscila entre tres o cuatro al año. Con cada país normalmente se celebran con una periodicidad bianual, aunque dentro de una amplia flexibilidad. Así, en 2011 se reunieron las comisiones de Brasil, Chile³⁰ y Perú. Mientras que en el presente año se irán produciendo las reuniones de las comisiones con Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú.

También en 2012 se tiene la intención de celebrar una reunión de la comisión mixta de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) y de las comisiones de sus países miembro³¹, aprovechando una reunión plenaria de la CFAC.

El resultado de las reuniones suele ser, como expone el Plan de Diplomacia de Defensa, el acuerdo y la firma de «un programa de cooperación bilateral (PCB), de carácter normalmente anual donde se recogen todas las actividades a ejecutar en dicho período».

Un caso particular es México, pues en el año 2010 se conformó la Subcomisión de Defensa, integrada en la Comisión Binacional que lideran los respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores³².

A destacar que no existen comisiones mixtas con Cuba ni con Venezuela.

2.2. Reuniones de Estados Mayores

Tanto el Estado Mayor Conjunto como los Estados Mayores de los tres Ejércitos se reúnen bilateralmente con sus homólogos iberoamericanos.

Los objetivos son múltiples, yendo desde establecer y mantener contactos e intercambios en asuntos de común interés, a acordar programas específicos en materias de su responsabilidad.

Estas reuniones pueden ser de naturaleza periódica³³ o no permanente.

Sin pretender ser exhaustivos, algunos ejemplos de estas reuniones, siguiendo lo detallado en el Plan de Diplomacia de Defensa, son:

- Estado Mayor Conjunto: no permanente, con Argentina.
- Estado Mayor de Tierra: periódica, con Brasil (bienal) y Uruguay (bienal).

³⁰ Con este país en concreto tuvo lugar en su territorio la VII Comisión Mixta, a la que asistieron el secretario general de Política de Defensa y el director general de Política de Defensa.

³¹ El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

³² Se había previsto una reunión de dicha comisión binacional y, por tanto, de la Subcomisión de Defensa- para el segundo semestre de 2011, a celebrar en España. Sin embargo, esta no se pudo celebrar, como consecuencia del adelanto de las elecciones legislativas españolas. Por lo tanto, se han retomado los contactos para fijar una nueva fecha.

³³ Bien sea anual, cada 18 meses o bienal.

- Estado Mayor de la Armada: periódica, con Uruguay (bienal) y Brasil (bienal).
- Estado Mayor del Aire: no permanentes –a nivel segundo jefe del Estado Mayor-, con Argentina (anual), Brasil (anual) y Uruguay (bienal).

Fruto de las mencionadas reuniones han sido diferentes acuerdos técnicos y protocolos de colaboración técnica, fundamentalmente centrados en la formación e intercambio de personal.

2.3. Reuniones de material de defensa

En este sentido, se realizan una serie de reuniones bilaterales –bien sea con periodicidad anual o bienal, o cuando se estimen convenientes– con Brasil y Colombia.

Además, actualmente se está impulsando, siguiendo las directrices del Plan de Defensa, la negociación para el establecimiento de reuniones bilaterales de armamento y material con Argentina, Brasil, México y Paraguay.

2.4. Reuniones de grupos de trabajo y de expertos

Las reuniones de esta naturaleza tienen lugar cuando hace falta la opinión y el análisis de personal altamente especializado para ofrecer el asesoramiento pertinente a la autoridad que deba adoptar una determinada decisión sobre un aspecto concreto.

3. Diplomacia de defensa

Actualmente España mantiene en el conjunto de los países iberoamericanos un total de ocho Agregadurías de Defensa (Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Nicaragua y Venezuela), cuyos oficiales además están acreditados en otros nueve³⁴.

4. Otras actividades

4.1. Escalas de buques y aeronaves

Como indica el vigente Plan de Diplomacia de Defensa del Ministerio de Defensa, estas actividades «constituyen uno de los instrumentos más

³⁴ En total en todo el mundo España tiene destacados 37 agregados de Defensa, que están acreditados en 91 países.

tradicionales y flexibles de la Diplomacia de Defensa, dada la capacidad de representación que en las relaciones internacionales se confiere a los buques de guerra y aeronaves militares»³⁵.

4.2. Maniobras conjuntas

Otra forma innegablemente eficaz de colaborar y estrechar las relaciones lo supone la realización de maniobras y ejercicios conjuntos con países iberoamericanos.

Como señala Raggio (2007), sería deseable «incrementar la participación de unidades de las Fuerzas Armadas españolas en ejercicios iberoamericanos, de manera bilateral y multilateral, como el ejercicio UNITAS, así como las invitaciones a unidades de las Fuerzas Armadas de países iberoamericanos para la participación en ejercicios españoles, como el NEO-TAPON, ejercicios de planeamiento y puestos de mando, etc.».

4.3. Visitas de unidades militares

Otra iniciativa a la que hace mención el Plan de Defensa se concreta en la participación de unidades de las Fuerzas Armadas de países iberoamericanos en desfiles, festivales de música militar y exhibiciones aéreas.

No cabe duda que es otra forma excelente de estrechar relaciones y potenciar el conocimiento mutuo en un marco distendido que facilita el estrechamiento entre los participantes.

4.4. Cooperación en la elaboración de textos

Este es un campo ya explorado, con muy buenos resultados. Así, en el proceso de actualización del *Libro Blanco de la Defensa* de Ecuador intervinieron el director del español Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) y dos altos funcionarios del Ministerio de Defensa español (Batista, 2007).

Pero que todavía puede dar muchos más frutos si se tiene en cuenta que España puede aportar toda la experiencia que le otorga pertenecer a las más importantes organizaciones de seguridad y defensa, como es el caso de la OTAN, donde permanentemente se están actualizando conceptos, procedimientos y estrategias que quedan reflejados en nuevos textos. Sin duda, todo un gran esfuerzo intelectual que puede ser aprovechado por los países iberoamericanos.

³⁵ Cuando están en el extranjero, gozan, según el Derecho internacional, de regímenes jurídicos especiales, de privilegios e inmunidades.

Conclusiones

Carlos Malamud Rikles

La primera conclusión a la que se puede arribar tras la detenida lectura de los tres trabajos que componen este volumen es la existencia de grandes dificultades para avanzar en el desarrollo de políticas de cooperación en materia de seguridad y defensa entre España, bien directamente, bien indirectamente a través de la UE o la OTAN, y América Latina. De todos modos, es justo señalar que las dificultades son mucho mayores cuando se piensa en algún tipo de política global y que estas se reducen, especialmente en una serie de casos concretos, cuando se desciende al ámbito de lo bilateral. Las dificultades mencionadas responden a algunas situaciones particulares, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

- 1) La gran fragmentación presente en América Latina, que pone de manifiesto las profundas divergencias existentes entre algunos gobiernos y países de la región que impide avanzar en temas concretos. Se trata de una fragmentación que afecta incluso a algunos de los bloques constituidos, como inclusive ocurre dentro del ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América). Esta fragmentación también dificulta el desarrollo de políticas regionales de cooperación en materia de seguridad y defensa. Una prueba reciente puede ser la decisión unilateral del Gobierno de Uruguay de controlar la siembra y distribución de la marihuana, que le ha valido el rechazo de Colombia y Venezuela, pero la aprobación de Guatemala.

- 2) El peso excesivo jugado por Estados Unidos desde la II Guerra Mundial en las políticas de defensa regionales. Si bien en la última década la región ha conocido importantes cambios en este y otros aspectos, esto ha llevado a un cierto rechazo a todo lo que suene a «norteamericano» en estas cuestiones. Con esta perspectiva en mente es lógico que muchas interpretaciones consideren a la OTAN solo como una herramienta, o incluso una marioneta, controlada por el Gobierno de Washington. Prueba de ello son las declaraciones del exministro brasileño de Defensa, Nelson Jobim, con motivo de la Cumbre de la OTAN de Lisboa en 2010, haciendo públicos sus temores sobre una posible injerencia de EE. UU., y, por tanto, de la OTAN, en el Atlántico Sur¹.
- 3) La falta de tradición, salvo algunos casos concretos, de los países europeos de cooperar con América Latina en estas cuestiones tras la II Guerra Mundial. A fines del siglo XIX y comienzos del XX el Reino Unido, Francia o Prusia tenían misiones militares permanentes en algunos países y participaban activamente en la formación y equitación de sus Fuerzas Armadas, tanto el Ejército de Tierra como la Marina de guerra. Una excepción importante en nuestros días la encontramos en el papel jugado por el Reino Unido en Colombia en lo que respecta al combate contra el terrorismo y el narcotráfico.
- 4) En el caso concreto de España también es posible observar un cierto pudor de la opinión pública, y de los partidos políticos que la representan, en potenciar las cuestiones de seguridad y defensa en la relación con América Latina. Se trata de una relación presentada como fraternal o entre iguales y en la cual debería ser escasa la presencia de estos temas en la agenda global, salvo en situaciones de emergencia frente a catástrofes u otras intervenciones de carácter humanitario. Es evidente que se trata de una cuestión sumamente relacionada con las líneas maestras de lo que es la cultura de defensa en el seno de la sociedad española y los déficits que esta presenta.

Hay un hecho adicional que hay que tener en cuenta para analizar en profundidad y extraer las conclusiones oportunas en este terreno como fue el surgimiento casi simultáneo del TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), surgido en 1947, y el de la OTAN, en 1949. Si bien se trata de dos instituciones prácticamente gemelas su destino y recorrido fueron radicalmente distintos, básicamente por la actitud de los miembros de una y otra Alianza respecto a Estados Unidos. El TIAR, que siempre vivió bajo mínimos, languidece tras la salida de México de la Organización en 2002, tras haber denunciado el Tratado el año anterior. De todas formas, y pese a la experiencia del TIAR, existen en América Latina abundantes percepciones erróneas sobre el significado y la actuación de la OTAN fuera de su zona de influencia. Las declaraciones de la exministra argentina de Defensa, Nilda Garré, hablando de que en las islas Malvi-

¹ .- Ver el capítulo de Carlota García Encina, p.

nas había un «bastión de la OTAN» ponen de manifiesto esta cuestión y el carácter equivocado de algunas manifestaciones al respecto.

En el caso de la OTAN, como analiza Carlota García Encina, si bien la organización transatlántica se ha fijado como objetivo la promoción de políticas de promoción y «partenariado» con países extrazona de cualquier lugar del planeta, existen grandes problemas y dificultades para lograr resultados concretos con los países latinoamericanos. Esto también se puede observar en la evolución del grupo informal de «socios alrededor del globo» (*partners across the globe*), en el cual no está presente ningún país latinoamericano. La ausencia no deja de ser significativa, especialmente si se tienen en cuenta algunos de los temas en torno a los cuales la Alianza quiere forjar la relación: terrorismo, piratería internacional y ciberdefensa, temas que preocupan de forma intensa pero también legítima a la mayoría de los países de la región. Ahora bien, la OTAN no se plantea un acercamiento a América Latina en su conjunto, sino solo a algunos países en concreto, lo que habla de implementar más una política bilateral que global.

De ahí la relevancia de las preguntas que se formula Carlota García Encina: ¿pueden los países latinoamericanos tener interés en aproximarse a la OTAN o pueden estar entre los futuros socios de la Alianza? Si bien la respuesta a ambas preguntas es claramente afirmativa, hay que reconocer que para que algo de esto ocurra deben ser los propios gobiernos latinoamericanos los que conviertan dicha posibilidad en acto. Desde la perspectiva de la OTAN todas las puertas están abiertas, pero es del lado latinoamericano donde encontramos las mayores resistencias. Hasta la fecha, la mayor parte de la interacción entre América Latina y la OTAN se dio a partir de la participación de algunos países en fuerzas de estabilización, como Argentina en KFOR y SFOR o Chile en la SFOR, en este caso gracias a una invitación británica. En la actualidad el único país latinoamericano que participa en una misión OTAN es El Salvador, presente en la ISAF.

Un caso aparte, en un pasado ya algo lejano, fue la decisión del entonces presidente argentino, Carlos Menem, de obtener de Estados Unidos el estatus de «aliado extra-OTAN». Si bien la relación se establecía directamente con el Gobierno de Washington y no con la Alianza, sí se llegó a barajar la integración plena de Argentina en la OTAN, un proceso que fue frustrado tras el cambio de gobierno y la llegada de Fernando de la Rúa.

De ahí la importancia de lo que puedan decidir en un futuro próximo, en lo relativo a un mayor acercamiento a la OTAN, países como Brasil, Colombia o Chile. Precisamente Colombia podría ser el próximo país latinoamericano en enviar tropas a Afganistán. Su decisión, al igual que la de Brasil, puede tener un efecto demostración sobre otros países vecinos, aunque

no en todos, dado el rechazo que generan EE. UU. y la OTAN en el bloque bolivariano. Mientras Colombia participó en una reunión «28+n» centrada en el combate al narcotráfico, Brasil está sumamente interesado en cuestiones de ciberdefensa, así como en la relación estratégica que mantiene con Francia en materia de defensa, especialmente en lo relativo a la construcción de un submarino de propulsión nuclear. Sin embargo, hay que señalar que, de momento, es mayor el interés de la OTAN por Brasil que viceversa. El gran obstáculo para un mayor acercamiento de Brasil a la OTAN es la apuesta brasileña por el desarrollo de esquemas regionales de seguridad, como demuestra la creación del Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) en el marco de la UNASUR.

Francisco Martínez Vázquez, en su análisis de la cooperación entre la UE y América Latina en lo relativo a seguridad y defensa llega a algunas conclusiones similares a las del trabajo anterior. Citando a la Asamblea de Parlamentarios Eurolatinoamericanos (EuroLat) señala que las relaciones entre la UE y América Latina en materia de seguridad y defensa son «sumamente escasas, limitadas apenas al ámbito bilateral y, en general, sin ninguna conexión entre sí». Es más, la poca cooperación existente está centrada en la seguridad y apenas se ocupa de la defensa. Desde esta perspectiva, los aspectos que más interesan a las partes y donde se han logrado algunos avances es en lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

En su análisis, Francisco Martínez Vázquez contrapone la relación entre la UE y la Unión Africana y la UE y América Latina. En este último caso aprecia que la ausencia de un único interlocutor complica las cosas y que la creación del CSD por parte de la UNASUR podría ser una buena noticia y allanar las cosas en el futuro. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con la OTAN, la UE tiene firmados tratados de asociación con Chile y México, y más recientemente con América Central, acuerdos multipartes con Colombia y Perú y asociaciones estratégicas con Brasil y México. Esta realidad responde, obviamente, a la diferencia de objetivos entre la Alianza y la Unión, lo cual beneficia obviamente la posibilidad de impulsar algunos programas de cooperación en materia de seguridad y defensa. Sin embargo, conviene no perder de vista que, hablando de un modo general, los países más refractarios a ahondar su relación con la UE en materia de seguridad y defensa son los mismos que más rechazan a la OTAN y también a Estados Unidos.

Un paso importante para avanzar en este terreno lo ha dado la EuroLat, que en la próxima Cumbre UE-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe) presentará el documento «Relaciones entre la UE y América Latina en materia de Seguridad y Defensa», que incluye una mención explícita a la «cooperación militar». Sin embargo, pese al voluntarismo de las partes, la fragmentación latinoamericana, ya mencionada más arriba, y la existencia de posturas encontradas en lo que respecta al

tema, dificulta dar pasos significativos en la materia. En lo que respecta a la defensa, la única forma de avance es recurriendo a mecanismos bilaterales.

Francisco Martínez Vázquez concluye su capítulo mencionando el papel de España a la hora de promover y estimular la cooperación en estas materias entre la UE y América Latina. Precisamente, el trabajo de Pedro Baños Barro se centra en las iniciativas españolas para fomentar la cooperación de seguridad y defensa con América Latina. Sin embargo, aquí encontramos un problema similar y es que la mayor parte de las iniciativas se centran en programas de cooperación en materia de seguridad y no de defensa. Y esto ocurre pese a la existencia de numerosos documentos oficiales españoles, como el *Libro Blanco de la Defensa* (2000), la Revisión Estratégica de la Defensa (RED) (2003) o la Directiva de Defensa Nacional (2008), que se refieren al tema y a la necesidad de reforzar la cooperación entre las Fuerzas Armadas de España y América Latina. Sin embargo, como queda claro en el trabajo, salvo una serie de iniciativas concretas, con una larga mayoría de estas últimas centradas en programas de educación militar o de defensa, la mayor parte de las iniciativas de este tipo se mantiene en el plano de la reflexión y no de la acción, donde queda mucho trabajo por hacer.

En este punto, precisamente, lo importante es buscar las temáticas y las formas de actuar adecuadas, abandonando, salvo para algunos casos muy particulares –como los proyectos docentes–, los programas de ámbito regional para centrarse en iniciativas bilaterales, especialmente en aquellos países que por los más diversos motivos interesen más a España. Solo de este modo las propuestas de seguridad y defensa podrán constituir uno de los pilares fundamentales de la política exterior española en un futuro inmediato.

Pedro Baños Barro desarrolla su análisis en torno a distintas iniciativas, como las operaciones de paz, catástrofes o desastres naturales, modernización de las estructuras de defensa y el ámbito industrial y tecnológico, dedicando un tratamiento especial a enseñanza y formación, el campo en donde se han producido los avances más visibles. La actuación de España en materia de seguridad y defensa debe afrontar los mismos o similares problemas que los vividos por la OTAN o la UE. Así, por ejemplo, resulta bastante curioso que en las reuniones ministeriales celebradas con anterioridad a cada cumbre iberoamericana no se hayan realizado encuentros con los ministros de Defensa.

Algo similar se puede observar igualmente en la presencia española en organismos panamericanos, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Junta Interamericana de Defensa (JID). El estado actual de todo el sistema panamericano y el rechazo que suscita en los países del bloque bolivariano deben llevar a una profunda reflexión de las au-

toridades españolas sobre el papel que pueden o quieren jugar en estos organismos, teniendo presente que allí confrontan dos de las principales prioridades de la política exterior española, como son Estados Unidos y América Latina.

Si bien vinculado al proyecto de UNASUR se ha creado el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) y el Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico, su desarrollo incipiente y las contradicciones existentes en el proceso de integración regional recomiendan potenciar las relaciones bilaterales, aunque sin abandonar las instancias regionales o subregionales. Obviamente es importante reforzar la cooperación con los dos consejos más arriba mencionados, pero donde se podrán encontrar mayores campos para la acción es en el terreno de la bilateralidad, siempre y cuando se formulen objetivos claros y realizables y no planteamientos utópicos.

En lo relativo tanto al Programa de Enseñanza Militar, al Curso de Estado Mayor y al Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos como a otros cursos también habría que reforzar la vía bilateral, especialmente cuando los recursos son escasos. Por eso es importante potenciar las becas para aquellos países que más nos interesan, sin abandonar al resto, como se desprende del gráfico 1 del capítulo de Pedro Baños Barro.

Finalmente, se podría señalar que si bien España tiene una relación privilegiada con América Latina, como se observa en múltiples aspectos de la realidad, su capacidad de intensificar la cooperación de la UE y la OTAN en aspectos de seguridad y defensa con los países latinoamericanos es limitada. La explicación de estas limitaciones la encontramos en el conjunto de problemas y realidades explicitadas más arriba y en los tres trabajos que incluye este volumen. Esta situación más que desanimar a los responsables del Ministerio de Defensa y del Gobierno nacional deben llevarlos a responder a los desafíos existentes, pero a partir de tener claro el entorno en el cual nos movemos y las metas que se pueden alcanzar.

Composición del grupo de trabajo

Presidente: D. CARLOS MALAMUD RIKLES
Investigador principal del Real Instituto Elcano para América Latina
Catedrático de Historia de América de la UNED

Coordinador: D. CARLOS CORTEJOSO HERNÁNDEZ
Capitán de navío de la Armada
Profesor de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa
Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

Vocales: D.^a. CARLOTA GARCÍA ENCINA
Investigadora del Real Instituto Elcano

D. FRANCISCO MARTÍNEZ VÁZQUEZ
Capitán de corbeta de la Armada
Profesor de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

D. PEDRO BAÑOS BAJO
Teniente coronel del Ejército de Tierra
División de Coordinación y Estudios de Seguridad y Defensa
Secretaría General de Política de Defensa
Ministerio de Defensa

Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación

16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos
52. La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España
53. La energía nuclear después del accidente de Fukushima