



**MINISTERIO DE DEFENSA**

---

**CUADERNOS DE ESTRATEGIA**

**126**

---

**VALORES, PRINCIPIOS Y SEGURIDAD EN LA  
COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES**

**SECRETARIA GENERAL DE  
POLITICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones  
Institucionales de la Defensa  
Instituto Español de  
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 2/03

**VALORES, PRINCIPIOS Y SEGURIDAD EN LA  
COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

## CARTA DEL DIRECTOR

Continuando con la línea iniciada por el Instituto Español de Estudios Estratégicos el pasado año, de potenciar la participación de otros institutos y centros de investigación españoles en la elaboración de sus publicaciones, asistimos a la presentación de un nuevo Cuaderno de Estrategia sobre Iberoamérica en el que hemos contado con la inestimable colaboración del ex Ministro de Defensa Gustavo Suárez Pertierra, actual Director del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa.

Como he resaltado, esta colaboración con el Instituto Gutiérrez Mellado se enmarca en la línea de acción del IEEE de fortalecer la vinculación con todos aquellos centros de investigación españoles dedicados a los temas de estrategia, seguridad y defensa, con el objetivo de continuar caminando hacia un mayor protagonismo en la sociedad española.

Como Director de este Instituto, considero que esta clase de colaboraciones contribuyen a conformar lo que podríamos denominar “*un pensamiento estratégico español*”, elemento fundamental en todas aquellas sociedades que como la española pretenden contribuir a construir un mundo mas justo y más seguro.

En el campo de las relaciones con Iberoamérica, el Instituto Gutiérrez Mellado ha jugado desde hace años un importante papel que le configura como centro de referencia a nivel nacional, por lo que el IEEE pretende intensificar sus relaciones y establecer de forma permanente un vínculo de colaboración para abordar la elaboración de los futuros Cuadernos de Estrategia que aborden las cuestiones relacionadas con la paz, la seguridad y la defensa en el importante ámbito iberoamericano.

JAIME RODRÍGUEZ-TOUBES NÚÑEZ  
Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

## SUMARIO

### **INTRODUCCIÓN**

*Por Yago Pico de Coaña de Valicourt*

#### *Capítulo I*

### **PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMÉRICA. UNA REFLEXIÓN EN COMÚN**

*Por Gustavo Suárez Pertierra*

#### *Capítulo II*

### **TERRORISMO, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO EN EL CASO COLOMBIANO. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

*Por Camilo A. Gómez Alzate*

#### *Capítulo III*

### **LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

*Por Juan P. de Laiglesia González de Peredo*

#### *Capítulo IV*

### **CONTRIBUCIÓN MILITAR A LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA**

*Por Benito Raggio Cachinero*

#### *Capítulo V*

### **EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES**

*Por Federico Torres Muro*

#### *Capítulo VI*

### **EL VALOR DE LOS PRINCIPIOS EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

*Por Yago Pico de Coaña de Valicourt*

### **COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

### **ÍNDICE**

# **INTRODUCCIÓN**

## INTRODUCCIÓN

*Es un hecho incontestable el cúmulo e importancia de los cambios que se han producido en el escenario internacional y que han afectado directa o indirectamente a Iberoamérica en tres momentos históricos estelares: La recuperación de la democracia “electoral” de 113 países entre 1974 y 1999; la desintegración de la Unión Soviética en 1989 y el ataque terrorista a las Torres Gemelas y el Pentágono del 11 de septiembre del 2001. Las nuevas coordenadas han generado una interdependencia entre los actores, un clamor por defender los derechos humanos (incluidos la protección de la naturaleza y del medio ambiente) que permita además terminar con el problema del hambre en el mundo, una lucha por las nuevas tecnologías, un terrorismo distinto, fanático y poco detectable y una globalización como fenómeno universal que genera controversias y que nos hace replantearnos nuestros valores, principios, seguridad y esperanzas de futuro. De ahí que la UNESCO aprobara en 1997 la desafortunadamente poco conocida Declaración Universal de Derechos de las Generaciones Futuras, que supone una seria llamada de atención, advierte que está en peligro la existencia de la propia humanidad y anima a luchar a favor del desarrollo sostenible.*

*En ese complicado pero apasionante marco, aparece de nuevo Iberoamérica como realidad y como propuesta. En efecto, los Estados soberanos que hablan español y portugués en Europa y en América han tenido desde 1492 una larga historia rica en aspiraciones, sentimientos, lenguas, cultura, religión y migraciones comunes, no exenta de felices encuentros y amargos distanciamientos. En más de quinientos años la familia iberoamericana no se había reunido nunca a nivel de máximos mandatarios hasta que la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Guadalajara, México de 1991 puso fin a tan anacrónica situación. Pues bien desde aquella fecha han transcurrido ya trece cumbres que han aportado poco a poco un singular y casi único acervo generando un cúmulo de valores, principios y cooperación que contribuyen sin duda a la seguridad y al desarrollo, abriendo un espacio iberoamericano en el seno de la Comunidad Internacional. La última cumbre celebrada en el siglo XXI en Santa Cruz*

*de la Sierra, Bolivia el año 2003 que crea la Secretaría General Iberoamericana, y las ya anunciadas de San José de Costa Rica, en el 2004 y Madrid en el 2005, garantizan su consolidación y futuro.*

*Seis autores dedican sus trabajos para analizar esta nueva e insoslayable realidad desde distintos y complementarios puntos de vista.*

*El ex Ministro de Defensa y actual Director del Instituto General Gutiérrez Mellado, Gustavo Suárez Pertierra titula su colaboración “Paz, Seguridad y Defensa en Iberoamérica. Una reflexión común” y analiza primero, el cambio que se ha producido en el escenario internacional y su relación con el papel que puede jugar el continente Latinoamericano. Un continente de paz en el que subsisten sin embargo focos de inestabilidad que le hacen enfrentarse a dos problemas: crisis de gobernabilidad y una cierta marginalidad en el concierto global.*

*Para constituir en el futuro una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa todavía lejana, es necesario primero la puesta en común de las preocupaciones sobre la materia que sirva de sustrato a una reflexión compartida, cuyo primer elemento es desde luego el definir las políticas de defensa que identifiquen objetivos nacionales y permita la planificación. Ante conceptos conocidos como los de seguridad interna o internacional emerge con fuerza el de seguridad humana que pretende “situar al individuo en el centro de una acción política con referencia a la igualdad, la solidaridad, y la cooperación en busca de la mejora de la calidad de vida”. Las Fuerzas Armadas han realizado a veces en Iberoamérica demasiadas funciones que no les son propias. Por ello sólo el poder constituido que emana de la soberanía popular, puede definir los objetivos de defensa y seguridad y priorizarlos (“institucionalidad de la defensa”). Corresponde a las organizaciones armadas su ejecución y asesoría.*

*El autor toca además el tema, como problema principal, de la determinación de las misiones de las fuerzas armadas agravado después del 11 de septiembre con la irrupción del terrorismo, la administración estable e integrada de la defensa como política pública y la necesidad de formación de los servidores públicos, de establecimiento de modernos sistemas de enseñanza militar y de poner en marcha una cultura de defensa.*

*El ex Alto Comisionado para la Paz de Colombia, Camilo Gómez Alzate, hombre de probada y valiente experiencia en los diálogos y negociación con la guerrilla colombiana, analiza el tema de la droga en su trabajo “Narcotráfico, terrorismo y cooperación en Iberoamérica”. Presenta una visión sobre el problema mundial del narcotráfico, su relación cercana con el terrorismo, la responsabilidad compartida de productores y consumidores, la producción de drogas, las dimensiones del mercado, los flujos económicos posibles y los terribles efectos ambientales y sanitarios.*

*La Comunidad Iberoamericana tiene un papel especial en mostrar, como lo viene haciendo en los distintos documentos de las cumbres, la realidad de la probada interconexión entre narcotráfico y terrorismo que requiere de especiales mecanismos de cooperación en todos los campos y exige una corresponsabilidad internacional.*

*Se hace especial énfasis en el tema colombiano, que el autor conoce sobradamente, por las implicaciones que tiene en el conflicto interno ya que las dimensiones del narcotráfico en su país se ha extendido a través de los distintos y sanguinarios carteles, se ha introducido prácticamente en todos los sectores de la sociedad, afectando además seriamente el conflicto interno ya que tanto guerrilla como paramilitares se financian con el producto de la droga y han generado escenarios de gran violencia en la lucha por el dominio de territorios y Departamentos afectados por el cultivo de la coca o la amapola. Al contemplar posibles alternativas soluciones de futuro para luchar contra este terrible flagelo, Gómez Alzate demanda sobre todo comprensión, y participación internacional.*

*El Embajador Juan Pablo de Laiglesia presenta su visión sobre “Las Cumbres Iberoamericanas”. El artículo repasa el camino recorrido por las Cumbres Iberoamericanas desde su creación en 1991 subrayando los elementos, tanto conceptuales como operativos, que han estado presentes en todas ellas constituyendo su espina dorsal, y los diferentes ámbitos que ha ido progresivamente incorporando al nuevo esquema de cooperación política al que dan cobertura institucional.*

*El resultado de ese análisis muestra por un lado, la vitalidad del espacio político iberoamericano y su vocación omnicompreensiva, pero también sus limitaciones en cuanto a la virtualidad política de esa cooperación en el escenario global. También pone de relieve cómo ha ido construyéndose una doctrina (en su sentido de conjunto de valores y principios)*



*iberoamericana capaz de dar cobijo a cooperaciones en ámbitos hoy todavía fuera del esquema, como la eventual contribución de la comunidad Iberoamericana a la seguridad y estabilidad globales, y señala las reticencias a que parece obedecer la prudencia con que se abordan estas cuestiones en ese foro.*

*La conclusión a la que llega el artículo no es, por esperada, menos importante: la constatación de la existencia de un poderoso mecanismo de concertación, cargado de potencialidades, en fase de consolidación y que puede proporcionar el cauce adecuado para canalizar y hacer operativas las ambiciones de la Comunidad Iberoamericana de Naciones de tener una mayor presencia y responsabilidad en el escenario global.*

*El General de Brigada, Benito Raggio Cachinero titula su trabajo “Contribución Militar a la Comunidad Iberoamericana de Paz, Seguridad y Defensa”. Muy resumidamente es un recuento de todos los elementos disponibles que en estos momentos pueden ayudar a conformar esa comunidad. Con una visión desde nuestro país y desde el Ministerio de Defensa, recuerda la declaración política que dio origen a este concepto y repasa los instrumentos de relación como son los consejeros de defensa, las comisiones mixtas, o el intercambio de alumnos en escuelas y academias.*

*Incluye esta nueva visión del lazo iberoamericano que ha permitido desde operaciones de paz de ejecución perfecta, la incorporación de soldados profesionales de origen americano a nuestras Fuerzas Armadas, o la creación de la Brigada Plus Ultra, la primera que integra a cuatro contingentes centroamericanos bajo mando operativo español. No olvida tocar las actividades que la Guardia Civil y la Policía Nacional realizan en beneficio de las mismas instituciones del otro lado.*

*El trabajo es una invitación velada a que un equipo del Ministerio de Defensa tome los enormes activos ahora existentes, los reordene, de acuerdo con las prioridades políticas, provoque la sinergia de unas acciones sobre las otras e impulse decididamente la constitución de la Comunidad de Paz y Seguridad que los pueblos de ambos lados del mar necesitan al empezar el nuevo siglo.*

*Al hilo del encabezado en este Cuaderno de Estrategia “Valores, principios y seguridad” el Consejero de Embajada y Jefe de la División de Inteligencia del Centro Nacional de*

*Inteligencia (CNI) , Federico Torres Muro, subraya por su parte la importancia indudable del ámbito de la Inteligencia en el marco iberoamericano. Unas agencias serias en su formación, honestidad y transparencia deben desarrollarse con el principio de sometimiento al Estado de Derecho.*

*El principio de legalidad debe no sólo regir las actuaciones de los Servicios de Inteligencia sino también orientar dichas actuaciones hacia aquellos objetivos propios de una sociedad democrática. La identificación de las amenazas que corresponderá neutralizar a nuestros Servicios de Inteligencia deberá basarse en valores y principios comúnmente aceptados por los ciudadanos en beneficio de la seguridad.*

*Torres Muro alude al modelo español recientemente reformado mediante las leyes aprobadas en mayo del 2002, que establecen los mecanismos de control político, judicial y legislativo de las actividades del Centro Nacional de Inteligencia. Considera que el principio de un buen gobierno en la concepción de la OCDE y el Banco Mundial demanda la modernización de los Servicios de Inteligencia que se convierten en un elemento más del proceso de consolidación institucional indispensable para contribuir al bienestar y la seguridad de los ciudadanos del Estado. Con esa mentalidad se han dado ya los primeros pasos hacia una Comunidad Iberoamericana de Inteligencia y sus principales expresiones que son las reuniones de los Clubes de Servicios que hasta el momento se concretan en la Conferencia de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, España y México, el que agrupa a MERCOSUR, Chile y España y el recientemente creado Foro de Directores de Servicios Iberoamericanos.*

*Partiendo de la rapidez y profundidad de los cambios en el actual, internacional y globalizado mundo, el Embajador Yago Pico de Coaña (“El valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana de Naciones”) amplía, actualiza y completa un trabajo iniciado en 1996 en estas mismas páginas. A pesar de los teóricos avances y cuando creíamos que el fin de la guerra fría nos conduciría a la prosperidad, la terca realidad de los hechos demuestra palpablemente que las desigualdades socioeconómicas no dejan de crecer, que los desequilibrios permanecen en el nuevo orden económico mundial y que la brecha se ha agrandado de tal forma que según el Presidente del Banco Mundial 3.000 millones de personas viven con menos de dos dólares diarios.*

*Ante esta cruda realidad, aparece la Comunidad Iberoamericana basada en una historia y descubrimiento mutuo, una cultura y lenguas rentables y compartidas universalmente, un sistema jurídico y judicial similar, propio y diferenciado, un sentimiento religioso y unas migraciones enriquecedoras. En ella se dan la mayor parte sino todas las características y los problemas del mundo que nos ha tocado vivir, incluida la deuda social.*

*Pues bien a través de las cumbres los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos han establecido una serie de principios de ético y obligado cumplimiento que suponen un auténtico código de conducta y una gran aportación para tratar de solucionar las dificultades que nos aquejan. Entre otras muchas cosas, Iberoamérica respalda sin reservas la libertad de comercio, la reducción de la deuda, la supresión de trabas exportadas a los países en desarrollo permitiendo un mejor acceso a los mercados, la Corte Penal Internacional, la supresión de minas antipersonales, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la responsabilidad compartida en el tema de la droga lo que supone lucha contra el blanqueo de dinero, producción, tráfico, consumo y exportación de precursores, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional en todas sus formas, la diversidad cultural, la legalidad internacional, la no intervención y los principios de la Carta de Naciones Unidas. Todo ello debería verse reflejado en unos rasgos de identidad de la política exterior española que el autor analiza con ejemplos de nuestra contribución a la solución de conflictos, procesos de paz, derechos humanos y presentación de los intereses de América ante la Unión Europea. Además clarifica los conceptos iberoamericano, latinoamericano, americano e hispanoamericano, a la luz de la definición de la cumbre Guadalajara.*

*Pico de Coaña insiste finalmente que la Comunidad Iberoamericana con los valores y principios que atesora debe aunar fuerzas para enfrentar con éxito y dignidad los problemas que la aquejan: corrupción, impunidad, gobernabilidad, competitividad, equidad e injusticia como carencia de aplicación mínimamente ejecutiva de la justicia.*

El camino está trazado. Los ideales los mismos. La integración cultural una meta no lejana. La palabra y el idioma extraordinarios instrumentos de penetración. La voluntad integradora inequívoca. El deseo de un mundo más justo y equilibrado compartido. Demasiado para olvidarlo. Imposible perderlo.

*Confiamos en que las esperanzas se transformen en realidades y que estos interesantes trabajos de seis destacados conocedores de sus respectivas materias constituyan una aportación equilibrada y seria a la causa Iberoamericana, hilo conductor de nuestros esfuerzos.*

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

**CAPÍTULO PRIMERO**

**PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMÉRICA.  
UNA REFLEXIÓN COMÚN**

# **PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMERICA. UNA REFLEXIÓN EN COMÚN**

POR GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

## **EL CAMBIO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL**

El mundo vive en un contexto nuevo. Desde hace un tiempo viene siguiendo porfiadamente una alocada marcha, que reordena políticas y estrategias, en busca de la estabilidad.

El panorama mundial se ha transformado radicalmente desde la última década del siglo pasado. Los factores del cambio son muchos y de naturaleza compleja. El aumento incesante de la población, el consumo de productos energéticos, la urbanización de nuestras sociedades, los movimientos migratorios y la multiculturalidad son algunos de ellos. La renovación tecnológica revoluciona el conocimiento. La sociedad de consumo y la sociedad industrial han dejado paso a la sociedad de la información. La economía especulativa sustituye a la economía productiva. La riqueza en el mundo crece, pero se distribuye desigualmente, de tal manera que la velocidad de las transformaciones genera un foso insuperable entre las sociedades consolidadas y los países en desarrollo.

El marco en el que se produce esta situación es un mundo profundamente interconectado: no hay distancias; no hay fronteras. La globalidad condiciona todos los procesos y no caben comportamientos autárquicos.

En este contexto surgen nuevos riesgos y amenazas para la seguridad que no estaban en la agenda de la respuesta armada. Son riesgos multiformes y multidireccionales, difusos e inconcretos, muy difíciles de prevenir, de aislar y de contener. Todo lo contrario a la vieja amenaza localizada, evaluada, vigilada a la que estábamos acostumbrados. Los aludidos factores de transformación del mundo se convierten en elementos de inestabilidad que producen una especie de inflación de la amenaza: desigualdades y desequilibrios, riesgos ecológicos, redes de delincuencia transnacionales, agresión terrorista.

Los propios conceptos de amenaza y riesgo, ya puestos en cuestión desde hace tiempo, y los parámetros de la disuasión, prevención y otros tienen que adaptarse a las nuevas circunstancias. En el tiempo de hoy irrumpe estrepitosamente la función de seguridad de los Estados como un elemento primario de la acción política frente al que, por cierto, las Fuerzas Armadas no pueden inhibirse sin más. Pero la seguridad de los Estados no es hoy, al menos para algunos, sino una forma de entender la estabilidad en diversos planos: el de la seguridad internacional, el de la seguridad interna y el de la seguridad humana. En el primero tienen asiento los aspectos globales, mientras que la seguridad interna está ligada a la soberanía del Estado. Pero emerge con fuerza un concepto de seguridad humana que pretende situar al individuo en el centro de una acción política con referencia a la igualdad, la justicia, la solidaridad y la cooperación en busca de la mejora de la calidad de vida y de la construcción de un espacio para la mejor realización de los individuos. Es un concepto acuñado por el trabajo de Naciones Unidas desde 1994, especialmente en su Programa para el Desarrollo, pero que ya ha encontrado formulaciones prácticas como el llamamiento de Canadá y Noruega en 1997, en la isla de Lysoen, para la constitución de una *Red de Seguridad Humana* mundial.

Así las cosas, me atreveré a hacer dos afirmaciones: la primera, que la respuesta ha de ser compartida, global, puesto que global es la amenaza. No hay un riesgo único, propio, unidireccional, que no sea susceptible de importar a otros por lejano que esté. Segunda afirmación: la respuesta no puede enfrentarse con métodos clásicos, ha de ser multifacética, pluridisciplinar, pues las dimensiones del problema son diversas: políticas, diplomáticas, humanitarias, económicas y financieras, legales y, por supuesto, de carácter militar. Pero la dimensión militar no es sino una más de las posibles.

Los Estados y las organizaciones internacionales se aplican a la construcción de nuevas doctrinas para satisfacer las necesidades de seguridad que presenta el mundo de hoy. Surgen

como si fueran nuevas algunas tesis, como la teoría del *ataque preventivo*, que no lo son tanto. Se elaboran *libros blancos* y se llevan a cabo *revisiones estratégicas* en un intento de presentar horizontes en el medio plazo suficientemente válidos para definir las políticas de defensa. Por lo demás, las organizaciones internacionales y entre ellas las defensivas, pensadas para situaciones muy diferentes y mucho menos fluidas, tienen que adaptarse para ofrecer respuestas válidas, suficientes, eficaces. Unas y otras debaten seriamente sobre su futuro y acerca de las alternativas para garantizar el mantenimiento de la paz frente a estallidos bélicos locales producto de la inestabilidad, frente a gravísimas situaciones de conflicto permanente o frente a la respuesta unilateral de la gran potencia que ha seguido a una primera fase de aislamiento en el comienzo de la nueva administración republicana.

Hace muy poco tiempo, en junio de 2003, la Unión Europea presentó su documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, que constituye un verdadero esfuerzo dirigido a encauzar la reflexión sobre las perspectivas de la seguridad en el mundo de hoy. El documento valora las circunstancias de una sociedad sometida a cambios tan acelerados y atravesada por profundas desigualdades como fundamento de unas nuevas amenazas que concreta en terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y presencia de Estados en descomposición y delincuencia organizada. Y, en función de ello, fija unos objetivos estratégicos para la Unión Europea ampliada, como la posibilidad de hacer frente a unas amenazas que son dinámicas y que suelen venir de lejos o como la necesidad de contribuir a la creación de una zona de estabilidad en torno a Europa. Pero lo que me interesa destacar desde esta perspectiva es que el enfoque es multilateral y pluridisciplinar. Y, por tanto, diverso de los enfoques unilaterales. Nadie duda de la necesidad de promover actuaciones preventivas que salgan al paso de los problemas, pero muchos entendemos, y creo que este es el camino propuesto para la reflexión europea, que “las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares” y que los verdaderos problemas deben enfrentarse desde sus causas radicales.

## **EL PAPEL DEL CONTINENTE LATINOAMERICANO**

¿Cuál es, en este escenario, el papel de Latinoamérica? Sería muy pretencioso hacer en estas páginas un diagnóstico de la situación, entre otras razones porque se trata de un continente profundamente heterogéneo en términos geopolíticos, económicos y de doctrina nacional. Esta diversidad, junto con otros dos elementos, a saber, la inestabilidad institucional y una cierta



marginalidad en el concierto global del planeta son, en mi criterio, las notas distintivas que pueden aplicarse a la región. Conviene, por ello, destacar algunos aspectos de interés para el propósito de estas páginas.

El continente fue geografía de conflicto durante mucho tiempo. Hoy es fundamentalmente, y prolongadamente, democrático. Quizá lo más destacable desde esta perspectiva es su condición de continente de paz. América Latina es territorio desnuclearizado con un compromiso formal desde 1993 y hay consensos amplios, bien que particulares, sobre la renuncia a la producción y posesión de armas químicas y bacteriológicas. En el territorio no tiene asiento el terrorismo fundamentalista, aunque sí otras manifestaciones del fenómeno, pues cinco de las treinta organizaciones terroristas incluidas en la lista negra del Departamento de Estado de los Estados Unidos están ubicadas en América Latina.

No es este el único argumento, ni siquiera el más hondo para explicar el segundo plano de esta región en el escenario mundial de hoy. Pero contribuye a ello. Lo cierto es que los centros de interés se han trasladado a otras zonas del planeta. Esta afirmación vale para la seguridad y defensa, pero también para las exigencias de las políticas de desarrollo y promoción social. En este mundo nuevo no hay cabida para quienes no estén en condiciones de *ofrecer seguridad*, que se convierte en el valor máspreciado. Lo que no proporciona seguridad no interesa. América Latina fue en los años noventa escenario privilegiado de la confrontación entre los modelos de integración de Estados Unidos y de la Unión Europea. Hoy ha dejado de tener interés. América Latina no está en el circuito de la seguridad internacional, de modo que una de las prioridades de la región tiene que ser forzosamente la búsqueda de sistemas de seguridad con Estados Unidos, que, a su vez, prioriza *su problema* de seguridad sobre la cooperación en el hemisferio. En otras regiones y países, tanto o más inestables que ciertas naciones iberoamericanas, se vuelca la ayuda para la cooperación, el desarrollo y la modernización de las sociedades. Pero es otro escenario.

A pesar de lo que se dirá a continuación, la condición de *continente de paz* permite a la región jugar un papel como banco de pruebas de las tendencias del momento. Son destacables las operaciones de mantenimiento de la paz en las que han intervenido determinados países, así como haberse constituido en escenario para desarrollar algunas de ellas: Centroamérica. Igualmente, se ha ido generando una cultura de tratamiento de los problemas fronterizos que ha permitido solucionar crisis duraderas, por ejemplo, entre Chile y Argentina, entre Ecuador y Perú

o entre Colombia y Venezuela. Las medidas de confianza mutua se entienden como un elemento sustancial para el mantenimiento de la paz en la región y, finalmente, el compromiso con la desnuclearización, con los programas de desminado o con la no proliferación de armas de destrucción masiva parecen ser notas distintivas de la acción política latinoamericana que contribuyen a la estabilidad mundial.

Esta es, con todo, una visión sólo parcial. Por el contrario, subsisten antiguos o nuevos focos de inestabilidad, como la persistencia de procesos inacabados de transición política o la permanencia de determinados conflictos internos o limítrofes o la emergencia de otros nuevos. Desde hace algunos años una fuerte crisis económica afecta a la mayor parte de los países. La expansión de las economías especulativas sobre sistemas poco desarrollados ha venido produciendo bolsas de pobreza extrema y abundantes poblaciones de marginalidad. Las reformas estructurales acordadas en el llamado *consenso de Washington* se han mostrado insuficientes para alcanzar un desarrollo económico que se acomode a los avances democráticos, que sí se han producido. Junto a ello, existen vastos territorios a los que no alcanza la soberanía del Estado y las redes de delincuencia ligadas al narcotráfico adquieren un desarrollo extraordinario. Todo en conjunto favorece la instalación de corruptelas en la llevanza de los asuntos públicos.

Con todo, el mayor problema con que hay que enfrentarse en este campo es, en mi criterio, la precariedad institucional que comporta una grave crisis de gobernabilidad. Por diversas razones que tienen que ver con la falta de desarrollo de las instituciones, con la inadecuada definición de su papel en sistemas de convivencia democrática aún incipientes o con las dificultades para establecer un sólido sistema de distribución del poder con arreglo a pautas democráticas, es bastante generalizada la situación de debilidad institucional. Esto frena los procesos de modernización social y desdibuja elementos estructurales básicos en las sociedades institucionalmente vertebradas, como son las funciones de legislar, de controlar, de juzgar o los principios de responsabilidad pública y de participación ciudadana en los asuntos de interés general. Esta debilidad institucional se manifiesta en la emergencia de movimientos sociales que se articulan fuera de los cauces tradicionales de participación, como los partidos políticos, y los estudios sociológicos reflejan repetidamente la falta de aprecio de las instituciones por parte de los ciudadanos.

En este contexto no es extraño que aparezcan incógnitas sobre la ubicación de los ejércitos en el entramado institucional insuficientemente definido o, incluso, a veces, veleidades de

intervencionismo por parte de las fuerzas armadas que no necesariamente suponen la invasión directa del espacio público. No hay propiamente involución. Precisamente allí donde las fuerzas armadas han estado más comprometidas con los sistemas autoritarios es donde se percibe mayor rechazo a la intervención en los asuntos públicos por parte de los ejércitos, como en la República Argentina. La tentación del intervencionismo se deriva fundamentalmente de la debilidad del Estado e, incluso, la militarización de los problemas de la seguridad que padecen todas estas sociedades trabaja en contra de la consolidación institucional. En algunas ocasiones, las fuerzas militares sirven de soporte de la artificiosa legitimación de líderes políticos; en otras actúan ejerciendo presión desde el exterior al poder formal, ya sea para imponer sus criterios en la solución de los problemas, ya para condicionar la aplicación de los criterios propuestos por los gobernantes. En otros casos, tienden a realizar funciones sociales y no militares que corresponden a diversas estructuras del Estado, pero cuya debilidad y falta de desarrollo les impide llevar a cabo. Como quiera que esta *sustitución institucional* es reclamada en buena medida por una sociedad que ve necesaria la acción de los ejércitos para llenar este vacío, las estructuras militares tienden a considerar como propias estas funciones que nada tienen que ver con su preparación, con los medios de que disponen o con su función constitucional. Por su parte, el poder político tiende a descansar en los militares para el aseguramiento de estas acciones sociales y, finalmente y en el mejor de los casos, a considerar que se trata de verdaderos objetivos de la defensa nacional.

Estas tentaciones encuentran en los ejércitos terreno abonado. Ya no se trata de rescatar la doctrina de la autonomía militar. Pero es que los ejércitos trabajan con una ética propia y con valores superiores (jerarquía, disciplina, cohesión) que solo pueden actuarse socialmente de manera legítima si se les fijan pautas de comportamiento y funciones claras por parte de las estructuras del Estado. Frente a unas instituciones políticas y sociales débiles en no pocos casos, las fuerzas armadas siempre son una institución cohesionada, aunque no siempre constituyan una organización fuerte en sentido clásico a causa de formidables problemas internos: presupuesto, reducciones drásticas de efectivos, material obsoleto...

En el campo de la seguridad, el continente parece atravesar un proceso de búsqueda de instrumentos estables que permitan el establecimiento de consensos duraderos. El vacío que provoca la desaparición de la doctrina de seguridad nacional puesta en práctica por Estados Unidos, que resulta impracticable con el escenario de la ruptura de bloques, no ha sido sustituido por instrumentos indiscutibles de aseguramiento de la cohesión. A pesar de la vigencia de

tratados estables, como el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* y el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*, las sucesivas crisis, como la cubana de 1962, el caso Malvinas o las intervenciones de Estados Unidos en algunos lugares del continente, ponen de manifiesto la falta de tensión en el sistema. La sola llamada de atención hacia los mecanismos del primero de estos tratados después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 pone en marcha un proceso de reflexión, comenzando por México, que manifiesta los problemas de adaptación institucional.

Estimo que en este ámbito se han producido avances que, aunque no pueden aún calificarse de seguros en todo caso, exploran un camino de interés. Son muy destacables los esfuerzos que se están llevando a cabo en Centroamérica, desde la *Declaración de Puntarenas*, de 1990, que define a Centroamérica como una región de paz, seguridad y desarrollo, hasta la firma en 1995 del *Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, que establece un esquema de seguridad cooperativa. La recuperación de las relaciones entre países del cono sur ha permitido la resolución de conflictos bilaterales o compromisos en el orden de la construcción de zonas de paz, desmilitarización o fomento de medidas de confianza (*Declaración de Iguazú*, 1985), pero también el establecimiento de sistemas de cooperación institucionalizada. Se han desarrollado iniciativas para la elaboración de un *Libro Blanco de la Defensa* en diversos países, lo que comporta una reflexión sostenida sobre las cuestiones de la seguridad. Se están celebrando *Conferencias* periódicas de *Ministros de Defensa de las Américas* con pretensión estable, la quinta de ellas en Santiago de Chile en noviembre de 2002. Entre las cuestiones que destaca y junto al reconocimiento de que la región “ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones”, se encuentran las relativas a la necesidad de consolidación de las instituciones democráticas y a la importancia del principio de subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas.

Pareciera que América Latina va tomando conciencia de la necesidad insustituible de construir un sistema de seguridad suficiente, compartido por todos y asentado en las medidas que promueven la confianza entre los Estados. Es pronto, seguramente, para considerar la sustitución de los instrumentos generales de la cooperación en seguridad de manera global, especialmente mientras permanezcan las actuales circunstancias que fijan la atención en otras partes del mundo. Pero resulta muy aprovechable este momento de atomización de la cooperación mediante relaciones bilaterales o subregionales mientras parece que pasa a un segundo plano la relación asimétrica con Estados Unidos, salvo, quizá, en el caso de Colombia y de Chile, y en tanto van

encontrando un papel que jugar en el continente las potencialidades emergentes de México y, sobre todo, Brasil.

Por otra parte, la toma de conciencia sobre la necesidad de construir un consenso sobre la seguridad en la región, presionará para que Latinoamérica asuma sus propias responsabilidades en el escenario global de la seguridad, valga decir, se aplique a resolver por si misma sus propios problemas de seguridad y se implique en la seguridad global como método para situar su protagonismo en los nuevos escenarios. Hay sectores que defienden, en esta perspectiva, la conveniencia de aprovechar el momento de preocupación y hasta de debilidad en que, a raíz de la fatídica fecha del 11 de septiembre, se sintió la sociedad estadounidense para volcar desde la región este planteamiento. Son reflexiones conectadas con la reacción supuestamente poco solidaria de algunos países latinoamericanos en aquellas circunstancias. Sin embargo, la sucesión de los acontecimientos ha venido demostrando que la práctica de los Estados Unidos no ha sido precisamente la aceptación de las ayudas ofrecidas desde el exterior. Por poner un ejemplo fuera de zona, la oferta de OTAN para la intervención en Afganistán con la puesta en marcha de los mecanismos del artículo 5 del *Tratado de Washington*, recibió una respuesta de agradecimiento, pero la acción unilateral de Estados Unidos prefirió fundamentarse en una coalición *ad hoc*. Con todo, parece que la sucesión de los acontecimientos en la postguerra iraquí apunta a una nueva era de interdependencia marcada por la necesidad de implementar procedimientos multilaterales para la solución de los nuevos problemas. Latinoamérica no debiera estar ausente de este esfuerzo.

El hecho es que la reflexión sobre la materia parece, en efecto, asentarse. Sin duda la iniciativa de la *Organización de Estados Americanos* sobre la celebración de una *Conferencia Especial sobre Seguridad* en la ciudad de México, a pesar del retraso sufrido, está llamada a constituir un hito de importancia. La *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada el 28 de octubre de 2003, ofrece un enfoque general atento a los problemas globales en su aplicación al continente latinoamericano. Los puntos de partida, entre otros, la democracia representativa como condición para la estabilidad, la subordinación de las instituciones del Estado al poder legítimamente constituido, asientan sólidamente una seguridad cooperativa integrada por elementos de prevención del conflicto, medidas de fomento a la confianza, transparencia de las políticas de defensa, etc. La percepción de la amenaza integra nuevos riesgos producto de la situación que vive el planeta: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, que se combinan

con otros relativos al acceso a las armas de destrucción en masa, los ataques a la seguridad cibernética o los riesgos en el transporte marítimo de materiales peligrosos. Pero introduce los criterios de preocupación por la seguridad humana que son la base de una percepción moderna de la seguridad: extrema pobreza y exclusión social de amplios sectores de población, desastres naturales y riesgos para la salud y el medio ambiente, cambio climático o el tráfico de personas.

## **UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

¿Es posible, en este contexto, una puesta en común de las cuestiones de seguridad y defensa en el ámbito iberoamericano? Ha habido, desde hace más de una década, iniciativas y proyectos comunes situados en este campo, de las que se da cumplida cuenta en otros lugares de esta obra. Hay, igualmente, aspectos de clara confluencia e intercambio, como la formación o, incluso, la inteligencia. Pero estimo que hay espacio, al menos, para generar un sustrato de reflexión que soporte una comunidad de pensamiento de alcance iberoamericano sobre los asuntos de la paz, la seguridad y la defensa.

A favor de este planteamiento trabaja la confluencia de intereses entre los países que componen la Comunidad Iberoamericana. El conocimiento de las experiencias comunes o el interés general por el fortalecimiento de la institucionalidad cuenta con el alcance formidable de un sustrato cultural común. Es esta perspectiva, la experiencia española —que, como toda vivencia particular no puede convertirse, sin embargo, en paradigma aplicable en todo caso— puede incorporar elementos de extraordinaria importancia a la reflexión común, tanto en lo que se refiere a la implantación de procesos de modernización en etapas de transición política, cuanto a la definición de pautas para la política de seguridad o la reforma de los ejércitos.

A través de esta experiencia se incorpora Europa a la reflexión. Desde dos caminos. En primer lugar, porque Europa constituyó una referencia de primera magnitud en el proceso de apertura política español, sin cuyo concurso hubiera sido mucho más dificultoso. En segundo lugar, porque en este escenario tan complejo desde la perspectiva de la seguridad, la Unión Europea, que no acaba de andar su camino en la construcción de una política de seguridad y defensa común, atraviesa hoy un momento constituyente de extraordinaria repercusión en la unión política, pero también en la definición de políticas comunes en materia exterior, de

seguridad y de defensa. La necesaria complementariedad con la relación transatlántica completa el cuadro.

Por otra parte, el imprescindible enfoque multilateral para el enfrentamiento de los problemas de la seguridad favorece la conexión transnacional. Y esto, que vale para España porque el espacio iberoamericano es una prioridad de la política exterior compartida por todos los programas políticos, también es aplicable a los intereses de las naciones americanas que, como se ha dicho, están hoy fuera del circuito de la seguridad global. El enfoque global de los problemas de seguridad es imprescindible. ¿Acaso se puede limitar geográficamente la reflexión (y las medidas políticas consiguientes) sobre tráfico de drogas, lavado de dinero, delincuencia organizada en grandes redes, o terrorismo? El dicho enfoque global y el carácter necesariamente compartido de las respuestas a los nuevos desafíos que presenta el mundo tan agitado que nos toca vivir no sólo favorece el planteamiento, sino que, incluso, lo exige. La integración de la perspectiva multilateral en la reflexión de la seguridad iberoamericana es probablemente el instrumento más adecuado para romper la hegemonía, pero también para mejorar las condiciones internas de los países del área, para garantizar la seguridad propia y para fortalecer la gobernabilidad.

Nada hay, pues, que se oponga y sí se advierten sustanciales ventajas en la construcción de un pensamiento común sobre la paz, la seguridad y la defensa. La doctrina resultante de esa reflexión tendría como punto de partida los imperativos básicos de las sociedades constitucionales. Desde ahí se puede construir el sustrato de respeto y promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos que es la base del Estado de Derecho.

En esta línea se han llevado a cabo experiencias que han arrojado resultados altamente positivos. La iniciativa fue ensayada en un foro convocado por el *Instituto Universitario de Investigación General Gutiérrez Mellado*, que reunió a civiles y militares de todos los países iberoamericanos bajo el rótulo *Semana Iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa* y que ha celebrado dos ediciones en Madrid (junio de 2002; septiembre de 2003). En estas conferencias, que tienen vocación de seminario permanente, han quedado patentes algunas conclusiones: por un lado, la necesidad de incorporar nuevas concepciones estratégicas de carácter nacional, regional y global, así como instrumentos de cooperación para la seguridad y la defensa; por otra parte, el concurso imprescindible en este ámbito de sólidas instituciones vertebradoras del complejo social; y, finalmente, la urgencia de promover capacidades civiles que puedan dar

respuesta a los nuevos horizontes estratégicos. Y todo ello desde la consideración de las políticas de seguridad y defensa como *políticas públicas*, en tanto que políticas democráticas que mueven el conjunto de los recursos del Estado y como políticas activas que afectan a todos los ciudadanos.

Pues bien, la mencionada reflexión, antesala de la cooperación efectiva en muchos campos, requiere detener la atención en algunos extremos fundamentales, en el sentido de que constituyen el núcleo de los problemas de la seguridad y la defensa en Iberoamérica, aunque también desde una perspectiva general. El primero de ellos es la *definición de los criterios que permiten fijar la política de defensa*; el segundo, el *modo de administrar el problema*.

## **DEFINIR LAS POLÍTICAS DE DEFENSA**

Este es, ciertamente, el primer problema. Es preciso redefinir las políticas de defensa teniendo en cuenta los nuevos parámetros de la seguridad global. No es fácil, porque se implican muchos aspectos de naturaleza diversa. Desde la perspectiva de estas páginas, definir políticas en este campo significa determinar los intereses de la nación en materia de seguridad, establecer objetivos y disponer medios para lograrlos. Es un asunto fundamental porque señala a la población, y también a los ejércitos, los objetivos a conseguir e implica a los ciudadanos con su obtención.

Pero, si difícil, también es signo de madurez de las sociedades. Sólo cuando existe un grado suficiente de estabilidad social y se percibe claramente el propio papel en el concierto general se está en condiciones de definir objetivos. En otras palabras, madurez equivale aquí a democracia, que es un complejo juego de ejercicio de la responsabilidad y controles. Los Estados que no viven en democracia generalmente identifican sus objetivos de defensa con el sistema autoritario de la seguridad interior, con la ocupación del territorio y con el mantenimiento del orden público.

Desde otra perspectiva, la definición de estas políticas también cumple un papel esencial en relación con las fuerzas armadas. Determinación de criterios y objetivos es un fundamento necesario de la planificación. La planificación obliga a programar los recursos y ejerce un papel didáctico hacia los ejércitos en el sentido de que obliga a adaptar los requerimientos de la



institución militar a las disponibilidades fijadas por el poder legítimo, lo que facilita la conducción de la defensa. Pero, además, este planteamiento permite un resultado esencial: la fijación para los ejércitos del papel que deben cumplir en una sociedad democrática. Fijación de objetivos y determinación de misiones son, pues, estadios inseparables de un mismo proceso.

Esta política de defensa debe responder a los intereses nacionales. Hay que elaborar doctrina estratégica que tenga en cuenta la situación geopolítica, las amenazas posibles y los riesgos previsibles, pero también las circunstancias cambiantes y difusas del mundo de hoy. Esta reflexión tiene tintes especialmente nuevos. Antes se ha dicho que los riesgos son concurrentes. Hay que estar preparado para defender los intereses de la nación allá donde sea necesario, muchas veces lejos de nuestras fronteras y a veces con la opinión pública en contra. Y con nuevas fórmulas, porque esto puede producirse participando en coaliciones internacionales, pero también bajo el amparo de Naciones Unidas, en operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz.

Esto pone sobre la pista de una cuestión de interés que ya ha sido aludida: la defensa es compartida o no es. La reflexión que tiende a crear una doctrina estratégica debe incorporar forzosamente los datos de la mundialización. Quiere decirse que hay que tener en cuenta la posibilidad de políticas de defensa complementarias, sobre todo en los instrumentos materiales. También la posibilidad de constituir políticas de defensa comunes en el ámbito regional. En este contexto, la existencia de organizaciones internacionales de defensa también está puesta en cuestión. La Alianza Atlántica, cuyo nacimiento responde a esquemas superados, lleva tiempo buscando su identidad en un mundo nuevo caracterizado por nuevos riesgos y por la ampliación a los países del este de Europa. En este contexto, es preciso recuperar las conexiones, romper el aislamiento, renovar el compromiso con las preocupaciones de seguridad y defensa del resto del mundo. Latinoamérica debe participar y tener una palabra que se perciba como propia en la doctrina de seguridad.

Un punto clave es la cuestión acerca de *quién define* la política de defensa. La respuesta, aunque parece sencilla, no lo es. Sólo el poder constituido que emana de la soberanía popular puede definir los objetivos de defensa y seguridad y priorizarlos, es decir, distinguir los que priman sobre otros porque son los que interesan a la sociedad. Las organizaciones armadas no pueden ser los autores de esta definición: asesoran y ejecutan con arreglo a las instrucciones del poder ejecutivo y con el control del legislativo. Pero la definición de los objetivos de la defensa

nacional, que es la base de la política de defensa, forma parte de la política general del Estado. Se trata de una política pública que debe ser dirigida por quienes tienen la capacidad y la responsabilidad de responder ante la soberanía popular. Una política de defensa así concebida establece objetivos comunes para el compromiso de los ciudadanos, colabora a la institucionalización de las funciones sociales y, por ello, a la gobernabilidad, contribuye a vertebrar la sociedad y a estabilizarla.

Así pues, la política de defensa tiene que fundamentarse en algo previamente fijado: la definición del papel de los ejércitos en las sociedades democráticas. Es la vieja cuestión de la autonomía militar. Las transiciones democráticas han venido trabajando por lo general en el establecimiento de sistemas que aseguren la primacía del poder político, el único poder en el Estado, sobre la organización militar que, por su naturaleza de institución jerarquizada, disciplinada y unida, tiende a construir unos valores propios, a veces no coincidentes con los valores sociales y a defenderlos frente al poder constituido. La cuestión de fondo consiste en organizar un marco legal que permita a la institución militar integrarse en el poder ejecutivo como cualquier organización del Estado y someterse a las normas y controles que el Estado arbitra para el funcionamiento de sus órganos.

Este planteamiento hace referencia a lo que en otros lugares he llamado *institucionalidad de la defensa*, es decir, al modo de integración de la defensa en el entramado de las instituciones del Estado. El modelo resultante implica la asignación de unas determinadas funciones al poder ejecutivo y al poder legislativo. En cuanto al primero, la dificultad de distinguir entre aspectos políticos y técnicos hace necesario distinguir entre capacidades de dirección y funciones de ejecución. El Gobierno a través de sus órganos concentra las funciones de dirección de la defensa, mientras que las fuerzas armadas, como órganos técnicos, desarrollan las capacidades de ejecución. Por lo que al poder legislativo se refiere, se implica aquí la función general de hacer leyes, pero también y de manera muy destacada la función de control de las instituciones.

Generalmente los poderes públicos establecen la definición de objetivos de la defensa con arreglo a los intereses fundamentales del Estado. Sobre esta definición inciden determinados procedimientos de planificación en el medio y largo plazo. Todo ello se integra en un sistema de planeamiento que permite ir estableciendo gradualidad y permeabilidad entre los objetivos. El presupuesto viene a ser la concreción para un año de todo el proceso y será tanto más real cuanto más riguroso haya sido el planeamiento.

Sin la pretensión de constituir un paradigma, el caso español puede ser bien significativo de lo que se ha dicho hasta aquí. En primer lugar, el esfuerzo fundamental desde la transición se dirigió a la búsqueda de sistemas que permitieran articular la dirección de la defensa bajo la autoridad del poder único del Estado. Esto supuso la puesta en marcha de todo un proceso de *constitucionalización* de las fuerzas armadas dirigido a la imbricación de los ejércitos en el conjunto de las instituciones. El hito fundamental del proceso fue la *Ley de Criterios básicos de la Defensa Nacional*, de 1980 y su reforma en 1984, que permite el fortalecimiento de las funciones de dirección política y su atribución al Gobierno, a su Presidente y al Ministro de Defensa.

Pero, en segundo lugar, una vez que este proceso ha sido avanzado y, por tanto, en un momento ulterior, se inicia el análisis de las necesidades de la defensa y su conversión en objetivos nacionales. Las primeras definiciones con arreglo a parámetros modernos datan de 1984, pero una fijación adecuada de los objetivos de la defensa nacional tarda aún en llegar, hasta el extremo de que el proceso de cambio de los ejércitos desde su condición de actores en la política interna hacia su consideración como instrumentos de la acción exterior del Estado, no se oficializa hasta el final de década y no se perfecciona hasta 1992. Recientemente se ha emprendido una *Revisión Estratégica* que pretende fijar los objetivos de la defensa nacional para un horizonte superior a una década.

Por último, buena parte de los esfuerzos en este campo se dedicaron a la fijación de un sistema de planeamiento bianual que se inicia precisamente con la definición de los objetivos de defensa nacional por parte del Presidente del Gobierno y que tiene por finalidad definir los objetivos militares y determinar los medios necesarios para conseguirlos. El proceso de planeamiento, dirigido por una *Directiva* ministerial de febrero de 1996, es, pues, un ciclo ordenado y continuo, cuyo carácter estable favorece la concurrencia de los diferentes órganos de dirección y de ejecución y, por tanto, la institucionalidad de la defensa. El resultado final de todo ello es el documento fundamental del planeamiento: el *Plan Estratégico Conjunto*. Conviene añadir que la participación española en los planeamientos de los organismos internacionales se derivará del planeamiento nacional de la defensa militar que se acaba de exponer.

## **LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS**

La institucionalidad de la defensa no se agota en lo indicado hasta aquí. Junto a la determinación de los mencionados objetivos, el elemento central del problema es la adecuada definición de las misiones de los ejércitos, que es la consecuencia más evidente de aquella labor. Es aquí donde, en mi criterio, reside el núcleo de la acomodación social de los ejércitos y aquí es, también, donde están situadas las mayores dificultades para la integración institucional de las fuerzas armadas en el ámbito de América Latina.

En efecto, sucede a veces que la debilidad de las instituciones del Estado deja un vacío que una organización tan trabada como las fuerzas armadas tiende a llenar. Asumen entonces funciones sociales que no les son propias en perjuicio de las que, llegado el caso, les reclamará la sociedad. Es preciso, pues, fortalecer y modernizar las estructuras del Estado para que ejerzan las funciones que les competen y para que los ejércitos puedan verse liberados de ellas.

El planteamiento clásico sobre el problema hace referencia a las misiones de defensa frente a la agresión exterior, es decir, en relación con las agresiones que afectan a los elementos fundamentales de la soberanía del Estado: territorio, fronteras, instituciones, orden de convivencia. En general, se trata de mantener la integridad del territorio y la integridad de las instituciones frente a una agresión organizada que presupone una respuesta militar. Se trata de una visión estática que es la base de la doctrina de la disuasión.

Ahora bien, aunque clásico, ya es este un planteamiento evolucionado. Supera situaciones que colocan a las fuerzas armadas en campos impropios ligados al mantenimiento del orden público interno, a la administración de justicia o a otras actividades, desde las más justificadas, como la acción de ayuda en catástrofes naturales, hasta las menos, como el desarrollo de actividad mercantil o industrial, pasando por las actividades de ayuda al desarrollo: educación, salud, labores de instrucción agrícola o tendido de infraestructuras. En la responsabilidad sobre estas funciones las fuerzas armadas sustituyen a otras instituciones del Estado y entran en un campo abonado para la autonomía militar.

Ya se ha dicho que esta es una cuestión de primer orden en la conducción de las responsabilidades sobre defensa en los países de América Latina, donde aún permanecen situaciones políticas que implican una cierta militarización del orden social. En algunos casos,

estas misiones son requeridas con premura por los ciudadanos, pues no hay instituciones suficientemente asentadas que puedan cumplirlas ni tampoco la sociedad civil está suficientemente vertebrada a través de organizaciones sociales. Paradójicamente, el aprecio ciudadano hacia la institución militar es muy importante donde este fenómeno se produce. Hay, pues, un efecto legitimador fundamentado en la debilidad institucional. El desempeño de estas funciones, sin embargo, sólo es justificable, desde mi perspectiva, si se plantea en términos de necesidad (desastres naturales) o transitorios (labores sociales), es decir, hasta que puedan ser llevadas a cabo por las instituciones correspondientes del Estado.

Hoy, sin embargo, algunas de estas cuestiones se plantean con perfiles nuevos. El caso más claro, exacerbado desde el 11 de septiembre de 2001, es el de la colaboración de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo. Es una de las cuestiones que exigen mayor reflexión. Se ha dicho que en Estados Unidos, pero también en Europa, crece el porcentaje de ciudadanos que opinan que las Fuerzas Armadas deben tomar parte en la lucha contra el terrorismo.

Este gran cambio se produce al amparo de las nuevas formas que van adquiriendo las confrontaciones. La agresión terrorista no era nueva, ni siquiera en el interior de Estados Unidos. Lo que sí es nuevo es integrar el terrorismo como un gran riesgo emergente que merece una respuesta militar. Lo verdaderamente nuevo es el lugar central que al amparo de la nueva seguridad, cuyo mantenimiento es una función primaria del Estado frente a la que ninguno de sus componentes sustanciales puede inhibirse, adquiere la agresión terrorista. De modo que el terrorismo es a partir de ahora un fenómeno de perfiles estratégicos, cuyo origen y grado de amenaza define el propio país que se siente amenazado, quien reacciona mediante instrumentos *ad hoc* o coaliciones *a propósito* a través de un impulso militar. Es un planteamiento que puede ofrecer resultados favorables en el caso de los Estados infiltrados íntimamente por la organización terrorista, pero muy dudosamente es capaz de conseguirlos cuando se trata de luchar contra organizaciones opacas, complejas, de conexiones múltiples, sin base territorial y que requieren una respuesta integrada.

Soy de la opinión de que una acción principalmente militar contra el fenómeno terrorista no genera mayor seguridad. La agresión terrorista no es un enemigo al que pueda hacerse frente con los medios que se emplean para enfrentarse a un enemigo clásico. El terrorismo es más bien un instrumento o manera de operar de un agente indeterminado de agresión. La respuesta militar es insuficiente y a menudo ineficaz, cuando no hace el juego al terrorismo. Creo, sin embargo,

que la lucha contraterrorista exige modos de acción, equipamiento y doctrina que no tienen que ver con lo militar. El sistema de actuación es propio de las fuerzas de seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia especializados; son las estructuras que mejor se acomodan a esta difícil e insustituible función. Si se dedica a las fuerzas armadas a realizar estas misiones dejarán de ejercer las suyas propias, perderán las aptitudes necesarias para las funciones de defensa y entrarán en un sistema de controles (o de ausencia de control) que no se conviene con su correcta imbricación en las estructuras del Estado.

Por lo que se refiere a España y según se viene afirmando, la determinación de las misiones de los ejércitos está ligada a la determinación de los objetivos de la defensa nacional. Pero este planteamiento, que es ciertamente riguroso, descansa sobre dos elementos. El primero es la concepción reflejada en la *Ley de Criterios Básicos*, ya citada, según la cual es preciso distinguir entre *política de defensa* que, “como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos”, y *política militar*, que “determina la organización, preparación y actualización del potencial militar...teniendo en cuenta las posibilidades de la nación en relación con la defensa”. El segundo es la idea según la cual la determinación de las misiones es un sustrato fundamental para la correcta integración institucional de las fuerzas armadas. De ahí que gran parte del trabajo realizado durante la década de los años ochenta haya ido dirigido a liberar a los ejércitos del desarrollo de misiones ligadas al orden interno, ya en sus aspectos sustantivos, ya en los jurisdiccionales. El proceso fundamental, aunque no único, en este orden, es la reforma de la justicia militar. Sobre esa base, que hay que entender como un elemento de contención del quehacer de los ejércitos, se plantea en positivo la definición de las misiones militares como precipitado de los objetivos de la defensa nacional.

Ya se ha indicado anteriormente que el proceso de fijación de los objetivos de defensa comienza de manera incipiente en 1984. En 1992 una nueva *Directiva de Defensa Nacional* incorpora los cambios profundos que la seguridad había comenzado a experimentar. En el nuevo escenario estratégico, que se enfrenta con riesgos diversos y multiformes que no siempre suponen en si mismos una grave amenaza, pero cuyas repercusiones ponen en peligro los intereses de la nación, las fuerzas armadas están llamadas a desempeñar un nuevo papel.

Esta es la idea de la que parte la *Directiva* de 1992. Los *Objetivos* de la defensa nacional son, por una parte, clásicos: defensa de la soberanía. Pero lo verdaderamente significativo es la

decidida vinculación de la seguridad española con los esquemas de la seguridad colectiva. Es precisamente esa idea de seguridad compartida con las naciones que forman parte de nuestro entorno cultural y que defienden un sistema basado en los valores de la democracia y del Estado de Derecho, lo que refleja más fielmente la línea aperturista de la política de defensa española. Su concreción más evidente es la intervención de las fuerzas armadas en misiones de carácter humanitario vinculadas, entre otros lugares, a Centroamérica.

Hay aún otros hitos en este largo proceso de decantación de los objetivos estratégicos de la defensa española. Puede decirse que los más inmediatos responden fundamentalmente, más que a una nueva concepción doctrinal, a la necesidad de incorporar datos emergentes, como son la profesionalización de los ejércitos o la plena participación en las estructuras de la Alianza Atlántica. De todas maneras, el siguiente momento a destacar en este proceso dinámico es una nueva *Directiva* del año 2000, hoy vigente, que destaca como misiones de los ejércitos la *seguridad y defensa de España en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva* y la contribución a las misiones humanitarias que realicen las organizaciones internacionales de que España forma parte.

La mayor novedad de la *Directiva* de 2000 es, con todo, la intención de iniciar una *Revisión Estratégica* que permita, siguiendo el modelo de algunos países, reformular la concepción estratégica española para los próximos diez o quince años. Los documentos que sirven de base a la citada formulación se publican en el presente año 2003 con amplio consenso político.

El documento distingue para los ejércitos tres tipos de misiones. Unas son misiones defensivas, dirigidas a impedir cualquier agresión proveniente del exterior y, si es el caso, responder a ella incluso fuera del propio territorio a través de las organizaciones internacionales. En segundo lugar, se destaca la disponibilidad de las fuerzas armadas españolas para contribuir a la paz y estabilidad internacionales mediante misiones de cooperación internacional. Por último, se prevé la contribución de los ejércitos a la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos mediante medidas de apoyo a las administraciones en situaciones de emergencia y otras.

El tratamiento del problema, en mi criterio, constituye desde una perspectiva general un paso más en la línea de expresión dinámica de las misiones de las fuerzas armadas que se ha

venido arbitrando. A ello se añade todo un proceso de reflexión que incorpora nuevas misiones y matiza el ejercicio de las funciones clásicas por parte de los ejércitos. Se trata, pues, de actualizar el conjunto del problema.

La cuestión de la agresión terrorista mantiene cierta complejidad. Es obvio que la *Revisión Estratégica* debe incorporar el problema como un nuevo riesgo de formidables proporciones. Sin embargo, la referencia siempre es la *agresión terrorista proveniente del exterior*. Es un criterio expreso que excluye la posibilidad de toda actuación *interna* de las fuerzas armadas en materia de lucha contra el terrorismo que no sea una función de apoyo a la acción de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que son los que tienen encomendada esa competencia. Precisamente en la tercera de las misiones, la relativa al apoyo a las administraciones, que es la referencia interior, se quiso excluir la expresión directa del terrorismo para evitar toda posible ligazón con la banda terrorista que opera en España.

Por lo demás, parecería razonable pensar en el acomodo de las estrategias nacionales a las decisiones que se tomen en su momento en el seno de la Unión Europea. La Unión insiste desde el 11 de septiembre de 2001 en un enfoque multidisciplinar del problema terrorista y ha creado un *corpus* legal para enfrentarse al problema que constituye una importante referencia común combinada con un esfuerzo notable de armonización legislativa.

Cuando se escriben estas páginas está reciente la presentación en el Consejo Europeo de Tesalónica del documento *Una Europa segura en un mundo mejor* del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, que ya ha sido aludido más arriba. En el enfoque multilateral y pluridisciplinar que plantea las fuerzas armadas tienen su papel, bajo la dirección de las autoridades constituidas y en una acción integrada con el conjunto de los instrumentos del Estado. Este, me parece, es el horizonte de la actuación de las fuerzas armadas españolas.

## **LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEFENSA**

Este ámbito es un banco de pruebas de la debilidad institucional de sistemas no del todo asentados. Así sucede, en general, en muchos países de Iberoamérica. Estructuras muy potentes,



como son las fuerzas armadas, dotadas de importantes peculiaridades, dificultan el establecimiento de sólidos cauces de dirección en el nivel político.

Pues bien, para la aplicación adecuada de las políticas de seguridad y defensa que, como se ha dicho, exigen la definición de objetivos y misiones de los ejércitos, es instrumento imprescindible una administración *integrada, estable y unitaria* de la defensa, es decir, la constitución de un órgano firmemente asentado en la estructura administrativa del Gobierno, vale decir, un Ministerio de Defensa. Conviene expresar desde ahora una cautela, y es que la referencia del problema es la implantación de un correcto sistema de administración de los recursos o, lo que es lo mismo, de la organización *ejércitos*, pero no de los aspectos *operativos* de sus funciones materiales. También conviene indicar que el punto de partida es la consideración de la política de defensa como una *política pública*, esto es, como una de las políticas en las que la acción de los poderes públicos es imprescindible. La administración de esta política responderá a criterios de organización general del Estado en la medida en que esté integrada con el resto de las políticas generales.

Una estructura sólida así planteada permite desarrollar los procesos de modernización de las fuerzas armadas que suelen acompañar a los procesos de fortalecimiento de las instituciones. Estos procesos de modernización o líneas de fuerza de la administración militar alcanzan a todos los recursos de la defensa, o sea, al recurso de personal, al recurso de material y al recurso financiero, y también al planeamiento y a la programación.

Este planteamiento exige para su correcta implementación algunos aspectos básicos. En primer lugar, el buen funcionamiento del esquema en tanto que política pública integrada en la institucionalidad del Estado requiere la aplicación de instrumentos de administración semejantes a los que se arbitran para otras políticas públicas. Esto vale para los procedimientos y, por tanto, para la programación; para la organización, es decir, para la implantación de organismos y reglas; y para el tratamiento a dedicar a los procesos, lo que equivale a la aplicación del principio de transparencia en el funcionamiento y a la disposición de controles.

En segundo lugar, hay que poner atención en un asunto controvertido, pero de primera magnitud en este campo. Se trata del carácter militar o civil de los administradores principales. Desde mi perspectiva, es necesaria la presencia de un ministro civil como responsable mayor de la defensa. No hay razón alguna para que la acción política no se desarrolle en este ámbito como

en cualesquiera otras zonas de gobierno. Pero, además, al igual que en el resto de las políticas públicas, se trata del ejercicio de capacidades de dirección de alto nivel y, por consiguiente, de responsabilidades políticas. Como responsables, responden ante el poder legislativo y son controlados parlamentariamente. Los militares, como otros altos servidores del Estado (por ejemplo, los jueces) tienen limitado el ejercicio de los derechos políticos, luego no deben ejercer estas responsabilidades; son profesionales que ejecutan su función bajo las instrucciones del poder político y en ese nivel debe permanecer, en términos de mantenimiento de la neutralidad de la institución, su implicación con las decisiones que se adopten en términos de oportunidad política.

Una última cuestión conviene plantear. La función de administración debe ser desempeñada en el nivel técnico, según este criterio, por un conjunto no homogéneo de funcionarios civiles y militares. También es un asunto sometido a discusión, pues alguna doctrina se pronuncia por la constitución de un cuerpo o estructura de funcionarios específica, mientras que otros sostienen la necesidad de que el servicio sea desarrollado sólo por los técnicos que conocen el funcionamiento del área, esto es, por militares. Sin embargo, entiendo que la adecuada permeabilización que es condición de una buena integración institucional exige que la administración de la defensa se realice por los funcionarios del Estado dedicados a la alta administración de los recursos. Puesto que de administración de los recursos se trata, y no de la gestión de los aspectos operativos de la defensa, son estos servidores del Estado quienes deben desarrollar esa responsabilidad. Como quiera que la administración de la defensa tiene algunas peculiaridades sustanciales, conviene, no obstante, combinar el personal civil y el militar para llevar a cabo esta gestión. Ello no quiere decir que estos funcionarios civiles deban tener una dedicación exclusiva a la defensa, antes bien, resulta razonablemente bueno en términos de permeabilidad institucional que puedan desempeñar otros destinos en la administración de recursos diferentes que no harán sino enriquecer la pericia de quien desarrolla al servicio del Estado esta actividad. Eso sí, resulta ineludible en este esquema el conocimiento de la administración militar por parte de quienes deben servirla y, por tanto, la necesidad de contar con algunos conocimientos especializados cuando así sea requerido. En conclusión, se defiende un modelo convergente y no divergente entre civiles y militares en la gestión de los asuntos de esta política pública integrada.

De todo lo anterior no puede colegirse que la administración de la defensa no disponga por naturaleza de fuertes peculiaridades que, en mi opinión, por mucho que se trate de política

integrada, se concretan en diversos órdenes. Primeramente, es preciso tener en cuenta que la política de defensa tiene que resolver un problema situado en la base de la convivencia y que afecta a esta política pública como a ninguna otra, a saber, la presencia de una organización bien trabada por la disciplina, como son las fuerzas armadas, en sistemas sociales a veces poco estructurados y aquejados de debilidad institucional. Esto significa que algunos aspectos de la conducción de la política de defensa, que se traducen en ciertas impurezas o imperfecciones de la organización en relación con la llevanza de otras políticas públicas, no pueden juzgarse sólo en términos de administración general, sino mediante la aplicación de matices vinculados a criterios de *costo de constitucionalización* de los ejércitos, especialmente cuando los procesos de institucionalidad no están concluidos.

A esta dificultad se añade una segunda de carácter social, que es el usual rechazo al gasto en defensa. Esto produce una tendencia a la opacidad, al enmascaramiento del gasto militar en otras rúbricas (tecnología, investigación) o a la búsqueda de fuentes de financiación externas al presupuesto general del Estado. En ocasiones, este camino conduce, incluso, a la presencia de corruptelas en la administración de los recursos.

En tercer lugar, la política de defensa o, mejor, la política de seguridad, integra diversas políticas sectoriales a menudo muy exigentes, como la política exterior o la de cooperación industrial, y que, además, cuenta internamente con problemas de coordinación entre los ejércitos. Constituye, pues, un instrumento muy importante en manos del poder público para desarrollar políticas generales de promoción industrial, cooperación exterior y desarrollo tecnológico. Esta naturaleza del sistema exige la aplicación de los elementos de la institucionalidad, pero también pone de manifiesto una especificidad que no se da en otras políticas sectoriales. También tiene que ver con la cuestión el carácter propio de la gestión de algunos procesos. Las especificidades en el recurso de personal son extraordinariamente complejas, mientras que la gestión de los grandes contratos de material, que exceden habitualmente el ciclo presupuestario, plantean difíciles cuestiones de procedimiento y encaje.

Por todo lo anterior, puede decirse que en la constitución de estas estructuras de administración de la defensa convergen dos factores de dificultad que a veces no son fáciles de conectar. Por un lado, lo que podría denominarse dificultad *interna*, que consiste en el esfuerzo de homologación necesario para integrar la administración militar en el conjunto de la administración general, lo cual implica recabar competencias en perjuicio de las que viene

tradicionalmente ejerciendo la organización militar. Pero se presenta también un factor *externo* ligado con las especificidades de la defensa que, a su vez, suele plantear complejos problemas de aceptación por parte de la organización general. De ahí que sea necesario mantener una especie de tensión permanente dirigida a poner de manifiesto que los elementos comunes de una administración moderna deben coherenciarse con los específicos de la administración militar, algunas de cuyas pautas son propias. Esto es lo que significa el esfuerzo de *homologación más especialidad* que define los procesos de constitución de una administración militar integrada. Con todo y en conclusión, estimo que puede sentarse el principio según el cual *la integración institucional es mayor cuanto menor sea el grado de especificidad en los procesos que afectan a la defensa dentro del conjunto de las políticas públicas*, salvando, claro está, aquellos aspectos derivados de la especial naturaleza del sector.

En España se había creado un Ministerio de Defensa en 1977, en plena transición, por el General Gutiérrez Mellado, pero fue al principio nada más que una mera yuxtaposición de los tres ministerios militares. Hasta 1982 desarrollan su labor dos ministros civiles. El esfuerzo de construcción de un verdadero Ministerio se acomete principalmente a partir de 1984 según la idea de integrar la capacidad de dirección política, de un lado y, de otro, la creación de estructuras y sistemas homologables. El proceso es gradual y el esfuerzo se mantiene de manera continuada desde el convencimiento político de que sólo con un instrumento orgánico potente es posible acometer procesos básicos de reforma que me permito tan sólo enunciar: el redimensionamiento y la profesionalización de los ejércitos, la reforma de la justicia militar, el proceso de planeamiento, el control presupuestario y el régimen de las adquisiciones, la puesta en marcha de programas de dotación de material, en especial los grandes programas plurianuales ligados a sistemas de compensación industrial, la elaboración de la doctrina de acción conjunta, la reforma de la enseñanza militar o la completa ordenación de la carrera militar de acuerdo a criterios profesionales, que se acomete por primera vez en la historia mediante una *Ley de la Función Militar* en 1989.

Hay que decir, por lo demás, que estas reformas van pivotando entre la actividad del poder legislativo y la del poder ejecutivo. En mi criterio, a pesar de que la acción parlamentaria incide en la materia con sus funciones habituales, hay un amplio margen de trabajo para el Gobierno, que lleva siempre la iniciativa de la reforma. Lo facilita la existencia de una mayoría política holgada durante una década, pero también la permanencia en esta materia del consenso constitucional, que tiende a entender que el proceso de reforma debe ser acometido con criterios

de prudencia. Este protagonismo del poder ejecutivo facilita la dirección política de las reformas, pero, como se dirá a continuación, no favorece la creación de cuadros expertos en la materia de defensa.

## **EL COMPROMISO CON LA DEFENSA**

Se ha venido insistiendo en la tesis según la cual la defensa es una política pública. Esto implica la puesta en práctica de controles sociales y la incidencia sobre el problema de la acción de los partidos políticos y sus programas, de las organizaciones ciudadanas y de los medios de comunicación social, en definitiva, de la opinión pública. En este orden de cosas, me parece esencial una última reflexión de fondo relacionada con algunos aspectos ligados a la formación.

Acaba de aludirse a una primera cuestión, según la cual la presencia de civiles en la administración de la defensa no asegura la existencia de capacidades de conocimiento del sector. Va teniendo una cierta difusión la tesis según la cual algunas de las debilidades en la gestión de los procesos de la defensa se deben no tanto a las resistencias militares sino a la incapacidad o a la falta de responsabilidad de los políticos. Aún si permanecen un tiempo prolongado en el ejercicio de la función, ello se debería, según estas interpretaciones, al intento de mantener cerrado el círculo de agentes que intervienen en la definición de esta política pública más que a una manifestación del consenso político sobre materia tan delicada.

Sea como fuere, la iniciativa de los gobiernos en la formulación de las reformas militares, en la medida en que sea rigurosa y continuada, suele dejar en un segundo plano al poder legislativo y a las estructuras políticas que vertebran el Estado. Es este un problema que se acusa más cuanto más sólido es el control político de la defensa por el ejecutivo. Algunos representantes de la soberanía popular ejercen sus responsabilidades como portavoces de los grupos parlamentarios en materia de defensa, pero los partidos políticos no forman expertos que puedan acometer la tarea de elaborar rigurosamente los programas electorales. Ciertamente, esta tarea la asumen para el partido del gobierno los equipos que trabajan en la administración, pero sólo de manera tímida y tardíamente suelen formarse grupos de expertos en la sede de las organizaciones sociales.

Así pues, la *formación de servidores públicos* expertos en administración de la defensa es un requisito esencial de una buena Administración pública. Lo es porque se trata de una administración compleja y lo es también porque no es posible sustituir las estructuras de administración de naturaleza militar por estructuras civiles que resulten deficientes. Es preciso acometer procesos de formación de funcionarios del Estado en los diferentes cuerpos de carácter general y especializarlos en esta cuestión. Las Universidades y los centros especiales de formación de funcionarios deben incluir entre sus programas el estudio de las cuestiones ligadas a la defensa y a la administración militar. Es una función social que las instituciones académicas tienen que cubrir.

Esta perspectiva no puede hacer olvidar otra: el establecimiento de *sistemas modernos de enseñanza militar*, donde el componente humanístico y las nuevas enseñanzas ligadas a las funciones de las Fuerzas Armadas en nuestra sociedad tengan cabida suficiente. Estas reformas deben aplicarse en los centros militares de enseñanza y tienen que afectar a los planes de estudio, al reclutamiento y régimen del profesorado y al régimen interno de los centros, pues es necesario combinar disciplina militar con función de estudio. Pero también debe encontrar su sitio la enseñanza de los militares en los centros superiores de enseñanza del Estado. Un sistema combinado de enseñanza militar y de enseñanza universitaria me parece realista y conveniente. Por lo demás, si en la formación de funcionarios civiles en materias de defensa parece más deseable la formación aislada de dichos funcionarios puesto que se trata de una formación especializada, la conexión en los centros de enseñanza de alumnos militares y alumnos civiles siempre supondrá un elemento altamente beneficioso.

Una cuestión más para terminar: el desarrollo de una *cultura de defensa* en la sociedad. La defensa nacional es, por definición, algo que corresponde a todos los ciudadanos. Es una conjunción de todos los esfuerzos sociales para lograr seguridad. Es necesario generar un modelo en el que los ciudadanos se sientan implicados en las tareas de la defensa, se sientan cómplices con unas estructuras y con unos miembros de los ejércitos que ocupan su sitio en la sociedad, también, como ciudadanos. Esto es una exigencia mucho más seria a partir del momento en que penetra por todas partes la idea de profesionalización de las Fuerzas Armadas y el fin de la conscripción. Para conseguirlo son útiles, pero necesarios, los elementos de difusión de las cuestiones de defensa, divulgativos o de carácter científico; es necesaria la inmersión académica, la realización de cursos de diferente orden y grado de especialización, y los foros de debate sobre cuestiones de fondo y de actualidad. Me parece indudable que este aspecto constituye un

elemento estratégico para el entendimiento social y, por tanto, para el apoyo a la defensa. De ahí que considere razonable incluirlo como un objetivo estratégico de una política de defensa moderna. Mucho más en el actual contexto de la seguridad internacional.

## **BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL**

Se introduce a continuación la referencia de algunos títulos de interés para el acercamiento a las cuestiones que se tratan en las páginas precedentes. Se trata de un listado esencial que tan solo pretende dar cuenta de algunas obras que considero fundamentales sobre las temáticas aludidas, así como de la bibliografía más reciente sobre el particular. Su pretensión esencial y el gran número de escritos sobre estas cuestiones, ha aconsejado prescindir de la referencia de artículos de autor, en favor de monografías o de obras colectivas de amplio espectro. Las fuentes sobre las que se sustentan ciertas afirmaciones vertidas en el texto, tanto legales como doctrinales, están aludidas en las referencias incluidas en este listado.

ALEXANDER RODRIGUEZ, LINDA (ed.): *“Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America”*, Scholarly Resources, Wilmington, 1994.

BODEMER, KLAUS (ed.): *“El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?”*, RECAL, IIKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; WILDE, JAAP DE: *“Security. A New Framework For Analysis”*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998.

CROFT, STUART; TERRIFF, TERRY: *“Critical Reflections on Security and Change”*, Frank Cass, London, 2000.

DIAMINT, RUT (ed.): *“Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

DIAMINT, RUT: *“Democracia y Seguridad en América Latina”*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

DOMINGUEZ, JORGE I. (comp.): *“Conflictos territoriales y democracia en América Latina”*, S. XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, FLACSO, Buenos Aires, 2003.

DOMINGUEZ, JORGE I. (ed): *“International Security and Democracy. Latin América and the Caribbean in the Post-Cold War Era”*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh , 1998.

DRUETTA, GUSTAVO A.; ESTÉVEZ, EDUARDO E.; LOPEZ, ERNESTO; MIGUENS, JOSE E. (coordinadores): *“Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares”*, Puntosur ed., Buenos Aires, 1990.

- FEAVER, PETER D.: *“Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- GOODMAN, LOUIS W.; MENDELSON, JOHANNA S. R. Y RIAL, JUAN (Eds.): *“Los militares y la democracia”*, PEITHO, Uruguay, 1990.
- JOHNSON JOHN J.: *“Militares y Sociedad en América Latina”*, Solar/Hachete, Buenos Aires, 1966.
- LOVEMAN BRIAN; DAVIES, THOMAS M. (Eds.): *“The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America”*, SR Books, Wilmington, 1997.
- LOWENTAL, ABRAHAM F.; FITCH, SAMUEL (Eds.): *“Armies and Politics in Latin America”*, Holmes-Meier, Nueva York, 1986.
- MCALISTER, LYLE N. (ed.): *“The Military in Latin American Socio-Political Evolucion: Four Case Studies”*, American Institutes for Research, Center for Research in Social System, Washington, 1970.
- MILLET, RICHARD L.; GOLD-BISS, MICHAEL (eds.): *“Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition”*, North-South Center Press, Miami, 1996.
- PACHECO GAITÁN, GUILLERMO (comp.): *“Políticas de Defensa y elaboración de Libros Blancos”*, Ediciones Legales Comercio e Industria, Guatemala, 2003.
- PACHECO, GUILLERMO (ed.): *“Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos. Experiencias Latinoamericanas”*, CHDS, Ediciones Legales, Comercio e Industria, Guatemala, 2003.
- PELLICER, OLGA (comp.): *“La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo”*. Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- PION BERLIN, DAVID (ed.): *“Civil Military Relations in Latin America”*, Chapell Hill and London, The University of North Carolina Press, North Carolina, 2001.
- QUINTANA, JUAN RAMÓN (coord.): *“Libros Blancos de Defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado”*, UDAPDE, Ed. Offset Boliviana Ltda, La Paz, 2001.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ed.): *“Cooperación y Seguridad en las Américas”*, P&SA, FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO; GOUCHA, MOUFIDA (eds.): *“Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe”*, Coedición FLACSO-Chile/UNESCO, Santiago, 2002.
- ROSAS, MARIA CRISTINA (comp.): *“Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino”*, UNAM, México, 2003.



- SAINT-PIERRE, HÉCTOR LUIS; KALIL MATHIAS, SUZELEY (organizadores): *“Entre votos e botas. As Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio”*, UNESP, Franca, 2001.
- STEPAN, ALFRED: *“Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone”*, University Press, Princeton, 1988.
- VV.AA.: *“El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana”*, Cuadernos de Estrategia, nº 74, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 1995.
- VV.AA.: *“Estrategia y Futuro: la Paz y Seguridad en la Comunidad Iberoamericana”*, Cuadernos de Estrategia, nº 86, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 1996.
- VV.AA.: *“Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica”*, Cuadernos de Estrategia, nº 123, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2003.
- VV.AA.: *“Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa”*, Monografías del CESEDEN nº 32, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999.
- VARAS, AUGUSTO (coord.): *“La autonomía militar en América Latina”*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

**CAPÍTULO SEGUNDO**

**TERRORISMO, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO EN  
EL CASO COLOMBIANO.  
LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

# **TERRORISMO, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO EN EL CASO COLOMBIANO. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

POR CAMILO ALBERTO GÓMEZ ALZATE

En la agenda mundial de hoy hay tres temas que van definitivamente ligados de manera muy estrecha: el combate al terrorismo, el combate contra las drogas ilícitas y la protección del medio ambiente. En los diferentes escenarios multilaterales en los cuales se debaten los mecanismos de cooperación estos tres temas siempre aparecerán vinculados, en especial cuando se habla de las relaciones iberoamericanas.

Así mismo, cuando el tema se refiere de manera específica al caso colombiano, la preocupación internacional está orientada también a la recuperación de la paz y a la finalización del conflicto que por casi cuatro décadas se ha presentado en el país.

En este trabajo se busca presentar una visión de las relaciones que se presentan entre el fenómeno del terrorismo y del narcotráfico con el conflicto Colombiano y la importancia que tiene la cooperación internacional en la solución de este problema.

## **EL FENOMENO DEL TERRORISMO**

Después de lo sucedido el 11 de septiembre con los atentados en los que se vieron afectadas dos de las ciudades más importantes de los Estados Unidos, la lucha en contra del terrorismo pasó a ser una de las prioridades, tal vez la principal, en la agenda internacional. Hoy, en todo el mundo se generan grandes planes para luchar contra el terrorismo, se firman

convenios bilaterales y multilaterales para combatirlo, se realizan grandes cumbres internacionales sobre el tema y es una preocupación diaria para los gobiernos de la mayor parte de los países.

Resulta imposible negar que los hechos del 11 de septiembre le cambiaron la visión al mundo acerca de este fenómeno. El terrorismo ya no es visto en tonos grises sino que el mundo entero lo ve en blanco y negro. Ya muchos estados dejaron atrás las posiciones tímidas y catalogan los actos terroristas tal como lo son.

Lamentablemente, antes del 11 de septiembre esto no era así. Muchos estados tenían posiciones grises al respecto. Escudados tras la equivocada teoría que buscaba garantizar la seguridad interna con la protección o la tolerancia frente a algunos grupos que realizaban este tipo de actos, durante años los estados evitaron catalogar como actos de terrorismo muchos que en efecto lo eran.

Antes de que sucedieran estos hechos el terrorismo había afectado en una forma directa y mucho más amplia a países como España y Colombia sin que el resto del mundo expresara siquiera su solidaridad y sin que se diera un tratamiento global al tema. Este era un fenómeno al cual el mundo no siempre le daba la importancia o el tratamiento adecuado.

Si bien es cierto que, para muchos, las acciones de terrorismo que han sufrido países como Colombia no pueden ser catalogadas como “terrorismo de alcance global” y por lo tanto de interés internacional, también es cierto que los actos terroristas cometidos en países como Colombia tienen alcances transnacionales, pues de una u otra manera son financiados con recursos provenientes del negocio de las drogas ilícitas, dinero éste que proviene de los mercados internacionales; así mismo son atentados cometidos con explosivos y armas que vienen del mercado negro internacional. En otras palabras no puede simplemente verse como un problema interno de un país pues muchos de los actos terroristas anteriores al 11 de septiembre, tienen un componente internacional importante.

El terrorismo tiene una gran cantidad de caras. Está en los atentados del 11 de septiembre pero también en las bombas que explotan en Irlanda, Bali, Colombia o la propia España, donde mueren civiles inocentes; también está en los ataques suicidas que con frecuencia vienen sucediendo en Israel. Y, desde luego, no pueden catalogarse por fuera de este terreno los

homicidios selectivos de periodistas, jueces, políticos o líderes sindicales que han rechazado las acciones de los narcotraficantes en Colombia.

Este no es un fenómeno nuevo y por el contrario ha tenido desarrollos importantes ocasionados por los efectos de la propia globalización, que como fenómeno imposible de detener, ha generado efectos incluso en este tipo de actividades que tanto daño hacen a la humanidad. Hoy resulta evidente que el terrorismo ha dejado de ser un problema simplemente local en países que tienen problemas de seguridad ocasionados por conflictos internos o por fenómenos violentos de diferente índole.

El terrorismo tiene evidentes características transnacionales y debe ser combatido también mediante mecanismos de cooperación internacional. Esa es una realidad absoluta que nadie puede desconocer. Si bien de manera teórica y por diferentes causas se trata de hacer la diferencia entre terrorismo de alcance global y terrorismo de alcance local, ésta no resulta viable en la práctica. En el mundo actual es casi imposible realizar un acto terrorista sin que haya participación de personas desde diferentes países.

Tampoco es posible quedarse simplemente con la idea según la cual el terrorista es sólo aquél que tira del gatillo para cometer un homicidio o el que oprime el detonador de una poderosa bomba. También es parte del terrorismo quien financia al que hace explotar una bomba o quien vende los explosivos con este fin. Quienes financian, venden las armas o los explosivos, quienes protegen o ayudan a los que realizan este tipo de actos también son parte del terrorismo. No importa donde se cometa el acto, lo que importa en el fondo es quién lo comete o quiénes les dan cualquier soporte.

El mundo ha entendido que ésta es una nueva forma de guerra en la que no es necesaria la utilización de grandes cantidades de hombres para que se produzca un gran daño en la población o en la infraestructura y tampoco se requiere de una compleja estrategia de movilización de tropas. Por el contrario, se requieren muy pocos hombres pero grandes cantidades de dinero ilícito.

Precisamente uno de los elementos totalmente vinculados al terrorismo y que tienen clarísimos alcances internacionales es el narcotráfico. Esta es una actividad que desde siempre ha estado ligada a las actividades terroristas y ha sido no solamente “actividad financiadora” del

terrorismo sino que también ha sido uno de los principales motores de su existencia. La directa relación entre el negocio de las drogas ilícitas y las actividades de tipo terrorista hacen que el problema de la lucha contra el narcotráfico también aparezca como una de las prioridades de la comunidad internacional.

Hoy para nadie es un secreto que el dinero de la droga ha servido para financiar los mayores actos terroristas que han sucedido en el mundo. Las enormes cantidades de dinero que mueve el mercado del opio en Afganistán y de la coca en Colombia, Perú y Bolivia han servido para financiar atentados terroristas en los que miles de personas han resultado afectadas o en las que, por ejemplo, el medio ambiente se ha visto seriamente dañado.

## **EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO**

El problema de la lucha contra las drogas ilícitas es algo que concierne a toda la comunidad internacional. No puede verse como un problema solo de los países productores de la droga. Hoy por hoy la lucha contra el narcotráfico y por lo tanto, contra el terrorismo tiene que verse a la luz de las consecuencias transnacionales y de la corresponsabilidad que toda la comunidad internacional tiene en esta materia.

Las dimensiones del mercado de la droga generan enormes movimientos de dinero alrededor de todo el mundo y es necesario verlo desde todos sus perfiles: El consumo, la producción, la comercialización y el lavado de activos. También es necesario analizarlo desde sus nexos con el tráfico de armas y con los actos de tipo terrorista que se cometen en algunos países.

La enorme mayoría de los consumidores de drogas está en otros lugares, los insumos químicos necesarios para producir la droga son fabricados principalmente en Europa, el transporte de la droga se hace a través de varios estados, los grandes flujos de dinero que se generan en este negocio transnacional son lavados y se quedan en países diferentes a los productores.

Adicionalmente, el terrorismo con recursos del narcotráfico, se abastece de armas y explosivos en los mercados negros alrededor del mundo y en casos como el colombiano, además

de una gran cantidad de muertes y daños materiales, causa impresionantes daños al ambiente ocasionados por atentados contra los oleoductos y las torres de energía. Como resulta fácil deducir, el problema de las drogas y el problema del terrorismo van de la mano y afectan a la comunidad internacional en general y no solo a unos pocos estados.

### **La producción y el consumo de drogas ilícitas**

De acuerdo con las últimas cifras disponibles en los estudios elaborados por Naciones Unidas, se calcula que hoy existen cerca de 200 millones de personas que consumen drogas ilícitas en el mundo. Cerca de 162 millones consumen cannabis y sus derivados, 14,1 millones consumen cocaína y 14,9 millones de personas opiáceos.

Europa y Norte América son, sin lugar a dudas los grandes consumidores de estas drogas. Cerca de 9 millones de personas consumen cocaína en los Estados Unidos y 3,7 millones de europeos abusan de ella, en tanto que 4,6 millones de europeos y 1,5 millones de norteamericanos abusan de los opiáceos.

Aunque las tendencias demuestran un crecimiento en el consumo de drogas sintéticas como el éxtasis, el consumo de opiáceos y de cocaína mantiene unos niveles muy elevados y con tendencias hacia el aumento especialmente en Europa.

Como puede verse con facilidad, el enorme grupo de consumidores de cocaína y de opiáceos muestran una importante diseminación geográfica que dificulta la definición de parámetros unificados para luchar contra el consumo de manera uniforme y genera la sensación de que la lucha contra el consumo puede ser mucho más compleja y menos eficiente que la lucha contra la producción. No creo que sea posible caer en esta errada hipótesis pues no es posible asumir la lucha contra el problema de las drogas sin atacar uno de los extremos de la cadena como es el consumo, así la dispersión geográfica y las dificultades generadas por el gran volumen de consumidores sean mayores.

Si bien los consumidores están esparcidos en diferentes lugares del mundo, la producción de cocaína y de opiáceos está mucho más concentrada. Los países productores son muchos

menos que los países consumidores, lo cual indica que aparentemente la lucha contra la producción resultaría mucho más sencilla por su concentración que la lucha contra el consumo.

En cuanto a los cultivos de hoja de coca y producción de cocaína los datos disponibles muestran una realidad contundente: Hoy, los cultivos de hoja de coca se encuentran en Colombia, Perú y Bolivia, en donde están cultivadas cerca de 173.000 hectáreas de hoja de coca, de las cuales 102.000 se encuentran sembradas en territorio Colombiano, es decir el 59% de los cultivos estimados. Sin embargo, por diversos factores, en Colombia se produce el 72% de la cocaína que se consume en el mundo en tanto que en Perú se produce el 20% y en Bolivia el 8%.

Según cálculos del Departamento de Estado Norteamericano, para producir una tonelada de cocaína se requieren entre 200 y 250 hectáreas de cultivo de hoja de coca, aunque esta cifra puede variar según las condiciones climáticas, las características de las plantas y las cualidades del procesamiento. El mismo Departamento de Estado calcula que en Colombia se produjeron en el 2002 cerca de 730 toneladas métricas de cocaína, aunque en los estudios recientes elaborados por Naciones Unidas la producción potencial en el mismo año es de 580 toneladas.

Es importante resaltar que los esfuerzos iniciados por la Administración Pastrana en la lucha contra los cultivos ilícitos, mediante su fumigación y sustitución por erradicación voluntaria, arrojó ya en el año 2001 una disminución de un 11% de la superficie cultivada y en el año 2002 se observó una reducción del 30%, lo cual implica también una disminución de la producción potencial de cocaína.

Los cultivos ilegales de amapola están mucho más concentrados en Asia, especialmente en Afganistán en donde se cultivan 180.000 hectáreas de amapola seguido por Myanmar y Laos; después de estos países el mayor cultivo estaría en Colombia. Así mismo, la producción ilegal de opio está en Afganistán en donde se produce el 76% de la producción mundial, seguido por Myanmar con un 18%, Laos con un 2% y en América el mayor productor sería Colombia con un 1% con relación a la producción total.

Lamentablemente, Colombia ha mostrado incrementos importantes en el cultivo de amapola y en la producción de heroína hasta tal punto que se ha convertido en el principal proveedor de heroína del mercado norteamericano. Debe verse con preocupación el caso de



México, en donde se vienen detectando importantes cantidades de hectáreas cultivadas de amapola. De acuerdo con las cifras del gobierno Norteamericano, se cree que en Colombia se producen cerca de 6 toneladas métricas de heroína y en México un poco más de 5 toneladas métricas.

### **Insumos**

Pero para que existan las drogas ilícitas, se requieren insumos químicos, la mayoría de ellos insustituibles por otros elementos; el permanganato de potasio para la cocaína y el anhídrido acético para la heroína. Por ejemplo, para producir un kilo de base de coca, según estudio realizado por la DEA, se requieren 3 litros de ácido sulfúrico concentrado, 10 kilos de cal, 60 a 80 litros de kerosén, 200 gramos de permanganato de potasio y 1 litro de amoníaco concentrado. Y para obtener cocaína se requiere además acetona, éter y más ácidos.

Como un hecho evidente es necesario mencionar que los países productores de drogas ilícitas no son productores de insumos y sin los insumos químicos no es posible obtener la droga. Este es otro elemento que demuestra el carácter internacional del problema.

Según los informes del Departamento de Estado Norteamericano, los principales países productores de los insumos químicos son Alemania, Argentina, México, Estados Unidos, Holanda, los cuales son también algunos de los principales consumidores de cocaína y de heroína.

### **Los precios**

La importancia del mercado de drogas ilícitas analizada desde el punto de vista de los precios muestra una dimensión del enorme volumen de dinero que este negocio mueve.

Según reciente informe del Departamento de Estado Norteamericano, una tonelada de cocaína puede llegar a costar en las calles Europeas cerca de 100 millones de euros y en los Estados Unidos se calcula que puede costar 100 millones de dólares. Si la producción potencial es de cerca de 730 toneladas métricas, según Naciones Unidas, de las cuales se consumen en

Europa cerca del 22% de la producción, lo cual significaría un consumo cercano a las 160 toneladas métricas al año, su precio en las calles sería de 16.000.000.000 de Euros al año.

Sin embargo las cifras que presenta el último informe de Naciones Unidas sobre los precios de la cocaína al por menor difieren algo de esta cifra. En efecto, este informe toma como precio del gramo al por menor el de 75 dólares, lo que equivale a un precio por tonelada de 75.000.000 de dólares.

Al analizar los precios al por mayor, es decir a nivel de los distribuidores, éste asciende a cerca de 40.000 dólares el kilogramo. Esto implica una ganancia para los traficantes locales de 35 dólares por gramo vendido.

Esta cifra contrasta con el precio que un campesino que produce hoja de coca recibe cerca de 1000 dólares por cada kilo de base de coca que produce y antes de ser embarcada 1 kg. de cocaína puede estar costando cerca de 10.000 dólares. Como puede verse, desde el momento en que un campesino en Colombia vende un kilo de base de coca hasta que sale al mercado en las calles de Europa su precio se multiplica 75 veces. Esto es tan solo otra demostración de cómo el problema está en toda la cadena y no sólo en los países productores.

Adicionalmente no puedo dejar de mencionar el enorme costo en vidas humanas que trae este problema. La cifra más indicativa la vemos en la tasa de homicidios en Colombia. Entre 1970 y 1980 estaba apenas cercana a 20 homicidios por cada 100.000 habitantes. A partir de 1980 las exportaciones de cocaína aumentan de manera sustancial y de manera correlativa y paralela aumenta la tasa de homicidios que llega a ser del orden de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes.

## **EL CONFLICTO EN COLOMBIA**

No podría hablar del conflicto en Colombia sin enfatizar antes en algunos ejemplos de las enormes ventajas que tiene ese país, pues Colombia no es solo violencia, como equivocadamente muchos creen. Cuenta con una ubicación privilegiada en el mundo con 1000 millas de costa sobre el Caribe, 600 millas de costa sobre el Océano Pacífico, 3 grandes cordilleras, y 44 millones de habitantes. Tiene el 10% de la biodiversidad del mundo y el 20% de las especies de

aves del mundo. Es el segundo mayor exportador de flores, tiene el mejor café del planeta y cuenta con todos los climas para una variada producción agrícola durante todo el año.

Colombia es también la más antigua democracia de Latinoamérica. Salvo un pequeño período de dictadura militar entre 1954 hasta 1958 el país ha desarrollado sus instituciones democráticas y ha elegido a todos sus Presidentes por el voto popular.

Tiene también una de las economías más estables en el continente. De acuerdo con las cifras del Banco Interamericano de Desarrollo durante los últimos 75 años, Colombia ha tenido una tasa de crecimiento de 3,2% con sólo un año de recesión en 1999. Durante los últimos 25 años Colombia creció al 3,1% mientras que el promedio de América Latina fue de solo 2,5% anual. Nunca ha dejado de pagar sus obligaciones internacionales y no ha tenido episodios de hiperinflación como ha sucedido con otros países de la región.

Sin embargo, y a pesar de las enormes ventajas con que cuenta Colombia, tiene un conflicto interno que lleva cerca de 4 décadas sin resolverse. Es el único conflicto de este tipo que queda en el hemisferio a pesar de diferentes esfuerzos por alcanzar la paz, especialmente durante el pasado gobierno de Andrés Pastrana.

La historia del país ha estado marcada por diferentes confrontaciones de tipo político. Sólo en el último siglo hemos tenido tres confrontaciones internas: la guerra de los mil días, al inicio del siglo pasado, y la llamada época de la violencia a mediados del siglo XX, entre 1946 y 1957. Ambas confrontaciones internas se dieron por enfrentamientos entre los dos partidos políticos tradicionales, el liberal y el conservador, e implicaron más de 100.000 muertos.

Como una secuela de esa última etapa de violencia, a principios de los años 60 aparecen en Colombia los dos movimientos guerrilleros de mayor trascendencia las FARC y el ELN, los cuales hoy persisten en una lucha guerrillera, única en el continente. No es posible dejar de mencionar que durante los últimos 15 años otros grupos guerrilleros como el M-19, el Quintín Lame o el Ejército Popular de Liberación han adelantado procesos de paz mediante negociaciones políticas que han culminado con la reincorporación de sus miembros a la vida civil y su activa vinculación a la actividad política. Un claro ejemplo de esto se puede observar en el caso del M-19, movimiento éste que firmó acuerdos de paz y que en la actualidad es un importante actor de la vida democrática Colombiana. Incluso uno de sus principales dirigentes es

hoy el congresista con mayor votación individual. En casos como estos, por la vía de la democracia, los mencionados grupos, han logrado mucho más espacio político y apoyo ciudadano que mediante la lucha armada.

Además de estos dos grupos guerrilleros también existen grupos de paramilitares, que bajo la disculpa de luchar contra la guerrilla y al amparo principal del narcotráfico, han generado más violencia. En total se calcula que existen cerca de 40.000 hombres en armas entre guerrilleros y grupos de autodefensas.

Hoy las FARC y los grupos de autodefensas son catalogados como grupos terroristas por la Unión Europea y los tres, FARC, ELN y Autodefensas tienen esa misma catalogación por parte del gobierno Norteamericano. Sin embargo es necesario ser enfáticos en que no se puede caer en el sofisma de considerar el conflicto Colombiano como un simple problema de terrorismo, así muchas de las estrategias que utilice la guerrilla sean precisamente mediante actos de tipo terrorista así tampoco se podría catalogar como un problema exclusivamente de narcotráfico, pese a que las principales fuentes de financiación provengan de esa actividad.

Las características que presenta hoy el conflicto Colombiano podrían resumirse de la siguiente manera:

- Es un conflicto en el que intervienen tres factores diferentes: Guerrilla, autodefensas ilegales y el narcotráfico como financiador de los dos anteriores.
- Tiene principalmente efectos internos. Si bien últimamente se ha querido internacionalizar el conflicto, éste es solamente al interior del país y sus repercusiones no implican un riesgo transnacional, ni siquiera en la región, sin que esto signifique que su solución no sea de importancia para la comunidad internacional que cada día tiene nivel un mayor nivel de involucramiento en su solución.
- No se trata de una guerra civil. La sociedad no está enfrentada ni dividida en razón de esta confrontación, por el contrario, está unificada en la idea de acabar con el conflicto así no lo esté en cuanto a la manera de hacerlo. La soberanía de la nación tampoco está escindida. En este conflicto los actores armados ilegales no alcanzan ni siquiera un 1% de apoyo de la población y si cuentan más bien con el rechazo total de la sociedad.

- Se presentan actos en contra de la población. Se puede decir, cada vez con más razones, que se trata de una confrontación contra la población civil. Los grupos ilegales dirigen con más énfasis sus ataques en contra de los civiles y sus bienes mediante el uso de actos de tipo terrorista.
- No se trata de un conflicto de tipo territorial, ni étnico ni religioso. Tampoco se trata de un confrontación de tipo social o por causas sociales. Se trata de una confrontación que en sus orígenes tuvo motivaciones de tipo político que hoy han desaparecido, especialmente por la caída de la cortina de hierro y por la desaparición de la idea de las revoluciones comunistas.
- Es un conflicto donde no existe una confrontación convencional, sino que se presentan enfrentamientos de tipo irregular con acciones de corte terrorista. Ni la guerrilla ni los grupos de autodefensas ilegales realizan ataques de tipo convencional acudiendo a la guerra de guerrillas y a los actos de tipo terrorista en los que se ve fuertemente afectada la población.
- Aunque usualmente el conflicto estaba alejado de las grandes ciudades y revestía más características de tipo rural, la tendencia reciente muestra una “urbanización” del conflicto, principalmente en razón al cambio reciente de estrategia de los grupos guerrilleros mediante la cual pretenden infundir más temor en la población urbana.
- Es uno de los conflictos más prolongados del mundo, pero no puede ser catalogado como de alta intensidad; por el contrario, al compararlo con otros conflictos internos se puede afirmar que se trata de uno de baja intensidad. Esto no significa que la tasa de muertes violentas en Colombia sea baja, por el contrario es una de las más altas del mundo, pero la mayoría de homicidios, no está ocasionada en razón del conflicto sino que tiene una relación más directa con fenómenos delincuenciales.
- Si bien es un conflicto con altísimo contenido de actos terroristas, tampoco se podría afirmar que se trata solamente de una confrontación de este tipo. Los diferentes grupos armados ilegales han sido catalogados internacionalmente como terroristas y sus

actuaciones están cada vez más orientadas a este tipo de actividades, pero no se puede caer en el equivoco de catalogarlo como un conflicto exclusivamente de tipo terrorista.

- Tampoco se puede incurrir en el error de considerarlo un conflicto motivado exclusivamente por razones vinculadas al narcotráfico aunque es necesario afirmar que su financiación proviene mayoritariamente de actividades relacionadas directamente con el negocio de la drogas ilícitas.

## **LA RELACION ENTRE EL TERRORISMO, EL NARCOTRÁFICO Y EL CONFLICTO**

Debo mencionar la interrelación que hoy se presenta entre los grupos guerrilleros, de autodefensas ilegales, el narcotráfico y el terrorismo. Estos actúan de manera muy vinculada y son en su conjunto los componentes que hacen que el conflicto colombiano presente características muy particulares, pero en el fondo del problema, siempre aparece el narcotráfico como el factor que financia las demás actividades.

Teniendo en cuenta las características del conflicto colombiano y las descripciones realizadas de los fenómenos del terrorismo y el narcotráfico, existen algunos puntos de encuentro entre estos tres temas que generan una interrelación directa e innegable, que a su vez, hace que se requiera de una visión integral para poder enfrentar el problema Colombiano.

### **La vinculación al narcotráfico.**

Como bien lo dice el Informe Nacional de Desarrollo Humano preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el 2003, no se puede caer en la trampa de pensar en que el fin del narcotráfico sería también el fin del conflicto o que al terminar el conflicto se acabaría con el problema del narcotráfico. Estas hipótesis no resultan reales, pero sí es necesario reconocer que el narcotráfico juega un papel esencial en el financiamiento de la violencia y del conflicto. De otra parte, también puede afirmarse que el gran beneficiado es el narcotráfico, pues, como se dice popularmente, “en río revuelto, ganancia de pescadores”.

Es de todos conocido que los grupos insurgentes en América Latina fueron financiados durante años por países de la antigua cortina de hierro que pretendían impulsar las revoluciones comunistas en el continente. Con la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la mayoría de regímenes totalitarios de izquierda los grupos guerrilleros colombianos tuvieron que acudir a diferentes fuentes de financiamiento, las cuales acabaron concentradas en el secuestro, la extorsión y el narcotráfico.

La guerrilla tiene hoy en el narcotráfico su principal fuente de finanzas. A principios y mediados de los años ochenta, la vinculación de la guerrilla con esta actividad se restringía al cobro de una tasa por cuidar los cultivos y/o los laboratorios para el procesamiento de las drogas mediante lo que se denominó el “gramaje” o cobro por los gramos producidos, el cual podía llegar en 1998 a cerca de 10 euros por gramo. Posteriormente, la guerrilla se ha involucrado mucho más en el narcotráfico hasta llegar a formar parte activa del negocio, pasando de realizar las actividades de vigilancia a cobrar una tasa por las transacciones a los comerciantes de pasta de coca, luego fijando los precios de la pasta de coca en algunas regiones, cobrando por la vigilancia de las pistas clandestinas para el embarque de la droga hasta llegar a formar parte activa del “crimen global”, sustituyendo los intermediarios locales en algunas regiones y contactando a grandes narcotraficantes para negociar cocaína directamente con ellos como sucedió en el caso del conocido capo Brasileiro de la droga Fernandinho, hace pocos años. Por último se han detectado casos en los cuales intermediarios a nombre de la guerrilla han intentado entrar directamente en el negocio de la exportación y venta de la droga.

Bien lo dice el Informe de Naciones Unidas, ya citado antes:

*Así la guerrilla entra a participar del crimen global: desarrolla contactos internacionales para operaciones de tráfico de armas, ingresa al contrabando de insumos químicos y practica del lavado de activos a gran escala a través del sistema financiero internacional, la banca virtual y la infiltración de empresas legales.*

La dimensión de los ingresos por narcotráfico para la guerrilla resulta aterradora. De las pocas cifras disponibles se estima en el caso de las FARC que obtienen entre 400 y 500 millones de dólares al año como ingresos del narcotráfico. Esto significa que más de 1 millón de dólares al día son recibidos por la guerrilla para alimentar el conflicto.

El caso de los grupos de autodefensa no es muy diferente. Desde sus orígenes han estado vinculados al negocio del narcotráfico y, en épocas recientes, ellos mismos han reconocido su participación activa en esta actividad ilícita. Carlos Castaño, principal jefe de las autodefensas así lo ha sostenido en el libro “Mi Confesión” en donde el propio Castaño afirma:

*Yo soy medio puritano y confieso que no fue fácil tomar la decisión. Acepté la financiación de algunos frentes de las Autodefensas con dinero del narcotráfico...*

Y continúa:

*Pasé varias noches sin dormir al tomar la decisión, pero si no lo hago, me hubiera convertido en un comandante idealista que perdió la guerra.*

También afirma de manera contundente:

*Esto convierte a las Autodefensas en cómplice del narcotráfico, al permitirlo, pues nos beneficiamos de ese dinero. Es necesario partir de una apreciación más general y llegamos a la respuesta indicada.*

La vinculación del “crimen global” del narcotráfico es evidente y cada vez mayor, con los distintos actores armados que participan en el conflicto Colombiano. Es también una muestra más de como el crimen global tiene una influencia directa y clara en el caso colombiano.

Pero como bien lo dice el informe de Desarrollo Humano citado anteriormente:

*Colombia no es el único país donde las drogas son fuente de financiación de la guerra. En Tayikistán 70% de los ingresos de la oposición armada provienen de las drogas ilegales, y otro tanto ha ocurrido en Afganistán y Perú.*

### **La vinculación con el terrorismo**

Como se dijo anteriormente, es cierto que el problema de terrorismo en Colombia no puede ser catalogado como de “alcance global” pero es necesario afirmar que el terrorismo que en ese



país se da, sí tiene una clara “influencia global”. Los actos de terrorismo cometidos por la guerrilla o por los grupos de autodefensa están, por lo general, rodeados de elementos o circunstancias que tienen alguna relación con el crimen transnacional.

De una parte los grupos de narcotraficantes utilizaron los atentados terroristas como un instrumento político para presionar la no aprobación de las normas que permitieran su extradición. Fue así como en épocas por fortuna superadas, Colombia vivió una de las más fuertes embestidas del terrorismo en el mundo. Los narcotraficantes, principalmente Pablo Escobar, dinamitaron aviones civiles con pasajeros, centros comerciales en las grandes ciudades, edificios públicos y otras instalaciones. También con el dinero del narcotráfico asesinaron periodistas, jueces, políticos, fiscales, policías y personas inocentes. Todos estos actos de terrorismo no ocurrían sólo como consecuencia de un problema interno de Colombia sino como consecuencia de un crimen de alcance global como el narcotráfico.

En la actualidad, el dinero que proviene del narcotráfico es utilizado por los grupos ilegales con el propósito principal de realizar actos de carácter terrorista para lo cual suelen acudir a las redes internacionales vinculadas a este tipo de actividades.

Los grupos guerrilleros han desviado sus “formas de lucha” dirigiéndolas más hacia atentados con explosivos que a combates con las fuerzas militares. Los principales objetivos de la guerrilla son ahora, la infraestructura eléctrica y petrolera del país, las grandes ciudades como Bogotá mediante el uso de carro-bombas causando daños indiscriminados a la población y a la infraestructura. La idea de la guerrilla de urbanizar el conflicto es otro factor que ha llevado a sembrar pánico mediante el uso de armas de destrucción masiva e indiscriminada.

Con el dinero del narcotráfico ellos compran armas y explosivos en los mercados, incluso para derribar helicópteros o para realizar atentados a personas. Estas armas provienen de las redes internacionales de venta ilegal de armas y una demostración crítica de lo que sucede se puede ver en el caso de las armas vendidas a las FARC con la intermediación de Vladimiro Montesinos, jefe de los servicios de inteligencia Peruana. En este episodio, que terminaría con el derrocamiento del Presidente Alberto Fujimori, la guerrilla colombiana compró 10.000 fusiles AK 47 de fabricación Rusa, por medio de Montesinos a un conocido traficante de armas de origen Turco llamado Sarkis Soghanalian, quien vendió estos fusiles en Jordania.

También compran explosivos en el mercado internacional, especialmente en países fronterizos que carecen de controles suficientes para la venta de este tipo de elementos. Estos son utilizados para fabricar los carros bomba que se utilizan en los atentados terroristas así como otros elementos explosivos de fabricación casera pero de alcance masivo e indiscriminado. Así mismo, los explosivos son usados para realizar actos terroristas contra la infraestructura eléctrica y petrolera del país, que es atacada constantemente por la guerrilla.

Adicionalmente, la guerrilla recibe entrenamiento por parte de otros grupos terroristas en técnicas terroristas y en la preparación de misiles caseros hechos con cilindros de gas, técnicas estas enseñadas a la guerrilla por miembros del IRA, que hace un tiempo fueron capturados en Colombia.

Finalmente, el dinero del narcotráfico también es empleado para comprar gente y crear corrupción, no sólo en Colombia sino también en otros países.

## **EL DAÑO AMBIENTAL CAUSADO POR EL PROBLEMA DE LAS DROGAS Y EL TERRORISMO**

Mención especial merece el daño ambiental causado por el narcotráfico en razón a la enorme cantidad de materias químicas que van a los suelos de las zonas cultivadas así como los daños al ecosistema ocasionados por los actos terroristas que comete la guerrilla. El daño al ecosistema andino y amazónico reviste una especial trascendencia para el resto de la humanidad, dado que allí se produce una gran cantidad del oxígeno del mundo y se encuentra concentrada una parte importante de la biodiversidad del planeta.

Por una parte, el narcotráfico está ocasionando un enorme daño ecológico, tanto con la siembra de cultivos ilícitos como con el procesamiento de la droga. Para preparar el terreno para los cultivos ilícitos, los bosques son arrasados y quemados antes de sembrar la coca. Debido a la poca fertilidad y a la necesidad de evadir a las autoridades, los campos son abandonados después de dos o tres siembras y se abren nuevos campos selva adentro. Esta práctica acelera la deforestación.

La expansión del cultivo, la producción y el tráfico de coca en Perú, Bolivia y Colombia ha causado la destrucción de por lo menos 2,4 millones de hectáreas de frágil bosque tropical en la región andina en los últimos 20 años. Solo en Colombia se calcula que más de un millón de hectáreas de bosque tropical han sido destruidas para apoyar los cultivos ilícitos de coca y amapola.

El impacto ambiental del narcotráfico no puede medirse sólo en términos de las hectáreas o de los kilómetros cuadrados afectados. El proceso mismo de refinamiento de las hojas de coca a cocaína genera un grave daño ambiental por la eliminación irresponsable de los desechos de químicos tóxicos utilizados en el procesamiento.

Un informe científico de la Universidad Agraria de Lima, por ejemplo, corroboró denuncias de que hasta 600 millones de litros de precursores químicos son utilizados anualmente en Sudamérica para la producción de cocaína.

Se calcula que el año 2001 los cultivadores de coca utilizaron en Colombia más de 12.500 toneladas métricas de pesticidas, herbicidas, nutricidas y otros químicos.

Por otra parte, los atentados de la guerrilla generan también enormes daños, muchas veces irreparables. La magnitud de los derrames de petróleo generados por los ataques de la guerrilla a los oleoductos colombianos puede entenderse comparándola con la de algunos derrames marítimos más famosos de la historia reciente. En 1978, la encalladura del buque petrolero Amoco Cádiz en la costa británica de Francia causó el derrame de 1,6 millones de barriles de petróleo; la del Torrey Canyon frente a Land's End en Inglaterra derramó 830.000 barriles y, en 1989, el Exxon Valdez derramó 240.000 barriles en el canal Prince William de Alaska. Según la Occidental Petroleum, el oleoducto colombiano Caño Limón Coveñas ha sido atacado por la guerrilla más de 700 veces desde su construcción en 1986 y sus rupturas han generado el derrame de 2,2 millones de barriles de petróleo en el ecosistema circundante.

Tan solo en lo que va corrido del presente año y según los informes de la Presidencia de la República, la guerrilla ha cometido 98 atentados terroristas contra los oleoductos colombianos y ha dinamitado 263 torres de transmisión de energía. Todos estos atentados implican un enorme

daño a los ecosistemas circundantes que en muchas ocasiones acaban destruyendo cientos de hectáreas de bosques y contaminando fuentes de agua.

Como puede verse, el problema ambiental causado por el terrorismo y por el narcotráfico es para generar alarmas internacionales y hace que ambos problemas tengan un alcance global. Los ecosistemas destruidos están en Colombia pero el efecto de su destrucción tiene consecuencias directas para el resto de la humanidad.

## **LAS ACCIONES REALIZADAS**

Para enfrentar la compleja situación durante el gobierno de Andrés Pastrana se diseñó una estrategia completa para enfrentar los tres fenómenos de manera simultánea y por diversas vías. Buena parte de esta estrategia ha sido continuada por el actual Presidente Alvaro Uribe, quien además ha hecho énfasis en algunos aspectos como el de la confrontación militar en la medida en que las circunstancias actuales permiten avanzar con más certeza en este campo.

En primer lugar se definió como prioridad recuperar la posición del país frente al mundo, pues es claro que los problemas de Colombia no se resuelven sin un adecuado apoyo internacional.

Los objetivos eran precisos: Normalizar las relaciones de Colombia con el mundo, alcanzar apoyo político para avanzar en la construcción de la paz, lograr el involucramiento y la corresponsabilidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas, lograr que al mundo le interesara el problema de la paz de Colombia sin internacionalizar el conflicto pero si su solución, buscando una participación activa de la comunidad internacional en el proceso de paz.

Estos objetivos se han logrado en gran parte y la estrategia de buscar apoyo político en la lucha contra el narcotráfico y contra el terrorismo ha seguido siendo impulsada por el actual gobierno, a pesar de algunos obstáculos que se han presentado por el manejo de aspectos relacionados con la protección a los derechos Humanos.

La participación tanto Norteamericana como Europea ha sido notoria en los últimos años y el apoyo dado a Colombia en la gran mayoría de los escenarios multilaterales ha sido amplio.

Especial referencia merece el apoyo que durante las últimas Cumbres Iberoamericanas ha recibido Colombia en la lucha contra el narcotráfico mediante la aceptación del principio de la corresponsabilidad así como en el tema de la lucha contra el terrorismo y en los esfuerzos por buscar una solución política negociada.

En segundo lugar se ha buscado un fortalecimiento de las fuerzas militares pues las carencias en lo militar eran evidentes. Resultaba necesario darle un vuelco a las fuerzas armadas. Para eso se plantearon como objetivos, lograr la profesionalización de los soldados, dotarlos de mayor movilidad con más elementos de transporte, dotarlos de mejores instrumentos de combate que permitieran cambiar la ecuación militar de la confrontación, fortalecer las acciones de inteligencia y lograr también una coordinación en las actuaciones de las diferentes fuerzas para obtener mayor rendimiento de los recursos y mayor efectividad. Igualmente se planteó una importante estrategia de protección de los derechos humanos y de aplicación del derecho internacional humanitario que le permitiera a las fuerzas militares ganar legitimidad frente a las críticas internacionales en esta materia, evitando la comisión de violaciones a los derechos humanos y la generación de vínculos con grupos de autodefensas ilegales, así como las consecuentes acusaciones que al respecto venía formulando la propia comunidad internacional, pues, de lo contrario, la estrategia tendría problemas. En este campo el actual gobierno también ha continuado con la estrategia y la ha fortalecido con medidas presupuestales adicionales.

En tercer lugar se diseñó una estrategia en lo relacionado con la lucha contra narcotráfico. Se buscó que la comunidad internacional aceptara el principio de la corresponsabilidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas y una mayor cooperación en materias como el control al lavado de activos, la interdicción de la droga en la etapa de transporte y mayores controles a las ventas de precursores químicos. En este sentido, la comunidad Iberoamericana no ha dudado en apoyar la estrategia.

Se buscaron mayores avances en la erradicación de cultivos ilícitos, combinando los mecanismos: Erradicación por fumigación, erradicación manual y desarrollo alternativo. En este campo la cooperación internacional de los Estados Unidos ha estado más orientada hacia la erradicación por fumigaciones en tanto que la cooperación de la Unión Europea se ha concentrado más en los aspectos relacionados con el desarrollo alternativo. Sin embargo, dentro de la ayuda norteamericana resulta importante resaltar que por primera vez ese país asignó recursos para planes de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos. La actual administración

ha continuado con la política de cooperación internacional en la lucha contra las drogas y especialmente ha fortalecido la fumigación aérea como mecanismo principal de lucha contra las plantaciones ilegales de coca y amapola.

En cuarto lugar, dentro de la estrategia resultaba imposible abandonar los aspectos sociales que tienen incidencia en la problemática del país. Para que la situación mejorara resultaba indispensable acercar el Estado a las comunidades más pobres y generar soluciones sociales reales. Para esto se diseñó el Plan Colombia con el que se buscó invertir más de 7.500 millones de dólares, el 75% del plan, en aspectos de carácter social, en especial en las regiones más apartadas.

Por último, y frente a los grupos guerrilleros, se buscó una solución de tipo político por la vía de la negociación. Este instrumento complementaba los anteriores y tenía como objetivos sentar en la mesa de negociación a los dos grupos guerrilleros para que mediante negociaciones de tipo político cambiaran su actividad violenta por actividad política.

Esta estrategia implicaba un liderazgo personal del Presidente, mucha audacia y perseverancia para alcanzar la construcción progresiva de alternativas políticas que sacaran a la guerrilla de su actividad y la acercaran a la vida civil.

Para que la estrategia de negociación funcionara, también era necesario vincular a la comunidad internacional como garantía de la seriedad y compromiso del proceso, construir la confianza necesaria para que los acuerdos avanzaran y diseñar las agendas correspondientes.

Se logró sentar en la mesa de negociación a los dos grupos guerrilleros, las FARC y el ELN pero lamentablemente después de tres años de negociaciones no fue posible llegar a acuerdos y los procesos fueron interrumpidos por cuenta de los atentados terroristas realizados por las FARC especialmente. Tan solo entre enero y el 20 de febrero, fecha en la que se rompió el proceso, este grupo guerrillero realizó 117 atentados terroristas. Lamentablemente, la guerrilla colombiana optó por el camino de continuar con las acciones de tipo terrorista, financiadas con dinero del narcotráfico y ha abandonado la lucha política.

El actual gobierno ha acudido a los buenos oficios de Naciones Unidas para intentar un nuevo mecanismo de diálogo con las FARC y ha hecho varios llamados directos al ELN para

reiniciar los diálogos, pero hasta el momento no se ha presentado una posibilidad clara al respecto.

## **LA NECESARIA COOPERACION INTERNACIONAL**

En la lucha que Colombia adelanta contra el terrorismo, contra el narcotráfico y en la protección del medio ambiente la comunidad Iberoamericana tiene y ha tenido un papel de enorme importancia. En la reciente XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno se ratificaron los compromisos en lo relacionado con la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las drogas. Es así como en la declaración de Santa Cruz los Jefes de Estado y de Gobierno se manifestaron al respecto:

*Expresamos nuestro firme compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, con estricto apego al derecho internacional, a las normas internacionales de protección de los derechos humanos, y el derecho internacional humanitario. Estamos decididos a reforzar nuestras legislaciones nacionales y fortalecer la cooperación internacional para prevenir, reprimir, combatir y sancionar todo acto terrorista, dondequiera que se produzca y por quien quiera que lo cometa, a no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas, de conformidad con las resoluciones relevantes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.*

Y con relación al problema mundial de las drogas también dijeron lo siguiente:

*Reafirmamos nuestro permanente compromiso de fortalecer la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos relacionados, desde un enfoque integral y equilibrado, que establezca una cooperación internacional fundada en los principios de la soberanía de los estados y la responsabilidad común y compartida.*

En cuanto al caso Colombiano la Cumbre también manifestó su apoyo a la búsqueda de la paz en el país así como su apoyo a los procesos de desmovilización de los diferentes grupos ilegales.

Pero la cooperación ha ido mucho más allá que el apoyo político y se requiere que continúe en una vía mucho más activa. Durante las pasadas negociaciones de paz, la comunidad internacional y específicamente algunos países de la comunidad Iberoamericana como España, Venezuela, Cuba y México llegaron a tener un papel activo y directo. En el caso del proceso con las FARC estos países formaron parte del grupo de países facilitadores y amigos del proceso y al final de las conversaciones jugaron un importante papel de buenos oficios y de testigos de excepción, llegando incluso a estar sentados en la mesa de negociaciones con las partes. También en algunos momentos tuvieron el papel de garantes para el cumplimiento de acuerdos, como en el caso del acuerdo humanitario que permitió la liberación de casi 400 soldados y policías.

Así mismo, en el proceso con el ELN España y Cuba, dentro de la comunidad Iberoamericana, junto con Noruega, Suiza y Francia desempeñaron un papel muy activo ejerciendo funciones de facilitación y buenos oficios y prestando soporte técnico a algunas acciones del proceso.

Hacia el futuro los retos de Colombia son grandes. Enfrentar los problemas de violencia y los daños al ecosistema generados por el narcotráfico, el terrorismo y las acciones guerrilleras, requerirá de mucha audacia y de un gran apoyo social, pues la solución deberá venir de los propios Colombianos. Pero lo anterior no podrá lograrse sin contar con un apoyo político, y a la vez más, con una participación activa de la comunidad internacional, particularmente de la Iberoamericana.

El desarrollo de los principios enunciados en la declaración de Santa Cruz sobre la lucha contra el terrorismo, en particular la concreción del propósito de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas, será de gran ayuda para Colombia.



Igualmente, el desarrollo del principio de la responsabilidad compartida de la comunidad en la lucha contra el problema mundial de las drogas será un factor que incida positivamente en la solución del problema por el que atraviesa Colombia en esta materia.

Pero también en la solución al problema con los grupos guerrilleros, la comunidad tiene un gran papel que jugar. Con la experiencia de los pasados procesos de paz, en el país tendrá que contar con el apoyo y con la participación internacional en las futuras conversaciones que se lleguen a realizar. Esta será la formas de darles mayor legitimidad y transparencia.

Aunque la solución de los problemas del país le corresponde a los propios colombianos, el problema del narcotráfico, el problema del terrorismo y la protección del medio ambiente no son exclusivamente de ese país, son de interés para el mundo entero.

**CAPÍTULO TERCERO**

**LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE  
COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA**

# **LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE COOPERACION POLÍTICA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

POR JUAN PABLO DE LAIGLESIA

## **INTRODUCCIÓN**

Cuando se escriben estas líneas acaba de concluir en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) la XIII Cumbre Iberoamericana en la que se ha abierto, con la firma del “Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra para la creación de la Secretaría General Permanente Iberoamericana”, un capítulo nuevo y esperanzador de la aún corta pero ya intensa vida de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que inició su andadura institucionalizada hace apenas doce años en Guadalajara (México).

Estamos por consiguiente en un momento apropiado para la pausa y la reflexión. Para hacer el balance de lo conseguido hasta ahora y tratar de anticipar los próximos retos y sus posibles soluciones. Además, la coyuntura internacional es particularmente apropiada para este ejercicio. Es cierto que el consejo ignaciano de “en tiempos de turbación no hacer mudanza” encierra una gran sabiduría. Pero no lo es menos que las turbulencias por las que atraviesa la comunidad internacional toda y, como parte de ella, nuestra Comunidad Iberoamericana, más que invitar, exigen una reflexión para evitar repetir posibles errores y buscar en los aciertos del pasado las claves de los éxitos por venir.

Porque, al menos a primera vista, la historia de las Cumbres es la de un éxito que ha superado con creces las expectativas de sus promotores. Tan difícil era visualizar en el 91 la posibilidad de reunir a los Jefes de Estado y de Gobierno de los 21 países de la Comunidad

Iberoamericana como sorprendente sigue siendo que continúen acudiendo regularmente a su cita anual a pesar de que, es obvio señalarlo pero sería un error no tenerlo en cuenta, el encuentro por múltiples razones, distintas en cada caso, no hace como es lógico la unanimidad de las sociedades iberoamericanas ni despierta en general el entusiasmo de los ciudadanos.

A pesar de ello, la realidad es que las Cumbres se han consolidado y han generado una dinámica de diálogo y cooperación que está teniendo la doble virtualidad de reafirmar la identidad de la Comunidad Iberoamericana y abrir espacios a la ampliación y fortalecimiento de una cooperación y concertación intracomunitarias que han sustituido radicalmente a la retórica que presidía hasta hace bien poco esas relaciones. Han determinado además la creación de una tupida red de relaciones sectoriales, aunque esencialmente todavía entre las administraciones y los sectores más organizados de la sociedad, que nutren sus deliberaciones y acercan sus contenidos a las necesidades reales, facilitando de esta forma su consolidación y eficacia.

Estamos, en consecuencia, ante un mecanismo adecuado para los fines que persigue, que funciona con regularidad y normalidad y cuya propia existencia viene generando desde su creación una dinámica de crecimiento. ¿Ahora que se da el paso de su institucionalización mediante la creación de la Secretaría General Permanente, que en buena lógica debería potenciar esas capacidades, vamos a poder ampliar el horizonte de nuestros objetivos e incorporar nuevos ámbitos de cooperación política? O acaso hemos tocado el techo y esa Secretaría está llamada a dedicarse exclusivamente a una labor de coordinación y ordenación de iniciativas de contenido más o menos técnico, o dicho de otra forma, va a ser un mecanismo para burocratizar la Comunidad Iberoamericana institucionalizada?

Las líneas que siguen tratan de ayudar a dar pistas para esa reflexión a partir de los elementos esenciales de las Cumbres y de su desarrollo y resultados hasta ahora.

## **LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES Y LAS CUMBRES**

Hay una relación íntima e indisoluble entre la idea de Comunidad Iberoamericana y las Cumbres, entre el concepto y el instrumento a través del que se hace operativo. Ese es seguramente el más importante hallazgo de la iniciativa hispano-mexicana que, recordemos, se

produce en el contexto de la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América - Encuentro de Dos Mundos.

Es evidente que los pueblos y las naciones iberoamericanas tenían una conciencia o sentimiento de formar parte de una inconcreta comunidad mucho antes de 1991. La historia, la lengua, la religión y la cultura son identificados comúnmente como los elementos esenciales que configuran esa conciencia, constituyen su columna vertebral y la distinguen de otras comunidades culturales o políticas.

La evolución de ese sentimiento comunitario, su utilización política a lo largo de la historia, su vinculación a diferentes doctrinas y su influencia en la vida política de los países iberoamericanos ha sido objeto de innumerables análisis desde todos los puntos de vista imaginables, incluidos varios seminarios del Instituto de Estudios Estratégicos, por lo que a ellos remito a quien quiera profundizar en esa línea.

Pero la pregunta que nos interesa responder ahora es porqué ese sentimiento se tradujo precisamente en aquel momento en una iniciativa política y si esas condiciones persisten o no hoy, o qué mutaciones pueden haber experimentado.

En otro lugar de estas páginas, el embajador Yago Pico de Coaña, que tanto tuvo que ver en la gestación, alumbramiento y primeros pasos de las Cumbres, tras asumir la pre-existencia de una Comunidad Iberoamericana y describir los elementos que la articulan, señala tres conjuntos de factores que ayudaron a hacer realidad la iniciativa:

- Por un lado, en el plano global, el clima generalizado de cambio social y político que se respiraba en los noventa, heredero directo de las convulsiones de fines de los sesenta y del rearme ideológico de los setenta centrado en la democracia y el respeto a los derechos fundamentales; también, en ese mismo plano global y en estrecha relación con el anterior, el fin de la bipolaridad y el consiguiente abandono de la doctrina de la Seguridad Nacional.
- Por otro, en el escenario iberoamericano, la recuperación democrática del continente a la que acompañaron en su derivada exterior un nuevo esquema de relaciones con los Estados

Unidos y una voluntad de equilibrar el peso del gran vecino redescubierto con una política de diversificación mirando tanto a la propia región como a Europa.

- Finalmente, en relación con España, la recuperación y consolidación de nuestra democracia y el consiguiente, aunque no deliberadamente buscado, efecto modelo, la eficaz utilización de nuestra presencia en las instituciones europeas, en particular de las dos presidencias comunitarias que en esa época nos correspondió ejercer, y la buena preparación y capacidad de respuesta de nuestra política exterior así como la administración que la apoyaba de cara a los asuntos iberoamericanos.

Huelga decir que comparto plenamente esa enumeración. Fue efectivamente la conjunción de todos esos elementos lo que hizo posible que la iniciativa pudiera materializarse en 1991, en la Cumbre de Guadalajara.

Visto aquello con nuestros ojos de hoy me parece oportuno señalar lo siguiente:

- Las Cumbres nacen en una coyuntura *excepcional*. La movilización que las hace posibles deriva tanto de la excepcionalidad de la coyuntura interna de los países iberoamericanos (recuperación democrática, diversificación exterior) como de la excepcionalidad del momento histórico (la inminente conmemoración del V Centenario). Sin embargo, el mecanismo que se crea tiene *vocación de permanencia*, más allá de la coyuntura en que nace.
- La iniciativa se concreta gracias a la convicción que comparten España y México sobre su bondad y oportunidad y que consiguen transmitir a un número creciente de países hermanos de la comunidad iberoamericana. No surge de ningún foro previo sino que es una creación *ex novo*, *superestructural*, que no trata necesariamente de dar respuesta a una necesidad concreta sino de ser vehículo de un sentimiento de comunidad, o dicho en términos políticos, de crear un *ámbito político nuevo, propio y exclusivo de los países iberoamericanos*.
- Las Cumbres nacen *sin ideario ni plan de acción previos*. Y no es sólo que no haya un proyecto definido común en ese momento, es que no era posible tenerlo. La comunidad iberoamericana se caracteriza por su diversidad, que precisamente constituye una de sus

señas de identidad. En ella conviven, sobre el telón de fondo de la comunidad de historia, lengua (y aquí, dos) y cultura, muy distintas sensibilidades políticas, sociales y económicas, distintos niveles de desarrollo, distintas agrupaciones regionales y subregionales, diferentes esquemas de cooperaciones reforzadas e incluso pugnas de liderazgo de raíces históricas. Lo mucho que une a esta Comunidad en modo alguno contradice o elimina su diversidad.

- Las Cumbres, finalmente, nacen *sin estructura institucional propia y diferenciada*. Se trataba de una reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en un formato típico de Conferencia Diplomática que ni requería ni aconsejaba un aparato institucional distinto de un simple comité preparatorio. De hecho, la ausencia de ese aparato institucional es percibida como una ventaja en si misma y un reflejo adecuado de la informalidad, o mejor, familiaridad del encuentro que quiere transmitirse como característica de las Cumbres.

De estas características fundacionales derivan los primeros problemas de fondo a que las Cumbres debieron hacer frente: desvincularse del momento excepcional de su nacimiento para ser un instrumento *normal y regular* de concertación y cooperación de la Comunidad Iberoamericana; incorporar las inquietudes y necesidades sentidas de las sociedades y los ciudadanos para generar el necesario *consenso en su torno y el consiguiente apoyo político y social*; concretar el real aunque difuso sentimiento común de pertenencia a una misma comunidad en *un catálogo de valores y principios compartidos traducibles en unas líneas comunes de acción*; y, en la perspectiva de la continuidad del ejercicio, *establecer mecanismos institucionales adecuados para el funcionamiento del nuevo mecanismo y el seguimiento de los eventuales acuerdos*.

## **DE GUADALAJARA A SANTA CRUZ DE LA SIERRA. ETAPAS Y CONTENIDOS**

Si hay algo notable en los resultados de las Cumbres es, en mi opinión, su consistencia. Cada una ha construido sobre la anterior. No hay rectificaciones ni bandazos, sino una gran coherencia de los resultados de cada una con los de las precedentes y con los de las que le han seguido. Y no será que el mundo o la propia Comunidad Iberoamericana no han cambiado en estos últimos doce años. Pero sin embargo el cuerpo doctrinal establecido por las Cumbres es de

una gran fidelidad a sí mismo, lo que no debe interpretarse, aunque luego volveré sobre esta cuestión, como un alejamiento de la realidad o un ejercicio de voluntarismo.

### **La etapa fundacional (1991-92)**

A Guadalajara, como antes veíamos, acuden en julio de 1991 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, sin ideario y sin programa. La Cumbre es convocada sin un lema, un tema central o incluso una Agenda precisa. Tampoco tiene un nombre definido. Los mandatarios acuden armados solamente con su convicción de pertenecer a una comunidad, en general con la voluntad política de hacer un esfuerzo de concertación para poner en valor esa comunidad a la que saben que pertenecen y algunos con no pocas dudas sobre el ejercicio mismo y sus posibilidades de éxito.

Nada más natural, en consecuencia, que la primera reunión que celebraban en la historia los 21 Jefes de Estado y de Gobierno de los países Iberoamericanos tuviera un carácter esencialmente *fundacional*. La Declaración de Guadalajara afirma la existencia de una Comunidad (a la que por cierto todavía no se califica como “iberoamericana”) sustentada en unas raíces y cultura comunes que son la suma de pueblos, credos y sangres diversos. También en la democracia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Una Comunidad que cree en la soberanía y la no intervención, en la primacía y vigencia del derecho internacional y que manifiesta su voluntad de contribuir a un futuro de paz y seguridad globales mediante el diálogo, la solidaridad y la concertación política.

Como todo documento fundacional, la Declaración de Guadalajara es larga y minuciosa, más retórica y principista que orientada a la acción y tiene una inevitable vocación omnicompreensiva. Pero también el gran valor de ser el primer *documento político consensuado* en el que se define el marco geográfico, cultural y político de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (aunque, como se ha señalado no se recoge literalmente ese término) se apuntan objetivos, se definen prioridades y se establece un ambicioso programa de trabajo.

La segunda Cumbre, celebrada en Madrid en julio de 1992 es también una Cumbre con formato de Conferencia Diplomática en la que la efemérides del V Centenario hace innecesaria e incluso inapropiada la selección de un tema central de discusiones. Sus resultados, recogidos en



la Declaración de Madrid, por otra parte aún más detallada y prolija que la de Guadalajara, son particularmente importantes:

- Por un lado, profundiza en la concreción de los elementos definatorios de la Comunidad Iberoamericana adoptados el año anterior estableciéndose además un catálogo de principios que deben primar en las relaciones entre los países iberoamericanos, al tiempo que se reconoce a la Cumbre (a la que se alude como “Conferencia Iberoamericana”) como el mecanismo y foro privilegiado para la concertación y cooperación entre sus miembros. Este conjunto de valores y principios constituyen lo que se ha dado en llamar el *Código de Conducta* en el que se inspira la concertación política de la comunidad Iberoamericana.
- En segundo lugar, se establece una estrecha relación conceptual y política entre democracia, educación y desarrollo, los tres pilares de la Comunidad Iberoamericana y los tres ejes en que concentrará su atención a partir de entonces.
- Se inaugura la vertiente operativa de las Cumbres mediante la identificación y el lanzamiento de programas concretos de cooperación en materia educativa, social y de desarrollo.
- Se acuerda complementar las reuniones anuales de la Cumbre con reuniones de Ministros para tratar asuntos de su competencia y se saludan y estimulan las iniciativas de reuniones iberoamericanas de los sectores organizados de las sociedades civiles.
- Por último, se crea un Grupo Coordinador compuesto por cinco países para asegurar la continuidad y el seguimiento del mecanismo.

En síntesis, se completa la definición del marco conceptual y político de la Comunidad, se le dota de una proyección operativa y se establece un mínimo aparato institucional para hacer posible su continuidad y seguimiento. Por ello se puede decir que Madrid supone el cierre, la conclusión del periodo fundacional y el comienzo de una nueva etapa.

### **El período de consolidación (1993-98)**

A partir de la de Madrid, las Cumbres entran en una fase de normalización y consolidación. Se independizan plenamente de las condiciones excepcionales que determinaron su nacimiento y entran por derecho propio en el marco de la actividad política normal de los países iberoamericanos, compartiendo con naturalidad el espacio con todas las demás instancias de cooperación política o económica multilaterales regionales y subregionales. No se discute su especificidad y el crecimiento exponencial de los programas de cooperación va abriendo un camino de reconocimiento en las opiniones públicas. La concertación política también se abre camino y tanto en el momento específico de la celebración de las Cumbres, como fuera de ellas, abundan las oportunidades para la toma de posición conjunta ante hechos relevantes para la Comunidad Iberoamericana, en paralelo o independientemente de otras instancias, en particular la por entonces muy activa del Grupo de Río.

En este período las Cumbres adoptan también su esquema definitivo en términos tanto de Agenda como de organización y de estructura del Documento Final. Desde la tercera en Salvador de Bahía (Brasil) cada Cumbre centra su atención en un tema monográfico que sin embargo no impide que se aborden también los que sean en cada caso de particular interés por razones de coyuntura o los que lo sean para cualquier estado miembro por razones nacionales. A lo largo del periodo, los Jefes de Estado y de Gobierno se van concediendo progresivamente más tiempo para sus contactos directos en plenario o bilaterales y asumen de forma cada vez más directa la autorización de los documentos finales. En cuanto al Documento final, se estructura en tres partes: la primera sobre el tema monográfico de contenido esencialmente doctrinal y programático, no necesariamente orientado a la acción; la segunda donde se hace el seguimiento de los programas de cooperación en los cada vez más numerosos sectores; la tercera unas veces adoptada como un anexo o una serie de ellos y otras incluida en la declaración final bajo un título del tipo “otros temas de interés” en la que se recogen las declaraciones y pronunciamientos que los distintos países han solicitado sobre temas de su interés a la Cumbre.

La tercera Cumbre, celebrada en Salvador de Bahía (Brasil) examinó el tema del desarrollo, con énfasis en el desarrollo social. Como se ha señalado más arriba este es un tema comprensiblemente recurrente en la atención de las Cumbres y en general en la agenda Iberoamericana. El Programa para el Desarrollo adoptado, más programático que operativo, no es sin embargo lo más importante que de ella salió, al menos en cuanto a lo que ahora nos ocupa. Lo realmente significativo fue la plena incorporación de Brasil al ejercicio de concertación de la Comunidad Iberoamericana organizada. Y con Brasil, de Portugal hasta entonces más

preocupado de la reacción brasileña que de sus propios planteamientos. Y con ambos, el cierre del círculo de la Comunidad Iberoamericana, que no sólo ya hispanoamericana.

La siguiente, en Cartagena de Indias (Colombia), tuvo lugar en junio de 1994 con el tema “Comercio e Integración como elementos del desarrollo Iberoamericano”, el cual fue abordado en la triple perspectiva global, regional y nacional. Lo más destacable seguramente fue la referencia expresa a las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y la especial situación de la Comunidad Iberoamericana en ese contexto por la doble dimensión europea e iberoamericana de España y Portugal a los que se atribuye la condición de “puntos privilegiados de enlace entre los dos continentes”. Ello no obsta para que la reflexión conceptual sea crítica con lo que se consideran políticas proteccionistas europeas y se insista en la complementariedad de los esquemas de integración abogando por su convergencia. Es la primera vez en la que aparecen expresamente afirmadas las discrepancias de enfoque entre ambas regiones aunque se busca el equilibrio y la corrección políticos con la referencia a la capacidad potencial de enlace de España y Portugal.

En Bariloche (Argentina) el tema de la quinta Cumbre fue “la educación como factor esencial del desarrollo económico y social”. Una vez más la declaración final, especialmente en su primera parte relativa al tema monográfico, es densa, detallada y principista. Importante en lo conceptual pero sin reflejo práctico, ni vocación de tenerlo, más allá de la pura reafirmación doctrinal. En cuanto a los llamados “asuntos de especial interés”, se incluyen hasta cuarenta y un apartados sobre otros tantos temas de la agenda internacional sobre los que no necesariamente se han adoptado posiciones comunes sino que se limitan a reflejar intereses nacionales. El lugar de celebración, la longitud y complejidad de los documentos finales y la ausencia de consecuencias directas para los ciudadanos de las discusiones de los mandatarios hacen que se enciendan las primeras señales de alerta sobre un cierto distanciamiento y un aparente desinterés de la sociedad hacia el ejercicio de sus líderes. También la cooperación sufre la crisis del crecimiento. El número de proyectos continua aumentando al tiempo que muchos de ellos dejan de ser de ámbito general y proliferan las iniciativas bilaterales o limitadas a unos pocos países. Se hace imperioso reconducir la situación buscando el orden y la generalidad. En este terreno, la Cumbre hace una importante aportación mediante la conclusión del “Convenio para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana” en el que se definen los objetivos de los proyectos, se establece el principio de corresponsabilidad en la financiación, ejecución y desarrollo de los programas, se fija un procedimiento de aprobación y se adopta un Manual Operativo.

Las dos Cumbres siguientes abordaron temas que resultaron ser delicados por razones tanto de fondo como coyunturales. La sexta en Santiago de Chile y Valparaíso se consagró a la “Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa”. El documento final, como era previsible dada la reciente historia chilena y las implicaciones del tema, fue objeto de serias discusiones y se produjeron algunos enfrentamientos directos entre los participantes en torno al tratamiento, aunque fuera en el terreno teórico y solo en el contexto del tema propuesto, de la situación en Cuba. Por primera vez entraron en conflicto abierto, directo y dialéctico los principios del respeto a la soberanía, a la no intervención y al derecho de los pueblos a dotarse de su propio sistema político, con los de organización democrática y pleno respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, todos ellos por cierto recogidos por igual en la declaración fundacional de Guadalajara y reiterados regularmente año tras año. No fue ciertamente ajeno a ese enfrentamiento el cambio político experimentado en varios países iberoamericanos, entre ellos particularmente el nuestro, que tuvo un papel destacado en el enfrentamiento con Cuba.

Una situación similar se repitió el año siguiente en la Cumbre de Isla Margarita (Venezuela) aunque en esta ocasión, si bien el tema de fondo del enfrentamiento fue el mismo, la compatibilidad del régimen cubano con los principios de la Comunidad Iberoamericana fue, más que otras circunstancias, la delicada coyuntura interna de Venezuela el factor desencadenante. A pesar de la experiencia del año anterior, el país anfitrión condicionado por la complicada situación interna y los embates contra el Presidente Caldera, decidió proponer como tema central una práctica repetición del de la gobernabilidad, reformulado como “Los valores éticos de la democracia” que se desglosó en seis capítulos: la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; la justicia social; la administración de justicia; ética y administración pública; partidos políticos y transparencia de los procesos electorales; y el derecho a la información. La polémica acompañó una vez más a la Cumbre que volvió a dejar planteados, pero sin resolver, problemas muy de fondo como la compatibilidad conceptual de los principios fundamentales de la Comunidad Iberoamericana, tanto entre ellos mismos como con determinadas praxis políticas, los límites de las políticas de universalidad y tolerancia hasta entonces generalmente aceptadas y practicadas por los países iberoamericanos y las eventuales consecuencias de una ruptura, que algunos empezaban a ver próxima e inevitable, del consenso sobre el que se había construido el mecanismo de las Cumbres. Una vez más, en la larga y conceptuosa declaración final se incluyeron elementos suficientes para dar cobertura a todas las posiciones en conflicto con lo que

se permitía a todos salvar la cara aunque fuera a costa de dar un nuevo golpe a la credibilidad del ejercicio.

Portugal, anfitrión el año siguiente (1998) en Oporto, hizo una encomiable labor de reconducción y sosiego. El nuevo escenario global, en el que junto a las potencialidades ya eran palmarios las disfunciones y los riesgos de una globalización descontrolada, junto a los progresos del proceso de integración europea ofrecieron un tema de suficiente entidad y la Comunidad Iberoamericana aprovechó el sensato planteamiento que se le ofrecía para llevar a cabo una reflexión útil y reposada sobre los “Desafíos de la globalización y la Integración Regional” cuya conclusión operativa más destacada fue el apoyo al fortalecimiento de las relaciones Unión Europea-América Latina cuya expresión visible sería la reunión, un año después, en Río de Janeiro, de la primera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que consagraría la voluntad de desarrollar una más sólida cooperación entre ambas regiones. Volcada en cerrar pasadas heridas y avanzar pragmáticamente en el desarrollo de la cooperación, se decidió en Oporto la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, consecuencia lógica del Convenio concluido en Bariloche y respuesta necesaria a la incesante aparición de nuevos proyectos y programas necesitados de seguimiento constante y especializado para asegurar tanto su eficacia como su adecuación a los principios acordados.

### **Crisis y agotamiento del modelo (1999-2002)**

Pero el esfuerzo de Oporto no logró conjurar las discrepancias de fondo que afloraron con fuerza en la Cumbre de La Habana (Cuba), en noviembre de 1999, vísperas del nuevo milenio. Por primera vez no acudieron a la cita la totalidad de los mandatarios. Aunque para reflejar la realidad, la formulación debe ser otra: por primera vez desde el inicio de las Cumbres y por consiguiente, desde el inicio de la cooperación política institucionalizada de la Comunidad Iberoamericana, algunos Jefes de Estado rehusaban participar en el encuentro anual para hacer patente su rechazo al régimen político vigente en uno de ellos. La tolerancia, uno de los valores de la Comunidad Iberoamericana recogido en Guadalajara y Madrid como tal y reiterado después rutinariamente en las sucesivas declaraciones, cedió frente a una interpretación dogmática de otros principios y valores. Aún más: la política interior contaminó la Cumbre, produciéndose tomas de posición públicas sobre asuntos del país anfitrión e incluso reuniones de mandatarios con representantes de la disidencia cubana. El tema central de la Cumbre era “Iberoamérica y la

Situación Financiera Internacional en una Economía Globalizada” y se aprobó una interesante Declaración final en la que una vez más, entre líneas, estaban presentes las distintas concepciones de los diferentes países, progresivamente distantes a pesar de los esfuerzos por ofrecer una imagen de unidad en el enfoque y el tratamiento. En realidad es un encomiable esfuerzo de reconciliación de intereses contrapuestos y de objetivos contradictorios que resulta en una formulación voluntarista y desconectada de las necesidades reales que cualquiera puede utilizar en provecho propio desde concepciones conceptuales antagónicas.

Pero no fue ese el legado importante de la Cumbre de la Habana. Lo fue la contaminación del ejercicio por la situación cubana y la instrumentalización de la reunión por defensores y detractores del régimen de Castro. Para unos, la participación de la gran mayoría de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, la entidad del tema central, el contenido de la Declaración Final y la presencia de casi dos millares de periodistas fue un inequívoco apoyo a la democratización de Cuba. Para otros fue una muestra de que Cuba no estaba aislada y de que contaba con el apoyo de la Comunidad Iberoamericana en su desigual lucha contra el embargo impuesto por los Estados Unidos.

En resumen, a partir de la Cumbre de La Habana es evidente que hay dos lecturas de los principios y valores en que se sustenta la Comunidad Iberoamericana y muchas más de dos opiniones sobre la mejor manera de manejar táctica y estratégicamente esta quiebra de la unidad, lo que justifica señalar ese momento como el de la afloración de una crisis del mecanismo de concertación que si bien es cierto que siempre estuvo presente en potencia, hasta entonces había estado larvada y se había aparcado cuidadosa y deliberadamente.

La Cumbre siguiente, celebrada en Panamá (Panamá) el año 2000, se enmarca plenamente en esa confrontación y estará también contaminada por la cuestión cubana. A pesar de la importancia histórica del momento para Panamá y el conjunto de la Comunidad Iberoamericana al ser el año de la recuperación del Canal, no se elige un tema de actualidad en consonancia sino que se opta por una cuestión de repercusiones de futuro como es el estudio de “la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio”. La Declaración Final es también esta vez, un documento importante, con numerosas pistas sobre la importancia estratégica de la educación, el papel del estado en el diseño de las correspondientes políticas sociales y educativas y el compromiso de la Comunidad Iberoamericana con un amplio catálogo de medidas para garantizar a los niños y adolescentes que representan más de la mitad de la

población de los países iberoamericanos su desarrollo pleno y saludable y garantizar su puesta a recaudo de situaciones de riesgo, explotación o abandono.

Sin embargo, la atención de la Cumbre estuvo polarizada por dos hechos que poco o nada tenían que ver con ese tema de fondo. El primero, la detención por la policía panameña de un grupo de cubanos que planeaban atentar contra el Presidente Cubano. El segundo, la polémica inclusión en el documento final de una condena de la Cumbre al terrorismo etarra que Castro pretendió, sin éxito, complementar con otra similar al intento de atentado contra su persona que había sido felizmente abortado. La Cumbre no fue noticia por sus trabajos nucleares sino por cuestiones accesorias. El modelo daba claras señas de agotamiento.

La Cumbre de Lima no fue convocada en torno a ningún tema específico sino con el muy genérico de “Unidos para construir el mañana”. El recurso a las Cumbres temáticas parecía haber llegado a término tanto por la dificultad de encontrar con un año de antelación un tema central que mantuviera su vigencia en un escenario esencial y vertiginosamente cambiante, como por identificar alguno que, además, fuera razonablemente diferente de los ya estudiados. Fue, paradójicamente un acierto, por cuanto la sombra de la tragedia del 11 de septiembre dejó sentir su presencia en las deliberaciones. De hecho, además de aprobarse una “Declaración política contra el Terrorismo” la Declaración Final de la Cumbre de Lima incluye una firme condena del terrorismo, cualquiera que sea su forma y con independencia de dónde se produzca y quienes sean sus autores, mención que no encontró esta vez las reticencias de la anterior y no solo por la ausencia del Jefe de Estado de Cuba. En cualquier caso, en Lima la Cumbre da evidentes muestras de decaimiento y se ahonda el divorcio con las necesidades reales y sentidas de los ciudadanos. La Cumbre deviene un ejercicio rutinario y falto de interés en contraste con una realidad terriblemente exigente. Reflejo cabal de esa situación crítica es el Documento Final en cuya primera parte, a lo largo de cuarenta y ocho párrafos, se hacen referencias a otras tantas cuestiones de la actualidad y la agenda internacional pero con un planteamiento más acumulativo que sustantivo, sin prioridades ni nuevos compromisos destacables.

### **Refundación (2002-2003)**

En noviembre de 2002, en Bávaro (República Dominicana), se produce un golpe de timón cuyas consecuencias aún es pronto para poderlas evaluar plenamente. La Cumbre se convoca con

la intención de dedicar una atención preferente, aunque sin darle plenamente ese carácter temático, a las cuestiones relacionadas con el Turismo y el Medio Ambiente y su importancia en términos del objetivo del desarrollo sostenible. De hecho, la Declaración Final no hará la tradicional referencia privilegiada a ningún tema central de esas características, que van a aparecer perdidas en la clásica enumeración de cuestiones en que ha ido convirtiéndose la primera parte del Documento Final.

El nuevo escenario global creado por los sucesos del 11-S, que ya había tenido un primer impacto limitado en la Cumbre anterior, ha determinado un cambio ante el que los países de la Comunidad Iberoamericana han reaccionado de distinta forma según sus respectivos compromisos y no necesariamente en conjunto; en Iberoamérica Venezuela y Argentina atraviesan períodos turbulentos que parecen reclamar a su vez las correspondientes tomas de posición; la situación en el arco andino es, en general, delicada; Brasil se encamina hacia unas elecciones que pueden desembocar en un cambio histórico; en Europa los sucesos del 11-S, que se solapan con los rebotes de la ampliación y la reforma institucional, empiezan a hacer mella en la solidaridad europea; en definitiva, una coyuntura excepcionalmente rica y compleja. Pero la Cumbre sin embargo va a centrarse en otra preocupación muy exclusiva de la Comunidad Iberoamericana: la de poner remedio al aparente agotamiento del mecanismo y revitalizar una cooperación política que se intuye puede y debe ser más eficaz.

El tema no está específicamente en la Agenda pero los mandatarios sí le dan un tratamiento prioritario como lo demuestra que sea el primer acuerdo que figura en la Declaración Final tras el habitual recordatorio de los principios. La fórmula elegida es la de encomendar al Presidente Cardoso, próximo a abandonar sus funciones, que lleve a cabo un proceso de reflexión sobre las medidas concretas que pudieran ponerse en marcha con el doble objetivo de “1.- conseguir una mayor cohesión interna en el seno de la Comunidad Iberoamericana y 2.- conseguir que la Comunidad Iberoamericana tenga como conjunto una mayor presencia en el ámbito internacional”. El resultado de esta reflexión debe ser presentado a la siguiente Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y debe considerar, en particular, la posibilidad de “una mayor institucionalización del sistema de Conferencias”, “los mecanismos para que la cooperación iberoamericana sea más efectiva” y las “peticiones de vinculación a las Cumbres de los países que lo han solicitado”. No hay acuerdo todavía más que en el mandato pero la precisión con que éste se formula revela la solidez de la convicción compartida acerca de la necesidad de refundar las Cumbres a la vista de las nuevas circunstancias para preservar el importante activo que



constituyen y que se ha ido consolidando y desarrollando a lo largo de los últimos años. La Cumbre de Bávaro, en consecuencia, constituye un punto de inflexión y abre un proceso de reflexión orientado al cambio de una importancia capital en el mecanismo de las Cumbres. Es por consiguiente una Cumbre de transición, en la que junto a los elementos más tradicionales y ya desgastados del ejercicio se inicia su replanteamiento.

Con esos antecedentes y sobre el telón de fondo de una grave crisis interna resuelta en la víspera de la Cumbre, se celebra los pasados días 14 y 15 de noviembre la número XIII en la ciudad boliviana de Santa Cruz de la Sierra. La proximidad de las fechas hace innecesario un recuerdo más explícito de los graves sucesos internos que la preceden en Bolivia y que se saldan con la sustitución, a causa de una fortísima presión popular pero conforme a procedimientos previstos en la Constitución, del Presidente Sánchez de Lozada por el Vicepresidente Mesa quien asume la Presidencia apenas unas semanas antes del inicio de la Cumbre. La situación regional tampoco está libre de tensiones y dificultades. El contexto general de dificultades económicas que padece el área, particularmente serias y persistentes en algunos países clave como Argentina, la tensión social recurrente en Ecuador y Perú, las expectativas generadas por las imaginativas políticas emprendidas por el Presidente Lula da Silva en Brasil y los ecos de las negociaciones de Miami para avanzar en la construcción de la Zona de Libre Comercio de las Américas en el marco de la imparable globalización y la dialéctica Consenso de Washington versus Consenso de Buenos Aires, complementan el escenario y configuran una coyuntura en la que el tema monográfico de la XIII Cumbre, “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana” cobra un significado fundamental. Es una de esas raras veces en las que se logra hacer coincidir las preocupaciones teóricas con las necesidades reales. Por otra parte Santa Cruz de la Sierra, Bolivia toda, ofrecen un marco de referencia que obliga a poner los pies en la tierra y la organización de una llamada “Cumbre alternativa” paralela a la oficial hace imposible la táctica del avestruz.

Y junto a esos elementos sustantivos, la presentación del Informe Cardoso en cumplimiento del mandato de Bávaro que pese a versar sobre los procedimientos y el ropaje institucional es igualmente sustantivo por cuanto lo que está en juego es la revitalización del sistema de las Cumbres y, con él, de la cooperación política de la Comunidad Iberoamericana.

Los resultados de la Cumbre de Santa Cruz han sido, a mi juicio, brillantes. La declaración final se ha distanciado de la rutinaria enumeración de temas de mayor o menos interés para unos

u otros y establece un sólido cuerpo de doctrina sobre las políticas de inclusión social que constituye un punto de vista coherente y original sobre los problemas a que se enfrentan las desestructuradas sociedades iberoamericanas en las que persisten problemas básicos de exclusión social y política, bolsas de marginación y pobreza y en las que la aplicación entusiasta de las recetas del Consenso de Washington es obvio que no han dado los resultados apetecidos. La Comunidad Iberoamericana, ha vuelto en Santa Cruz a reflexionar sobre sus problemas más fundamentales, y lo ha hecho además de la mano de los movimientos sociales a los que, a través de la presencia de representantes de los grupos alternativos bolivianos, se ha escuchado durante las sesiones de trabajo. Este doble baño de realismo, por el ambiente político del país anfitrión y por la oportunidad del tema tratado, no puede sino hacer bien al mecanismo en su conjunto y reforzar su legitimidad ante la opinión pública.

Igualmente importante ha sido el apartado institucional. El informe del presidente Cardoso, que había sido previamente discutido y llegaba a la Cumbre con un alto grado de consenso, concluye proponiendo la creación de una Secretaría Permanente que tendría a su cargo tanto el fortalecimiento de la concertación política como la racionalización de la cooperación, aseguraría la continuidad y se ocuparía de la preparación de los aspectos sustantivos de las Cumbres. Hay en el Informe otras propuestas menores de organización (para dar más relevancia al diálogo directo entre presidentes, o poner en valor el Documento Final) y una indicación de por dónde sería aconsejable que se encaminaran los proyectos de cooperación iberoamericana. Pero su gran acierto es sin duda el de ofrecer una solución a los problemas planteados mediante una sencilla estructura institucional independiente, un Secretario General Permanente asistido por dos Secretarios Generales adjuntos, que en colaboración con representantes permanentes de los Gobiernos asegure la cohesión de la Comunidad Iberoamericana y garantice la conservación y ampliación del acervo que se ha venido acumulando desde 1991.

La creación de la Secretaría General Permanente supone la refundación del mecanismo. La institucionalidad que va a proporcionar al encuentro anual de los Jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos marcará un hito en el desarrollo de la cooperación política y técnica entre los países iberoamericanos, consolidará lo mejor de las prácticas seguidas hasta el momento y permitirá mantener un vínculo constante con las opiniones públicas.

En Santa Cruz de la Sierra, ha empezado una nueva etapa de la historia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

## RESULTADOS: COOPERACIÓN Y CONCERTACIÓN

Como decíamos más arriba, el sentimiento de los países iberoamericanos de pertenecer a una comunidad de naciones aún sin estructurar precede a las Cumbres, que no son desde esta perspectiva más que el mecanismo a través del que ese sentimiento se transforma en acción y produce efectos políticos de afirmación de identidad, creación de espacios y transformación de la realidad.

En un contexto comunitario, la mera reunión familiar constituye un valor y un fin en sí misma. Pero desde la Cumbre de Guadalajara se abrió camino la idea de que el objetivo del reencuentro de los pueblos iberoamericanos tenía que trascender la autoafirmación y traducirse en acciones concretas. De ahí, el lenguaje ambicioso de las Declaraciones fundacionales en las que se habla de “proyectar hacia el tercer milenio la fuerza de nuestra Comunidad”. Y son dos los ámbitos en que va a concretar ese impulso político comunitario: la *concertación* política y la *cooperación* sustentada en el diálogo y la solidaridad.

Pero concertación y cooperación son cosas muy distintas. La primera evoca la presencia de diferentes convicciones, intereses u objetivos a los que, mediante el diálogo y la negociación, se trata de llevar a una expresión unitaria que respete todos aquellos. La segunda, en cambio, es reflejo de una coincidencia de objetivos que se persiguen mediante la puesta en común de capacidades distintas y complementarias. La concertación se mueve, en lo que nos ocupa, en el plano político, en el deber ser, mientras la segunda es esencialmente práctica y técnica. Por ello mismo, la concertación se hace entre iguales y se sustenta en la voluntad política y en la defensa de los intereses nacionales, mientras la cooperación encuentra todo su sentido en la desigualdad y descansa en la solidaridad de quien la ofrece hacia el que la recibe.

Esta reflexión me parece importante a la hora de evaluar los resultados de estos últimos doce años de relaciones iberoamericanas con el nuevo impulso que le han proporcionado las Cumbres. Es evidente que el punto de partida adolecía, en su objetivo político, de grandes dosis voluntarismo. La comunidad de valores, se decía, hace de nosotros un actor importante y diferenciado en la escena internacional en la que ganaremos fuerza al hablar con una sola voz. Se

daba por supuesto que la concertación política no era en cierto modo sino un subproducto de la comunidad de valores.

Como era de esperar, la realidad ha ido por otro camino. La nuestra es una comunidad diversa, en la que a la geografía se superpone la pertenencia a diferentes esquemas de integración regional, donde las concepciones políticas son independientes de la común herencia cultural. Por otra parte, la concertación política exige mayor concreción y compromiso que el enunciado genérico de los valores que compartimos. El acuerdo sobre éstos no implica necesariamente la coincidencia sobre su aplicación a una situación concreta, como el ejemplo del caso cubano ha puesto paradigmáticamente de relieve.

Esa diversidad de planteamientos y en particular de niveles de desarrollo, en cambio, es un factor de estímulo para la cooperación, en la que la diferencia de nivel y la voluntad solidaria son los únicos elementos determinantes para su crecimiento. Ello explica que desde el primer momento, con el apoyo además del evidente interés español por ejercer el liderazgo y la disposición a asumir en consecuencia una mayor cuota de los costes, la cooperación iberoamericana haya experimentado un crecimiento exponencial e ido demandando una estructura de acompañamiento propia y diferenciada del diálogo político y cada vez más depurada.

## **Concertación**

Desde el inicio de las Cumbres hay ejemplos, y numerosos, de *posiciones políticas comunes* de la Comunidad Iberoamericana ante muy diversos temas tanto propiamente iberoamericanos, como de la agenda global. Como hemos visto más arriba, en el patrón de estructura que se sigue para la Declaración Final desde la Cumbre de Salvador de Bahía, su tercera parte normalmente recoge una larga lista de esas actitudes comunes sobre muy distintos temas. A partir de la de Oporto, cuando decae el interés de los temas monográficos y por ende de las manifestaciones programáticas, se incluyen directamente en la primera parte. Y desde el principio, en ocasiones, si la relevancia de un tema lo aconseja, se formulan declaraciones específicas separadas de la Declaración Final.

¿Son esas posiciones fruto de un ejercicio de concertación? La respuesta es que no siempre. Unas veces son simples corolarios de los principios en que la comunidad se sustenta; otras se limitan a apoyar iniciativas de muy distinto origen; otras son simples manifestaciones de voluntad; y unas pocas, en fin, son fruto de un ejercicio de voluntad política de poner en común distintos planteamientos y trazar un camino de acción. La concertación política, en sentido estricto, es muy limitada.

Tomemos el ejemplo de la Declaración de Isla Margarita (VII Cumbre) en la que como señalábamos se produjo una seria confrontación sobre la interpretación y efectos prácticos de los principios democráticos. En la “Tercera Parte: Asuntos de especial Interés” de la Declaración final se incluyen tantos como *treinta* temas. Vistos en detalle, se pueden agrupar de la siguiente forma:

- Un tercio de ellos son referencias a Conferencias internacionales recientemente celebradas o de celebración inminente a cuyas convocatorias o resultados se da un apoyo genérico, y alusiones a instituciones no solo iberoamericanas a las que se presta un apoyo en esa misma línea.
- Otro tercio son declaraciones de voluntad política sobre muy distintos temas, de la lucha contra el narcotráfico a las políticas sociales y de género que, en general, se limitan a señalar su importancia y manifestar la intención de actuar en consecuencia.
- El último tercio se lo reparten a partes casi iguales declaraciones de apoyo a políticas nacionales de determinados países (p.ej. España y Gibraltar, Argentina y las Malvinas, Portugal y Timor Occidental) y manifestaciones de preocupación ante políticas de terceros que se rechazan, esencialmente la aplicación extraterritorial de las leyes (el caso Helms-Burton, que figura sistemáticamente desde Guadalajara), la deuda externa y las políticas xenófobas de algunos países receptores de emigración.

En la lista encontramos sólo dos compromisos orientados a la acción: el de profundizar en la cooperación internacional para la lucha contra el terrorismo y el de apoyar los proyectos de cooperación dirigidos a potenciar la participación de las poblaciones indígenas en el desarrollo.

En conclusión, ninguna señal de *concertación política* más allá de la adopción de un lenguaje consensuado sobre una larga lista de temas de interés desigual.

Sin embargo esto no debe interpretarse como una ausencia o incapacidad de cumplir el objetivo propuesto, sino que la virtualidad de la *concertación política iberoamericana* hay que buscarla en otros ámbitos que no tienen siempre ni inmediatamente una traducción práctica u operativa. El primer y gran resultado de la concertación son los documentos fundacionales, y en particular el enunciado de los principios y valores en que se sustenta la Comunidad Iberoamericana y que constituyen nuestro hecho diferencial. Entre ellos muy especialmente la primacía del derecho, el respeto a las decisiones soberanas, la universalidad de relaciones, los derechos humanos. Es ese consenso básico el que delimita lo que somos y lo que queremos ser. El segundo es la formulación de un código de conducta para la conducción de las relaciones internacionales en general e iberoamericanas en particular. La no ingerencia, la tolerancia, el derecho, el diálogo como mecanismo de solución de conflictos. El tercero, la construcción sobre aquellos valores y con esos mecanismos, de un espacio político de encuentro propio de la comunidad iberoamericana en el que llevar a la práctica la voluntad de concertación en lo más concreto, cuando sea necesario, y en el que ejercer la cooperación basada en la solidaridad. Es el espacio generado por las Cumbres, las reuniones sectoriales que las preparan y acompañan y el cada vez más tupido entramado de relaciones entre los distintos sectores sociales y agentes económicos. Por último la concertación se materializa, en sus manifestaciones operativas en una doble dirección. Por un lado *hacia el interior* de la Comunidad Iberoamericana, preservando la vigencia de los principios, desarrollando sus consecuencias políticas y contribuyendo a resolver los problemas puntuales que se presentan. Aquí los ejemplos son numerosos e importantes. Mediante un ágil recurso a consultas informales, en estos últimos doce años la acción concertada de la Comunidad Iberoamericana ha prestado una contribución decisiva a la pacificación y reconstrucción de América Central, ha frenado o reconducido movimientos involucionistas (Venezuela, Guatemala) y ha facilitado la solución de graves conflictos fronterizos (Perú-Ecuador), por citar solo las manifestaciones más llamativas de esa concertación. También la doctrina elaborada sobre los distintos asuntos examinados por las Cumbres, aunque generalmente sin consecuencias prácticas, merece ciertamente más atención que la que recibe por cuanto es resultado de la voluntad de ir construyendo un punto de vista común sobre los principales problemas a que nos enfrentamos.

En cuanto a las acciones comunes *hacia el exterior*, que es la otra forma de manifestarse de la concertación y, equivocadamente en mi opinión, la única que muchos análisis registran, también hay numerosos ejemplos aunque justo es reconocer que de carácter menor del tipo de apoyos a candidaturas presentadas por países iberoamericanos o cuestiones similares. No puede reseñarse una sola iniciativa en estos años que haya tenido impacto global aparte del hecho mismo de la constitución y consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En conclusión, la concertación política de la comunidad iberoamericana ha tenido esencialmente un efecto de ayuda a la configuración identitaria y sólo se ha movilizadado cuando se han presentado situaciones de ruptura de los principios fundamentales de la Comunidad. Ha sido, en consecuencia, un fenómeno fundamentalmente interno, reactivo y sin una reseñable proyección exterior aparte del impacto de la existencia misma del ejercicio. No ha habido iniciativas conjuntas fuera de las fronteras iberoamericanas ni en términos institucionales ni sustantivos con la única excepción del diálogo interregional Europa-América Latina en el origen de cuyo fortalecimiento está ciertamente el nuevo marco de concertación.

## **Cooperación**

La cooperación entre los países iberoamericanos tanto bilateral como multilateral es desde luego anterior a las Cumbres. Pero no es menos cierto que a partir de la de Guadalajara, donde se otorgó a la cooperación un papel central en la configuración y consolidación de la Comunidad Iberoamericana, el desarrollo de la cooperación ha sido espectacular. Tan rápido ha sido su crecimiento que en estos doce años ha habido necesidad de revisar tres veces el marco de la cooperación iberoamericana.

Como señalaba más arriba, toda cooperación descansa, en principio, en una situación de desigualdad lo que explica la especial responsabilidad asumida en este terreno por España desde aquellas fechas. Iberoamérica era ya entonces el área privilegiada de destino de nuestra cooperación y a ella se canalizaba el grueso de nuestros recursos. No era desde luego la única que se hacía en la zona y el nuevo contexto político propició un crecimiento exponencial de proyectos. Entre 1991 y 1995 se llegaron a contabilizar más de trescientas acciones de cooperación en el ámbito de las Cumbres. Muy pronto, en consecuencia se constató que era preciso poner orden en dos terrenos, el teórico y el operativo.

En el plano teórico, la cooperación iberoamericana requería un nuevo marco conceptual que superara el unidireccionalismo y atendiera a las necesidades comunitarias. La cooperación debía pasar de ser un mero instrumento de ayuda al desarrollo a ser un mecanismo de intercambio de intereses históricos y culturales compartidos, sustentado en la corresponsabilidad y que eliminara en lo posible cualquier relación de desigualdad. Este enfoque fue el que se recogió en el “Convenio de Bariloche para la Cooperación en el marco de la Conferencia Iberoamericana” (1995) que además creó una instancia coordinadora, la Reunión de Responsables de Cooperación, y adoptó un Manual Operativo para la gestión de los distintos proyectos.

El nuevo mecanismo funcionó razonablemente bien pero la progresiva complejidad de los proyectos, la práctica que devino habitual de hacer operativos los acuerdos políticos a través de acciones de cooperación y el aumento de las reuniones sectoriales en las que también se decidían nuevos proyectos, forzó una segunda revisión del esquema institucional buscando darle la continuidad y profesionalismo que las Reuniones de Coordinadores no podían garantizar. Así, en la Cumbre de Oporto se decidió la creación de una Secretaría de Cooperación Iberoamericana de carácter permanente, cuyo Protocolo y Estatutos se firmaron el año siguiente en la Habana (1999). La SECIB recibió el encargo de dar seguimiento a los programas, armonizar la colaboración entre las distintas instancias gubernamentales, articular acciones de cooperación que integraran a diversos actores sociales y mantener todo este ejercicio bajo evaluación permanente velando por su congruencia y eficacia para los fines establecidos.

El Informe Cardoso también se refiere a la cooperación iberoamericana en cuanto instrumento fundamental para alcanzar el doble objetivo de la cohesión interna y la mayor presencia exterior de la Comunidad Iberoamericana. En primer término, da fe del apoyo generalizado a la cooperación desarrollada hasta ahora y al tupido entramado de relaciones que se ha tejido entre administraciones, instituciones y sociedades iberoamericanas gracias a la extensa red de programas de cooperación que se han puesto en marcha y que es considerado uno de los nuevos y más positivos activos en las relaciones entre nuestros pueblos. También recoge el sentimiento general de que es necesario racionalizar esta dinámica para mejor garantizar su eficacia. Para ello propone una nueva vuelta de tuerca profundizando en la línea de rigor y coordinación que viene acompañando a la cooperación iberoamericana desde Guadalajara, y sugiere una mayor precisión de las prioridades centrandolo las acciones en cinco áreas: la defensa



y promoción de la diversidad cultural iberoamericana y en particular de nuestros idiomas, la protección de los derechos de autor de los productores culturales iberoamericanos, la coordinación en el campo universitario en sus distintas facetas, la creación de agencias iberoamericanas de evaluación de riesgos y la armonización de las legislaciones nacionales en sectores económicos estratégicos como la energía y las telecomunicaciones. En resumen, cultura, educación y economía.

En este momento las áreas en que se concentran los proyectos en curso que monitorea la SECIB son desarrollo de las poblaciones indígenas, educación, comunicación, ciencia y tecnología y modernización de la administración. Hay en desarrollo un total de diez y ocho programas y otra decena larga esperan el pistoletazo de salida. La inversión es del orden de los treinta millones de dólares y los costes de la SECIB ascienden a dos millones de dólares anuales.

## **RETOS Y POSIBILIDADES DEL MECANISMO**

En sus doce años de funcionamiento, las Cumbres han dado respuesta a los interrogantes que recogía al inicio de estas reflexiones, que derivaban del momento y la forma en que surgió la iniciativa: se han desvinculado de la excepcionalidad del V Centenario adquiriendo vida y dinámica propias y han encontrado con relativa naturalidad su espacio en el sistema de relaciones de los países iberoamericanos; han dado sentido a su carácter superestructural mediante la creación de una pirámide de contactos institucionales a diferentes niveles, incluyendo a sectores de la sociedad civil; han desarrollado un completo ideario que articula conceptualmente la Comunidad Iberoamericana de Naciones; y se han dotado de un aparato institucional suficiente, en trance en estos momentos de ser completado.

El mecanismo de diálogo y concertación políticos que son las Cumbres ha dado además *resultados* tanto en términos de fortalecimiento del sentimiento comunitario de las naciones iberoamericanas, como en el desarrollo de una doctrina iberoamericana sobre diversos temas de particular interés, como contribuyendo a la solución de problemas específicos de algunos de sus miembros, como mediante la creación de una red de relaciones a diferentes niveles orientada a la realización de acciones conjuntas de cooperación. Ha creado, por otra parte, un espacio de encuentro y diálogo político nuevo que no se ha construido contra nada ni contra nadie y que proyecta un punto de vista original y constructivo sobre los asuntos de la agenda internacional.

Desde un punto de vista estrictamente nacional, las Cumbres y lo que ellas suponen en sus distintos planos, son un instrumento que potencia la proyección exterior de los países de la Comunidad Iberoamericana, un mecanismo eficaz para el desarrollo de las relaciones entre esos países y un medio para preservar y promocionar al tiempo los valores y principios en que se sustentan nuestras sociedades. Está en consecuencia en el interés, no solo nuestro, sino de todos los países iberoamericanos la preservación, desarrollo y potenciación de este mecanismo. En definitiva, cuanto más fuerte, cohesionada y activa sea la Comunidad Iberoamericana organizada mejor protegidos estarán nuestros intereses.

A la vista del camino recorrido y en la perspectiva de la nueva etapa que se abre con la creación de la Secretaría General Permanente los retos más importantes que el mecanismo de las Cumbres tiene ante sí, desde una perspectiva española, son fundamentalmente los siguientes:

- La gestión del caso cubano. Los últimos ocho años este ha sido un tema recurrente y prácticamente el único motivo de fricciones serias en las Cumbres entre países participantes. La anormalidad de la situación de Cuba genera un riesgo de ruptura de la cohesión por causa de las distintas estrategias que existen acerca de la manera de abordar el problema y sobre las que no parece que haya posibilidad de concertación sustantiva. Introduce además un elemento de discusión en el terreno de los principios, sobre la operatividad del código de conducta y acerca de la fiabilidad y el verdadero valor y sentido de las declaraciones políticas. A corto plazo no parece haber otra solución que recurrir a un tratamiento procesal del problema encapsulando la cuestión de fondo.
- El fortalecimiento de la concertación política. El peso de la Comunidad Iberoamericana en el escenario global depende de nuestra capacidad para hacer una política común en ese escenario. Sin embargo no hemos sido capaces hasta ahora de traducir en políticas concretas y en iniciativas propias los principios que compartimos lo que relega nuestro perfil a una comunidad cultural cerrada sin proyección ni peso exterior.
- La articulación de los compromisos y obligaciones adquiridos con terceros (Unión Europea, OTAN en el caso de España y Portugal; Estados Unidos en el de México; mecanismos de integración subregional como MERCOSUR, etc.) con la concertación iberoamericana particularmente en temas económicos y políticas sociales.

- La generalización de los compromisos y la plena “iberoamericanización” del mecanismo. Sigue existiendo un peso determinante de España que rebasa el cierto liderazgo moral que puede correspondernos por razones de historia y desarrollo. Nuestros socios iberoamericanos mantienen vivos mecanismos de concertación regionales a los que dan una clarísima prioridad sobre las Cumbres a las que ven en cierto modo como un ejercicio peninsular.
- Las Cumbres siguen sin disfrutar del apoyo activo de las opiniones públicas. Hay toda una constelación de motivos según sectores y países, pero en general se han difundido poco las virtudes del mecanismo, sus realizaciones y su potencial. Esa falta de apoyo reduce notablemente sus posibilidades.
- Finalmente, la ruptura del consenso que había venido caracterizando a nuestra política exterior constituye un peligro para el mecanismo de concertación iberoamericana, en la medida en que la prioridad iberoamericana ha sido relegada en beneficio de un planteamiento atlantista que privilegia las relaciones con Estados Unidos y defiende planteamientos que pueden no ser considerados conformes con algunos de los valores y principios recogidos en los documentos fundacionales, como la primacía del derecho internacional, el papel central de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o el multilateralismo. El impacto de este cambio de orientación, que nos aparta de los planteamientos de la mayoría de nuestros socios iberoamericanos, sobre un mecanismo que se percibe como una construcción peninsular, puede ser muy negativo. Es imperioso recuperar ese consenso, al menos en lo que se refiere a nuestras relaciones con la Comunidad Iberoamericana, y disipar las dudas que el cambio de política está provocando.

La creación de la Secretaría General Permanente puede ser un elemento de respuesta a estos retos, siempre naturalmente que el Secretario General esté a la altura de las necesidades y goce de la independencia, confianza e iniciativa precisas para dar solución a esos problemas. Los otros ingredientes necesarios son la voluntad política de los gobiernos y, en nuestro caso, la reconducción de nuestra política iberoamericana.

## **EPILOGO EN FORMA DE PROPUESTA**

Personalmente estoy persuadido de que en el momento de consolidación y crecimiento en que se encuentra la cooperación política de la Comunidad Iberoamericana, lo que está necesitando es una iniciativa que permita visualizar la intensidad y calidad de las relaciones entre los países que la formamos y proyecte en la escena internacional la virtualidad de los principios en que nos sustentamos. Para cumplir esos condicionantes y alcanzar los objetivos que perseguimos debe ser una iniciativa en un ámbito sensible y comprometido para el que tengamos una especial preparación o podamos aportar un valor añadido.

Hace unos años se barajó la idea de constituir unas “Fuerzas Iberoamericanas de Paz” aprovechando la larga experiencia de muchos países iberoamericanos en ese tipo de misiones y siguiendo el modelo de otras iniciativas multinacionales para poner fuerzas de despliegue más o menos rápido a disposición del Secretario General de las Naciones Unidas. Llegaron incluso a hacerse algunos sondeos en determinados países y finalmente se decidió aparcar el proyecto.

Lo que en ese momento no estaba maduro podría ser ahora la iniciativa de visibilidad que le conviene a la Comunidad Iberoamericana. Tendría muchas ventajas. Es en materia sensible, lo que sería clara expresión de la calidad de nuestras relaciones. Sería expresión al tiempo del cambio de percepción y doctrina de las FAS de los países Iberoamericanos. Sería plenamente congruente con los principios fundacionales recogidos en las Declaraciones de Guadalajara y Madrid. Reforzaría el papel de las Naciones Unidas en su cometido de primer responsable de la paz y seguridad internacionales. Abriría adicionalmente a la cooperación un área particularmente sensible. Requeriría un afinado trabajo de cooperación y concertación para la organización de la fuerza tanto desde el punto de vista operativo como logístico. Tendría el valor añadido de la experiencia acumulada en innumerables misiones. Y proyectaría una imagen constructiva y solidaria de la Comunidad Iberoamericana.

La presencia en estos momentos de tropas salvadoreñas y hondureñas junto a las españolas en Irak no es quizá un precedente válido por las especialísimas circunstancias en que se ha organizado esa presencia, pero es en todo caso una experiencia de la que se pueden extraer enseñanzas.

En resumen, ¿por qué no ahora?



## **CAPÍTULO CUARTO**

# **CONTRIBUCIÓN MILITAR A LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA**

## **CONTRIBUCIÓN MILITAR A LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA**

POR BENITO RAGGIO CACHINERO

Hoy está muy asumido que la mayoría de los intereses españoles miran hacia Europa. Con una integración política que cada día se extiende a nuevos países europeos y unos intereses económicos muy fuertes, no hay duda que Europa es el espacio próximo de interés político y económico. En esta misma dirección también miran nuestros intereses estratégicos y de seguridad, reflejo y complemento de los citados intereses políticos y económicos. La integración en la OTAN, en la OSCE, en la UEO y en la organización de seguridad de la UE así lo certifican. La participación en las diferentes operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes, la asunción del mando rotativo de la fuerza naval permanente en el Mediterráneo, el definitivo asentamiento de la participación española en la nueva estructura aliada de mando y en la estructura de cuarteles generales de fuerzas de reacción rápida no hacen más que confirmar, entre otros hechos igualmente significativos, esa orientación estratégica hacia el escenario europeo. Cuando decimos europeo deberíamos decir euroatlántico y cuando decimos aliado inevitablemente incluimos a los EEUU como socio relevante en la Alianza.

También el Mediterráneo siempre ha sido para España un área de interés prioritario. Somos uno de los mayores impulsores de una política mediterránea coherente, que mediante el lanzamiento del llamado “Proceso de Barcelona”, trata de dar una respuesta global a los problemas de la región, constituyéndose en puente que facilite el acercamiento y el diálogo entre las orillas norte y sur de la cuenca mediterránea.

Pero nuestras experiencias en las últimas crisis del Sahara, reivindicaciones de Ceuta y Melilla, ruptura de relaciones diplomáticas y crisis de Perejil nos confirman que las soluciones a nuestros problemas no vienen normalmente de los países europeos sino de nuestro aliado norteamericano.

Europa, el Mediterráneo, el Norte de África y especialmente América son, para nosotros escenarios de interés. En América Latina, aparte de una lengua, una historia y una cultura común, nuestras empresas más emblemáticas han desembarcado y resistido crisis de envergadura como la sufrida en Argentina; lo que demuestra la firmeza y lo permanente de su implantación en el área.

Los Estados Unidos y España son los dos países hacia donde se dirige la emigración americana. Citando como ejemplo a un país centroamericano como Guatemala, con 11 millones de habitantes, mantiene un millón de habitantes trabajando legal o ilegalmente en el norte. Ese millón es parte de los 38 millones de hispanos en EEUU, que crecerán hasta 50 millones en 10 años. El equivalente a España entera en términos poblacionales repartido por el amplio espacio norteamericano.

En España, con una población amenazada de envejecimiento, la aportación americana permite recuperar índices de natalidad, aumentar la población escolarizada y sanear las cuentas de la Seguridad Social. Además de permitir una clara mejora de las condiciones de vida de los que vienen. Creo que esta inmigración es uno de nuestros más importantes activos y el índice más evidente de la buena marcha de nuestra economía.

Al mismo tiempo nuestra política exterior pasa por una evidente intensificación de nuestras relaciones con Iberoamérica (1). En la primera semana de abril, por ejemplo, a pesar del conflicto iraquí y de la división de opiniones europea sobre la guerra, en Madrid se recibía la visita del Presidente Duhalde, del Secretario de Exteriores de México y del Ministro de Exteriores de Venezuela, al tiempo que se esperaba al Presidente de Bolivia Sánchez de Lozada. Se reunía el Consejo de Política Exterior presidido por el Presidente Aznar dedicando la mayor parte de la sesión a temas Iberoamericanos como la situación en Cuba tras la condena a severas penas a los disidentes del régimen. Esta densa actividad, en unos días concretos, nos da idea de la intensidad de nuestra relación con Iberoamérica.

---

(1) ABC, Miércoles 9 de abril 2003.



Este breve repaso nos permite imaginar esos cuatro escenarios representados por vectores que parten de un centro u origen común que es nuestro país. Estos vectores permanecen unidos en su origen y cuando se les aplica a un área de interés determinada se hace sin separarlos de los otros. Nuestros intereses en Iberoamérica se ejercen como país individual pero, además, también como miembro destacado de la Unión Europea; nuestro dialogo en el Mediterráneo y en el Norte de África también se hace como firme aliado de Norteamérica y nuestra relación norteamericana también es la de un país fuertemente anclado en Europa, el norte de África y el mundo hispano. Presencia en Europa y compromiso mediterráneo y atlántico, los titula la Directiva de Defensa Nacional 1/2000. Y nuestra política exterior abarca todos esos espacios, todos esos intereses, sin volcarse específicamente en ninguno de ellos en particular y sin orientarse nunca en una sola dirección. No podría ser de otra forma en un mundo cada vez más globalizado.

Así cumplimos con la proclamación del preámbulo de nuestra Constitución de “Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra”.

## **EL DISCURSO DEL MINISTRO DE DEFENSA EN LA I SEMANA IBEROAMERICANA SOBRE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA Y OTRAS REFERENCIAS DOCUMENTALES**

El 24 de Junio del año pasado, el Sr. Ministro de Defensa, D. Federico Trillo-Figueroa, pronunciaba un discurso en el que trazaba el horizonte, por primera vez, de una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa.

Esta Comunidad, en su opinión, venía respaldada por una esperanza común, un pasado histórico único, una interculturalidad evidente, un conjunto de valores compartido y un mismo respeto al estado de derecho.

Citando a Ortega, el Ministro evocó una frase suya en la que tras recordar los elementos comunes, evidenciaba la ausencia de un futuro común, y esto era un tema esencial. En efecto, esta comunidad iberoamericana nunca se había preguntado cual era el futuro de nuestra relación actual. Por lo pronto, indeterminado. Cuando el futuro de una relación no está determinado en el

presente puede surgir cualquier futuro incluso el menos deseado. Pero el futuro se puede definir ya ahora, en el presente. Podemos definir qué queremos exactamente. Y podemos también actuar, podemos planear acciones y ubicarlas en el tiempo próximo para que el futuro sea lo más parecido posible a lo que queremos y deseamos (2). Le arrancaremos al futuro ese ropaje de incertidumbre e indeterminación para hacerlo lo más parecido posible a aquello que hemos definido y acordado con los otros miembros de la comunidad. Muy probablemente, el mayor éxito del discurso del Ministro esté en el lanzamiento de esa idea ambiciosa y provocadora de Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa, en alumbrarla y en definirla a grandes rasgos. Su potencialidad es enorme. Es un campo en el que se pueden dar infinidad de actividades y materializarse un sinfín de ideas. Es un futuro prometedor e ilusionante que habrá que ir definiendo y creando desde el presente, desde el momento actual.

Una forma de aproximarnos al tema podría ser la actitud prospectiva (3). Eso implica ver a medio y largo plazo, ver con amplitud utilizando el enfoque sistémico, ver con profundidad y con criterio cuantitativo y por último ver con imaginación. Utilizando esta metodología de aproximación deberíamos ir configurando esta comunidad hasta el extremo que nos sea actualmente posible.

En lugar preferente del discurso del Ministro figura la existencia de un derecho común, construido sobre la base de una misma lengua y cuya aplicación inmediata origina una organización del Estado, de la Administración y de las Fuerzas Armadas.

Derivado de la existencia de este derecho común se pueden estudiar las doctrinas estratégicas en vigor en cada uno de nuestros países y tratar de analizar lo que puede ser compartido por todos. Cuando se habla de doctrina estratégica se puede ir desde un concepto muy específico: el del empleo de las Fuerzas Armadas de cada país en cuestión hasta otro concepto mucho más amplio que es el del conjunto de principios y normas que inspiran la vida y la existencia de las instituciones militares. No cabe duda que para nuestro Ministerio de Defensa será apasionante la tarea de identificar cuales son los elementos comunes de este conjunto de normas y principios y llegar a una doctrina común posible.

- 
- (2) *“Queremos y debemos participar en la configuración del futuro de una forma activa, por eso hay que explotarlo con espíritu de frontera”*. General de Ejército JEME José Faura. ABC 9 de Junio 1996.
- (3) TORRÓN DURÁN, RICARDO; General de División. *“La estrategia de lo deseable”*. Fundación Cultural de la Milicia Universitaria. Madrid 27 de Junio de 2002.

También citaba el Ministro las misiones de empleo en el exterior de las Fuerzas Armadas. Nuestro país, volcado desde hace tiempo en estas misiones de proyección exterior, tiene mucho que compartir con otros países americanos con larga tradición en la colaboración con las NNUU y, todos ellos, pueden ser un referente para aquellos que todavía no han tenido ocasión de emplearse en este marco y deseen hacerlo en el futuro.

En un mundo cada vez más globalizado aparecen riesgos cada vez más amenazantes, terrorismo internacional, narcotráfico, mafias que controlan y dirigen la inmigración ilegal, etc. Riesgos que necesitan ser estudiados y combatidos en común, pues representan la mayor amenaza a nuestras sociedades. Como necesidad, cada vez más evidente, es necesario continuar trabajando en la articulación de una Comunidad Iberoamericana de Inteligencia, que ahorre esfuerzos de investigación y que permita a los gobiernos conocer sobre estas amenazas que van más allá de sus fronteras y de sus continentes.

También la formación era otro tema relevante en el discurso del Ministro. Desde los Altos Estudios Militares hasta los cursos eminentemente técnicos, las posibilidades son enormes con una lengua común. Analizaremos a lo largo del trabajo lo existente.

Surge, por último, la posibilidad de cooperación técnica en el campo del armamento y equipo militar. Superando recelos, sin intentar suplantar a nadie, la colaboración en tecnología y en proyectos multinacionales es un hecho corriente entre naciones de la Alianza. ¿Por qué no explotar las posibilidades de cooperación en este campo entre los países de la Comunidad Iberoamericana?

La propuesta del discurso del Ministro de constitución de una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa no es una acción aislada, sino que se hace dentro de un contexto político que es una constante de nuestra política de relaciones exteriores. Para entenderla mejor hay que hacer un breve análisis de este proceso que arranca en el año 96.

La Directiva de Defensa Nacional 1/96 (4) de 20 de diciembre sustituyó a la anterior DDN 1/92 de 27 de marzo. Tras la toma de posesión del gobierno Aznar pronto vio la luz este nuevo documento que ciertamente impulsaba los asuntos de defensa con nuevos programas, nuevos proyectos y nuevos objetivos. El documento es el de la consolidación de la participación de

---

(4) Revista Española de Defensa nº 108 de febrero de 1997.

nuestras Fuerzas Armadas en la nueva estructura de la OTAN y el de la profesionalización de los efectivos de tropa y marinería. Es de especial recuerdo para el que esto escribe que en aquella época negociaba en Bruselas nuestra participación militar en la nueva estructura de mando de la Alianza. En este documento se decía, dentro de la Directriz de desarrollo de la Política de Defensa, de consolidar la participación de España en las organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa:

*Se impulsarán las relaciones bilaterales y multilaterales en materia de defensa con los países del Norte de África, para contribuir al mantenimiento de la estabilidad en la región mediterránea, así como con los países iberoamericanos y las demás naciones con las que mantenemos vínculos históricos.*

La Directiva de Defensa Militar 1/97 (5) de 31 de julio aprobada por el Ministro Eduardo Serra es el siguiente documento relevante de planeamiento. De carácter clasificado, consolidaba los criterios de presencia de los ejércitos en fuerzas multinacionales, operaciones de paz y prevención de crisis. Al mismo tiempo se daban normas para favorecer y activar las relaciones bilaterales, en especial, con los países con los que históricamente mantenemos lazos de amistad. Se perdía la oportunidad de ser más explícito al referirse a nuestras relaciones con Hispanoamérica.

El último documento de la defensa de la VI legislatura es el Libro Blanco de la Defensa 2000 (6) que impulsa el Ministro Serra. En él, al hablar de la percepción universalista de la presencia de España en el mundo, se relacionan los tres ámbitos geopolíticos históricos: el Europeo, el mediterráneo y el atlántico. Emplea las palabras eje y vocación como alternativas a ámbito geopolítico. Menciona nuestra sensibilidad a cualquier proceso de mantenimiento de la paz en el área americana. A nuestro juicio es muy parco al tratar el vector iberoamericano.

El libro contiene un anexo A, muy importante, sobre control de armamento y medidas de fomento de la confianza y seguridad. Ceñido al ámbito europeo, explica nuestro proceso de control de armamento y desarme que se inició con el Acta final de Helsinki de 1975. La enorme experiencia que ya tiene España en este ámbito y la posibilidad de iniciar o continuar un proceso parecido en América Latina abre este tema a la cooperación multilateral.

---

(5) Revista Española de Defensa nº 115 de septiembre de 1997.

(6) Libro Blanco de la Defensa 2000. MINISDEF.

Ya en la nueva legislatura, el Presidente del Gobierno, en su discurso de investidura el 25 de abril de 2000 expresó su propósito de afianzar intereses comunes con Iberoamérica y reforzar nuestra vinculación con esta región. Cita significativa en un momento tan importante como es el principio de una legislatura.

El nuevo ministro Trillo-Figueroa, compareció por primera vez ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados el día 6 de junio de 2000 (7). En esta importantísima presentación el Ministro comenzaba diciendo que nuestra constante geopolítica es la de un país europeo, al tiempo atlántico y mediterráneo, con especial responsabilidad en la comunidad iberoamericana de naciones. Más adelante se refirió a nuestra especial atención a la relación con Estados Unidos para continuar diciendo que: “Iberoamérica es de extraordinaria importancia para España. Pretendemos reforzar los vínculos que mantenemos con los países iberoamericanos en cuestiones de defensa y en este sentido he ordenado la confección de un plan de cooperación más intenso con Iberoamérica”.

En la misma línea el Ministro hizo su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa del Senado pocos días después, el 20 de junio (8). En esta nueva comparecencia decía:

*Trataremos de impulsar con renovada fuerza la cooperación con Iberoamérica. Ya he señalado que dentro de nuestras constantes geopolíticas, si se quiere geoestratégicas, Iberoamérica es, ha sido y debe ser una prioridad y pretendemos reforzar los vínculos que mantenemos ya con los países Iberoamericanos en cuestiones de defensa. Esta actuación, insisto, constituirá en el futuro uno de los ejes fundamentales de nuestra política de defensa, y en ese sentido he ordenado la confección de un plan de cooperación específico e intensivo con Iberoamérica que incluye de manera especial la colaboración en materia educativa y también en materia de inteligencia.*

La Revisión Estratégica de la Defensa (RED) (9) es la búsqueda de un sistema de Seguridad y Defensa moderno para nuestro país, ajustado a nuestras posibilidades nacionales y

---

(7) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa. Nº 24 del año 2000, 6 de junio 2000.

(8) Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Defensa. Núm. 30 del año 2000. 20 de junio 2000.

(9) Revisión Estratégica de la Defensa. Ministerio de Defensa. Enero 2003.

consecuente con el panorama estratégico vigente en el mundo actual. Está orientada, principalmente, al diseño de la fuerza y de las organizaciones de mando y control que deben dirigirla. Está en un nivel de planeamiento diferente al que pueda corresponder a la creación de una Comunidad de Seguridad y Defensa, pero la analizaremos para tomar de ella los elementos que nos puedan interesar.

Para la RED, es un hecho que el entorno de seguridad y nuestras mismas Fuerzas Armadas son otra cosa totalmente diferente de lo que disponíamos tan solo hace pocos años. Somos miembros totalmente integrados en la Alianza Atlántica y en la Unión Europea, con un papel destacado en ambas organizaciones. Nuestras Fuerzas Armadas son totalmente profesionales y han intervenido en una amplia variedad de misiones en el mundo. Y esta nueva realidad también debe afectar al modo de relacionarnos con los países hermanos.

Además del cambio en el escenario estratégico, la RED también constata la nueva sensación de seguridad, provocada tras el 11-S, con una amenaza terrorista dramática, que exige una reflexión generalizada entre aliados en la OTAN y en la UE para enfrentarla. Me pregunto cual es la sensación de amenaza que el terrorismo internacional ha provocado en la Comunidad Iberoamericana y si sería conveniente que hiciéramos juntos esta reflexión. En cualquier caso será muy ilustrativo profesionalmente el conocer cual es la sensación de inseguridad provocada en cada uno de los países hermanos porque ahí estaría la necesidad y la esencia de una cooperación militar bilateral mas allá de los conocidos elementos comunes.

La RED dedica unos párrafos a los intereses básicos de seguridad de nuestro país. Aparecen inevitablemente en primer lugar los citados por la Constitución: soberanía, independencia, integridad territorial, ordenamiento constitucional y los de asegurar la libertad, vida y prosperidad de los españoles. Cita, igualmente, como interés nacional de seguridad, en unos momentos en los que somos especialmente activos en la escena internacional, el configurar un campo de actuación para la paz, la libertad y la prosperidad, para de esta forma contribuir a la estabilidad y a la paz internacional, señalando que nuestro país está dispuesto a involucrarse en los escenarios en los que sea requerida su presencia, de acuerdo con la legalidad internacional y en la medida que lo permitan nuestras posibilidades y recursos. Esto nos conduce a una evidente disposición de nuestras Fuerzas Armadas para participar en escenarios americanos tanto en zonas de conflicto como en acciones de cooperación y ayuda humanitaria.

También cita la RED, al tratar de líneas de acción estratégicas, la cooperación y la proyección de la estabilidad. Estas dos líneas de acción y lo que se dice sobre ellas son perfectamente aplicables a nuestra relación con Iberoamérica. La primera, nos obliga a reforzar lazos con los países con los que compartimos intereses comunes; la segunda, a manifestar nuestra presencia, junto con otros aliados y amigos donde sea necesario.

Y ya en el campo de las misiones generales de las Fuerzas Armadas españolas, tras la primera misión de impedir cualquier tipo de agresión y de responder a ella si se produjese, aparece la de contribuir a la paz y seguridad internacional. Esta segunda misión nos obliga a relacionarnos con otros países para, en cooperación con ellos, materializar esa contribución.

Aparece también en la RED la “diplomacia de la defensa” en el apartado de misiones generales. El término es nuevo y es un paso adelante en el desarrollo conceptual de la defensa. Pretende el desarrollo de relaciones de colaboración con las Fuerzas Armadas de otros países, intercambiando personal, realizando reuniones bilaterales, fomentando el conocimiento mutuo etc. Creo que el concepto es muy afortunado y gran parte de nuestras relaciones con los países hermanos pueden tener cabida en él, contando también con una gran potencialidad de desarrollo en el futuro.

La interoperabilidad con otros aliados y socios europeos aparece como criterio básico. Antes de poder llevar a cabo cualquier acción militar, es necesario que todos los sistemas de la fuerza sean compatibles entre ellos: procedimientos, materiales y equipos. Si vamos a intervenir en OMP,s con países americanos, el tema de la interoperabilidad será un tema obligado de la conversación bilateral, y a la hora de constituir la fuerza multinacional uno de los asuntos más importantes, por la influencia que tiene sobre la cohesión de la unidad multinacional, sobre el ejercicio del mando y sobre el resto de las funciones de combate.

Pero donde la RED es más explícita es en el apartado de escenarios para las Fuerzas Armadas (10). En él se describe a Iberoamérica como un espacio de interés creciente de presencia española. Se ofrece la experiencia española en procesos de paz y se menciona la sensibilidad española a cualquier proceso de paz o reconciliación todavía en curso. Por último se cita:

---

(10) Revisión Estratégica de la Defensa. Ministerio de Defensa. Enero 2003 Anejos B. Apartado II punto 4.

*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 pacífica de conflictos y la implantación de un orden duradero y estable.*

Aunque la RED sea un documento destinado principalmente a diseñar las FAS españolas de los próximos años, es muy rica a la hora de recoger referencias a la cooperación militar como estas tan evidentes que acabamos de citar. En una próxima legislatura habrá que volver sobre ella.

## **LOS MIMBRES DEL CESTO**

Ya hemos visto que la referencia a Iberoamérica es una constante en todos los documentos referentes a política de defensa y seguridad, y que hay una propuesta clara a la Comunidad Iberoamericana de Paz, Seguridad y Defensa en el discurso del Ministro Trillo-Figueroa en la Gutiérrez Mellado. Nos proponemos ahora examinar los elementos de la amplia y variada relación militar que existe en la actualidad para formar con ellos los primeros “mimbres del cesto” de lo que pueda ser esa comunidad. Encontraremos otros de palpitante actualidad, como la constitución de fuerzas multinacionales iberoamericanas para el escenario iraquí. Al considerarlos todos juntos nos será fácil deducir lo que aun falta para conformar esa Comunidad.

## **UNA HISTORIA MILITAR COMÚN**

Tenemos una historia común y muchos episodios actuales y cotidianos de nuestro trabajo tienen un componente americano. En el programa de Actos Conmemorativos del III Centenario del Regimiento Asturias 31, leo que el Regimiento ha estado en Cuba, Cartagena de Indias, Veracruz y México, y que los Agregados Militares de los países por donde ha pasado el Regimiento participarán en un encuentro internacional. Cuando visito la Escuela Militar de Montaña y Operaciones Especiales de Jaca me sorprende: expediciones en 85 a Perú, en el 88 Argentina, en el 94 a Chile y polo Sur, en el 01 Bolivia y Ecuador, en el 02 Ecuador, y por fin en el 03 Bolivia, Alaska y Chile.



Otro ejemplo; en la Capitanía General de Barcelona, sede de la Inspección General del Ejército, se reúne mensualmente un grupo de ingenieros civiles y militares que evocan la Real Academia de Matemáticas de Barcelona, que tuvo sus orígenes en el último cuarto del siglo XVIII. Esta Academia, heredera de la de Bruselas establecida en 1675, es un antecedente de nuestros colegios y academias de ingenieros militares, cuerpo del que surge la ingeniería civil española. Los ingenieros que salieron de esa academia catalana dejaron sus obras por todo el ámbito peninsular e hispanoamericano. El Real Felipe de Lima es obra de Manuel d'Amat y Junyent, Capitán General de Chile y Virrey del Perú. Y en las grandes fortificaciones de Cartagena de Indias interviene decisivamente el catalán Ignasi de Sala. En nuestra cotidianeidad, apenas sin darnos cuenta, es frecuente que América esté latente.

Esta historia común también inspira proyectos científicos de la mayor envergadura. La base de datos CARHIBE (Cartografía Histórica Iberoamericana) es uno de ellos. A finales de 1989 el Ministerio de Defensa comenzó la clasificación y catalogación de toda la cartografía depositada en los museos de los ejércitos o en sus servicios históricos. Toda esa amplia y rica variedad de mapas está ahora disponible para la investigación y la cultura a través de la Secretaría General Técnica del Ministerio. Para la exposición universal del 92 se reprodujeron las tres naves históricas del Descubrimiento. Recordando técnicas tradicionales de construcción naval ya casi perdidas, consultando a los historiadores navales empeñados en saber cómo fueron realmente los tres barcos y volviendo a revisar los datos del diario de Colón, pudieron estar operativos en mayo del 90 y listas para las navegaciones del V Centenario.

A partir de esta historia vivida en común las posibilidades de cooperación son infinitas.

## **LOS CONSEJEROS DE DEFENSA EN IBEROAMERICA Y LOS AGREGADOS MILITARES EN MADRID**

Recientemente, el Ministerio de Defensa ha modernizado su estructura de representantes militares en el exterior (11). Se da un nuevo tratamiento a la figura del antiguo Agregado de Defensa Militar, Naval o Aéreo para denominarlo Consejero de Defensa y hacerlos depender de

---

(11) Real Decreto 916/2002 de 6 Sept. 02. BOE nº 215 de 7 Sept. 2002.

la Secretaría General de Política de Defensa, que ejerce a partir de este Decreto la dirección única y coordinada de los Consejeros en el exterior.

Nuestro Ministerio tiene en el exterior 38 consejerías. Cuatro de ellas ante organismos internacionales: ONU, OTAN, UE y OSCE. De las 34 restantes, 10 radican en América. Es decir, que un peso específico importante de nuestra representación militar exterior se dedica a ese continente. Se ubican en EEUU, México, Nicaragua (Acreditaciones en Honduras, El Salvador y Guatemala), Cuba (acreditado en República Dominicana), Venezuela, Colombia (acreditado en Ecuador), Perú, Brasil, Chile (acreditado en Bolivia) y Argentina (acreditado en Uruguay y Paraguay). La acreditación en países vecinos permite cubrir casi la totalidad del continente con las únicas excepciones de Costa Rica y Panamá, que no tienen Fuerzas Armadas.

En Madrid tienen acreditado Agregado Militar los siguientes países: EEUU, México, Guatemala, Nicaragua, Cuba, República Dominicana, Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador, Bolivia, Chile, Brasil, Argentina y Uruguay.

Los dos conjuntos, trabajando sobre un mismo tema, inspirados en la misma idea y en la misma lengua, constituyen un potente elemento de relación que solo espera las directrices pertinentes para dinamizar aun más unas relaciones bilaterales ya fructíferas en estos momentos.

## **LAS COMISIONES MIXTAS Y LAS REUNIONES DE ESTADOS MAYORES**

Son los instrumentos típicos de las relaciones bilaterales entre países dentro del campo de la defensa. Cuando el nivel de relación con un país aumenta y los temas se diversifican, se va viendo la necesidad del contacto personal para tratarlos, pues la relación bilateral entre consejeros se va quedando corta. Normalmente se organiza una reunión al año y se hace alternativamente en cada país. Evidentemente representa un paso adelante en la relación bilateral.

Bajo una doble presidencia, con asistencia de los consejos de defensa y expertos en los temas, se estudian e intercambian los asuntos de interés para ambas delegaciones que han sido previamente acordados. Esto constituye un intercambio de información que llena las carencias que pueden existir. También se revisa el programa de cooperación anual: asistencia a cursos,

intercambio de oficiales, ejercicios comunes, etc. Se completa con visitas a unidades y presentación a autoridades siguiendo normas de reciprocidad.

La comisión mixta está organizada por el Ministerio, lo que permite añadir un componente político-militar y de cooperación industrial a la reunión que, de otra forma sería eminentemente de cooperación militar de un solo ejército. Dicha comisión también permite integrar las reuniones de varios ejércitos en una sola, sin excluir la posibilidad de reuniones de los grupos de trabajo subordinados que se acuerden. La reunión de Estados Mayores está organizada por el Cuartel General respectivo, acoge las iniciativas del Ministerio al que da cuenta en un informe final y desarrolla temas típicamente militares.

La presencia del Consejero de Defensa es obligada, pues en esa reunión, se elabora el programa de cooperación en el que, como tal consejero, tendrá una función ejecutiva y de control muy directa durante todo el año.

El Ministerio de Defensa en estos momentos tiene establecidas Comisiones Mixtas con Chile, Bolivia, Argentina y desde febrero del 2003 con Colombia. Se están llevando a cabo reuniones de Estados Mayores con varios países Iberoamericanos: Argentina, Brasil y recién establecida con Uruguay. La tendencia es hacia la ampliación y el establecimiento de nuevas reuniones con aquellos países que lo solicitan.

Con respecto a estas relaciones bilaterales, se aprecia la intención de la Secretaría General de Política de Defensa de coordinar estrechamente las relaciones con los países Iberoamericanos, lo que redundará en beneficio de la relación bilateral al subir el nivel de la participación. La idea pasa por la concentración de las relaciones en Comisiones Mixtas donde se puedan integrar representantes del MINISDEF, EMACON y Cuarteles Generales. En esta línea se han reanudado recientemente los contactos bilaterales con Chile, con cuyos representantes se ha mantenido una Comisión Mixta el 24-25 de abril en Santiago.

En las primeras reuniones es costumbre redactar un reglamento que establezca las normas de funcionamiento. Con una presidencia, una secretaría, además de los agregados militares y otros expertos, se suelen articular en grupos de trabajo. El de política de defensa incluye los temas propios del Ministerio, el de Cooperación Militar incluye la relación entre las respectivas

Fuerzas Armadas y el de Cooperación Técnico-Industrial acoge a representantes de estos sectores.

En cuanto a actividades bilaterales, y tomando como referencia al Ejército de Tierra, se puede comprobar que la relación ha sido intensa y variada. Hay relaciones con Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay. Aunque la relación con México se aprecia como testimonial es suficiente con Nicaragua y República Dominicana. También es adecuada con Venezuela, Perú y Ecuador. Hay faltas muy evidentes como Guatemala y El Salvador, países en los que ha habido una importante presencia militar y policial española en misiones de paz ya terminadas o la de Colombia, país donde cualquier programa de cooperación daría el máximo fruto.

La actividad que más solicitudes tiene son los cursos, seguidos de las convivencias. La colaboración en materia de enseñanza militar está regulada por la correspondiente orden ministerial (12). En ella se reconoce a la Cooperación en materia de enseñanza como un válido instrumento de política de defensa y de proyección exterior de España. Se enfatiza en ella la necesidad de contar con una aplicación presupuestaria específica en los presupuestos del ministerio para las actividades del programa de cooperación (13) y se establecen las condiciones de los alumnos beneficiarios de los programas. Las visitas VIP y los intercambios siguen a continuación. Las participaciones en ejercicios y las asistencias a campeonatos deportivos se han mantenido en un nivel bajo.

La Ministra de Defensa colombiana, Martha Lucía Ramírez de Rincón, ha mostrado mucho interés en el desarrollo de un seminario sobre temas de relevancia para las Fuerzas Armadas, al que el MINISDEF ha dado todo su apoyo tras las reuniones iniciales en febrero y marzo. Ha quedado configurado en tres bloques: relaciones internacionales, derechos humanos y DIH y Cultura de Defensa y Mujer en las Fuerzas Armadas. Está previsto que se desarrolle en este año 2003. En febrero 2003 también se firmó con esta República el memorándum de creación de una Comisión Mixta, que es el primer paso para una relación más permanente entre ambos países y para la que existen grandes expectativas.

Dentro de esta cooperación bilateral están las visitas y las visitas VIP. Hay que hacer notar la importancia de estos intercambios en una relación bilateral fluida. Deben cuidarse muy

---

(12) Orden ministerial 194/2000, de 6 de julio. BOD nº. 191 de 29 de septiembre de 2000.

(13) Aplicación presupuestaria 488. Ayudas a alumnos extranjeros en Centros docentes de las FAS.

especialmente. En este año hay pendientes varias visitas solicitadas a nuestro Ministro de Defensa y hay varias invitaciones para visitar diversos países Iberoamericanos.

## **PROTOCOLIZANDO LAS RELACIONES**

Todas estas actividades bilaterales se regulan por los correspondientes acuerdos y protocolos. Siempre se enmarcan en el correspondiente Tratado de Cooperación y Amistad del Reino de España con la correspondiente República americana. Reviste especial importancia el protocolo que regula la correspondiente Comisión Mixta, pues es la base de la cooperación de defensa, militar, industrial, científica y cultural para el futuro.

Un tipo de acuerdo específico son los de intercambio de personal, campo en el que el Ejército del Aire tiene una amplia experiencia acumulada tras los intercambios de alumnos efectuados con Argentina, Uruguay, Chile, República Dominicana y México. En ellos se regulan una amplia variedad de aspectos relativos al personal intercambiado, tan amplia como sea posible, desde la uniformidad a la asistencia sanitaria. Es obvio que no existe un SOFA (Status of Forces Agreement) con estos países, como ocurre en la Alianza Atlántica, por lo que es especialmente importante buscar un punto de equilibrio entre la unificación que nuestro país ofrece para que todos los alumnos tengan las mismas condiciones y la necesaria diversificación para acoger la problemática de cada país en concreto, facilitando la realización material de cada actividad considerada.

En la confección del presente trabajo no he encontrado una asignación económica concreta destinada a cooperación con cada país o un número concreto de actividades a realizar o de alumnos a intercambiar. Este elemento de cuantificación sería especialmente útil a la hora de valorar una relación.

También es necesario recoger en forma de acuerdo cualquier otro aspecto bilateral: préstamos de material, observación de ejercicios y maniobras, intervención conjunta en OMPS, etc.

## **EL INTERCAMBIO DE PROFESORES**

A solicitud de El Salvador, el Ejército de Tierra español envió su primer profesor a la Escuela de Comando y EM, al que pronto siguió otro en Brasil. Desde noviembre del 2002 hay un oficial brasileño en la ESFAS española que también está acreditado en el Mando de Doctrina de Granada.

Estos profesores, también llamados oficiales de enlace, se integran en el programa de clases del centro respectivo y, sobre todo, imparten una serie de conferencias sobre las fuerzas armadas españolas, tanto en su destino como en otras academias y centros de enseñanza del país. Las conferencias son coordinadas y actualizadas en el MADOC.

Este reducido número de oficiales del ejército destinados como profesores en escuelas americanas forma parte de un conjunto mayor que incluye oficiales de enlace en EEUU, Reino Unido, Francia y Alemania, países aliados con los que existe un fuerte intercambio doctrinal.

Inicialmente se pensó en la posibilidad de destinar a un profesor a cada país centroamericano que lo solicitase, una vez completada la asignación europea que se consideraba prioritaria. Por restricciones económicas, el grupo de profesores centroamericanos quedó apenas esbozado cuando era una buena solución para dar una mínima continuidad a la labor iniciada en países americanos por una masiva presencia de oficiales españoles en diferentes operaciones de mantenimiento de la paz.

Comparados con los Consejeros de Defensa, estos profesores tienen un nivel de representación mucho más bajo pero, en cambio, tienen la posibilidad de proyectar la imagen de nuestras FAS a un colectivo muy amplio de forma continuada durante un curso en diferentes escuelas, y en un momento clave de la formación militar de los alumnos. Deberían completarse y extenderse por todo el área centroamericana como mínimo, y sus presentaciones e intervenciones cuidarse y actualizarse continuamente para potenciar su presencia y optimizar el esfuerzo que supone mantenerlos.

## **OTROS CURSOS FUERA DEL ÁMBITO DE LAS COMISIONES MIXTAS**

El Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos es una de las iniciativas más importantes. Organizados por el CESEDEN está dirigido a Oficiales Generales y Oficiales Superiores con responsabilidades en relaciones internacionales, Planeamiento de la Defensa, Inteligencia Operativa, profesionalización de FAS y Cultura de Defensa. El primero de ellos tuvo lugar entre el 14 de enero y el 1 de mayo de 2002, asistiendo 35 militares iberoamericanos. El segundo ha tenido lugar desde enero al 21 de febrero de 2003 y han asistido 33 Oficiales Superiores iberoamericanos, lo que constituye, en ambos cursos, una participación muy elevada.

Muy especialmente aquí hay que citar las Semanas Iberoamericanas de Paz, Seguridad y Defensa que organiza el Instituto Universitario General Gutiérrez-Mellado con la colaboración de la UNED y el Ministerio de Defensa. La primera, tuvo lugar en junio del 2002, con el título de “Hacia una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa”. En la Conferencia inaugural el Ministro de Defensa español lanzó la idea de Comunidad Iberoamericana de Paz, Seguridad y Defensa que ya hemos comentado.

La segunda Semana tuvo lugar entre el 29 de septiembre y el 2 de octubre de este año 2003. Con esta segunda Semana se consolida el foro dando la necesaria continuidad a los trabajos, y se confirma al Instituto Gutiérrez-Mellado como punto focal de la reflexión y de debate en temas de Seguridad Iberoamericanos.

A ambas instituciones, CESEDEN e Instituto Gutiérrez-Mellado, les falta dar el salto al otro lado del mar. En cooperación internacional, las acciones que se desarrollan en partenariatado con otros países, tienen más importancia cualitativa que las que se desarrollan aisladamente, por eso, una buena línea de acción podría ser la realización del curso en otra capital Iberoamericana una vez cada dos años en colaboración con el Centro o Instituto correspondiente. Sin duda que el salto de Madrid a una capital americana, una vez cada dos años beneficiará a ambas instituciones. Más de una vez se ha pensado en la creación de un instituto de estudios estratégicos ubicado en América, con financiación mixta, donde pudiesen impartirse cursos de seguridad y defensa en español a los oficiales de las Américas, en competencia leal con el Colegio Interamericano de Defensa. Ni siquiera se ha esbozado el proyecto de tan interesante propuesta.

Mención aparte merece el Centro Internacional de Desminado ubicado en la Academia de Ingenieros del Ejército de Hoyo de Manzanares, Madrid. El Centro imparte cursos a diferentes niveles abiertos a países castigados por la presencia de minas o que cooperan en el desminado de otros. Es un prestigioso elemento de referencia internacional y sus programas deben continuar abiertos a la cooperación iberoamericana.

## **EL PLAN PARA LA POTENCIACIÓN DE LAS RELACIONES CON IBEROAMÉRICA DEL MINISDEF**

Durante el año 2001, el Ministerio de Defensa elaboró un primer borrador de un Plan para la potenciación de las relaciones con Iberoamérica, documento necesario, redactado con vocación de integrar acciones diferentes o dispersas. El documento ha sido remitido al Ministerio de Asuntos Exteriores para estudio e informe.

En el plan se consideran una serie de programas donde se incluyen las diferentes actividades afines. Siempre se tiene en cuenta lo limitado de nuestros recursos, el enorme espacio geográfico en el que se puede aplicar y la situación específica de cada país iberoamericano. Todo él se encuadra, de acuerdo con la política general del Estado, hacia Iberoamérica en el campo de la seguridad y la defensa.

El Programa de visitas de autoridades y el Programa de intercambios políticos y militares pretende establecer las necesidades de relación de Política Exterior y de Política de Defensa y aplicar todas las medidas de coordinación necesarias.

El Programa de enseñanza comprende la formación, el perfeccionamiento y la instrucción de alumnos españoles y americanos. Se basa en el actual Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza, permitiendo el envío de profesores a las Escuelas de Estado Mayor que lo soliciten.

El Programa de apoyo a la modernización a las Fuerzas Armadas Iberoamericanas pretende poner a disposición de estos países, nuestras experiencias en cambios legislativos, modificación de estructuras administrativas y de mando, administración de personal o gestión financiera etc., etc. Incluye la colaboración bilateral en el campo de la Operaciones de Mantenimiento de la Paz



y ayuda humanitaria, que incluiría desde conferencias y cursos hasta el apoyo a las fuerzas iberoamericanas que participan en misiones de Paz.

El Programa de Cursos, Seminarios e Intercambio de expertos abarca la asistencia a ejercicios como observadores, los cursos con simuladores, las prácticas reales en unidades predesignadas, los de defensa civil, los intercambios y los apoyos a los institutos de estudios estratégicos y las invitaciones a buques, unidades aéreas y unidades militares en ejercicios relacionados con operaciones de mantenimiento de la Paz.

Por su especial importancia se dedica un programa para las visitas del Buque Escuela Juan Sebastián Elcano, auténtico embajador flotante.

El Programa de Publicaciones pretende fomentar el intercambio de publicaciones escritas y audiovisuales aprovechando la lengua común. El Programa de colaboración para el desminado aspira a continuar la colaboración efectuada hasta ahora y potenciarla si cabe. El Programa de Cooperación Industrial y Tecnología quiere potenciar la invitación de delegaciones a industrias y exhibiciones de material de defensa español. El Programa de presencia española en foros, exposiciones y conferencias internacionales trata de potenciar la presencia de nuestros expertos en esas reuniones. El Programa de ocio y tiempo libre pretende fortalecer vínculos de amistad y cooperación por medio de visitas culturales con estancia en residencias, competiciones deportivas, travesías de montaña o regatas.

Por último el Plan contiene una aproximación presupuestaria muy necesaria, pues permite ajustar los programas a las realidades económicas, evita el planear actividades sin respaldo económico y permite analizar fácilmente el coste-eficacia.

Si el Ministerio de Defensa aprobara y pusiera este Plan en práctica, aunque inicialmente se hiciese a título de prueba, se habría dado un gran paso adelante en el campo de las relaciones con Iberoamérica. Concretaría los programas y actividades, los iría aplicando gradualmente por áreas, permitiría el seguimiento y la continuidad por anualidades y contaría con el necesario apoyo económico. Desde luego que todas las actividades citadas anteriormente tendrían que integrarse en este Plan. Por ser un compromiso político y estimamos que su puesta en ejecución debe hacerse tan pronto como sea posible.

## **UN SISTEMA DE RECLUTAMIENTO ABIERTO A AMÉRICA**

Veinte de los 360 legionarios que han sido enviados a Irak en agosto, son extranjeros (14). Trece son ecuatorianos, seis colombianos y un venezolano.

Esta noticia es la primera consecuencia de la iniciativa de incorporación de extranjeros a las FAS iniciada por el Ministerio a finales del año 2002. Su antecedente es la iniciativa de remitir una carta dando a conocer la posibilidad de alistarse como militar profesional a aquellos hijos o nietos de españoles que residían en América y que eran españoles de origen. Aunque el número de incorporados durante el 2002 no fue elevado, sí lo fue la calidad personal de los incorporados. Al mismo tiempo era la única oportunidad para que estos jóvenes pudieran volver a su país con unas condiciones de trabajo iguales a la de los residentes en España. Los buenos resultados de esta experiencia piloto animó a ofrecer esta oportunidad a los americanos residentes en España sin ser de nacionalidad española.

En noviembre de ese año se aprueba el Reglamento de acceso de extranjeros a la condición de militar profesional de tropa y marinería (15), y poco más tarde se convoca el proceso selectivo para el acceso de extranjeros (16).

En esta primera convocatoria, extraordinaria, se ofertaban 300 plazas para los tres ejércitos, 218 para Tierra, 68 para la Armada y 14 para el Ejército del Aire. Las unidades de destino eran la Brigada Paracaidista, la Brigada Legionaria, el Tercio de la Armada y el Escuadrón de Zapadores Paracaidistas del Ejército del Aire, todas ellas unidades de primera línea, de las más sacrificadas y con el mayor prestigio dentro de las FAS. También son las que cuentan con una alta probabilidad de ser enviadas fuera del territorio nacional a misiones internacionales.

Solicitaron plaza 1.221, más de cuatro por plaza, aprobaron con plaza 292 y terminaron firmando el compromiso y se incorporaron a las unidades 253, de los cuales 30 eran mujeres. Algo menos de las plazas ofertadas inicialmente.

---

(14) El País, 23 de julio de 2003. Pág. 17.

(15) Real Decreto 1244/2002, de 29 de noviembre. BOE 287, de 30 de noviembre de 2002.

(16) Resolución 452/38231/2002, de 16 de diciembre, de Subsecretaría. BOE 304 de 20 de diciembre de 2002.

A nuestros mandos encargados del reclutamiento les llamó la atención que la gran mayoría de los jóvenes se presentaban con chaqueta y corbata, que venían con un buen nivel cultural en comparación con la media de los españoles y que el tanto por ciento de mujeres era bajo comparado con el mismo colectivo español.

En la fase inicial de planeamiento se pensó en reclutar por esta procedencia a un 2% del máximo teórico de 110.000 como muestra de solidaridad con los países hermanos y como forma práctica de solucionar problemas individuales y así se incluyó en el Reglamento. Pronto se observaron las potencialidades de la medida, de entre ellas, la fundamental es la aportación a las unidades de elite de un núcleo reducido y creciente de personal cualificado y propenso a la continuidad, siendo extraordinariamente útil para estas unidades.

No obstante, han surgido problemas como: el de la justificación de la residencia temporal o permanente en España, requisito indispensable para ser admitido a la convocatoria, y la necesidad de contar con la nacionalidad española para prorrogar el compromiso inicial de tres años, aunque se pueda permanecer bajo las banderas mientras dura el procedimiento administrativo de obtención de la nacionalidad, que en caso de que sea denegatorio implicará la rescisión de la prórroga. Al no existir la posibilidad legal de que la condición de militar profesional en las unidades más sacrificadas de nuestras fuerzas armadas sea tenida en cuenta positivamente a la hora de resolver el expediente de concesión de nacionalidad, debería legislarse en este sentido para hacer un poco más equilibrada la relación entre el soldado todavía extranjero y la administración española.

Durante el año 2003 el reclutamiento de extranjeros ya no se hace de forma extraordinaria como se hizo en el 2002, sino en una única convocatoria para todo el proceso selectivo para acceso único de los nacionales y extranjeros (17). Ello ha supuesto la consolidación del proceso para el futuro.

Tanto en la convocatoria extraordinaria del 2002, como en las dos ordinarias que han tenido lugar en este año, Ecuador, Colombia y Perú, por este orden, son los países que aportan mayor número de solicitudes y de soldados que han superado el proceso de formación.

---

(17) Resolución 452/38025/2003 de 21 de febrero de la subsecretaría BOD 40 de 27 de febrero de 2003.

En conversación con el General Jefe de la Brigada de la Legión, confirma su buena calidad como soldados, su excelente respuesta al servicio y al trabajo cuando reciben un buen trato personal y se sienten necesarios. Se ha visto sorprendido muy positivamente al encontrar que una gran mayoría de estos jóvenes posee un gran amor a España, sentimiento que a veces no es fácil constatar en conversación con nuestros jóvenes.

Personalmente estimo que además de haber evolucionado hacia un reclutamiento más eficiente, complementando las cifras de solicitantes nacionales, en realidad se ha dado un avance significativo en la concepción del reclutamiento llegándose a un sistema tan integrador de los hispanos como legal y administrativamente es posible. Desde la carta recuperando la vocación militar del descendiente del emigrante que hace años abandonó España, hasta ese cinco por ciento de infantes de elite desplegados en Iraq, que además cuentan con la confianza y el respaldo de sus mandos, hemos avanzado claramente hacia el futuro y hacia unas Fuerzas Armadas más universalizadas y de mayor calidad en su personal de tropa y marinería. Comprendemos también los sentimientos nacionalistas en algunos países americanos provocados por estas medidas de reclutamiento. Afectan a un mínimo de jóvenes que viven su hispanidad con horizontes más amplios.

## **OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE AYUDA HUMANITARIA**

La primera vez que se participa en una misión de paz en Angola, es en UNAVEM I a principios del año 1989. Muy poco tiempo después, en diciembre de ese mismo año se abre la primera misión de NNUU en Centroamérica con participación y mando español: ONUCA, el grupo de Observadores de NNUU para Centroamérica. Nuestros oficiales desplegaron en Tegucigalpa y en toda Centroamérica para dar cumplimiento al acuerdo de Esquipulas II, (acuerdo de Guatemala), que implicaba el cese de ayudas a las fuerzas irregulares que operaban en la región e impedir que desde santuarios de un estado se pudiese atacar a su vecino (18), (caso de Honduras con Nicaragua). La segunda fase de ONUCA consistió en una ampliación de la misión inicial que incluyó la ejecución material de la desmovilización de la Resistencia Nicaraguense (19), la Contra, opuesta el Ejército Popular Sandinista. La misión fue un éxito y

---

(18) Resolución 644 del Consejo de Seguridad de 7 de noviembre de 1989 e informe del Secretario General 5/20895 del 11 de octubre de 1989.

(19) Resolución 650 del Consejo de Seguridad de 27 de marzo de 1990 e informe 5/21194 del Secretario General de 15 de mayo de 1990.

demonstró nuestra especial predisposición a trabajar en países hermanos, al tiempo que nuestros mandos participantes, sesenta oficiales, comenzaban a aprender sobre el terreno una cultura de Paz y ayuda humanitaria que es especialmente fuerte en todos los componentes de las fuerzas armadas hoy en día. La misión se terminó a finales de octubre del 90, tras once meses de intenso trabajo y excepcionalmente dentro del plazo de tiempo marcado por NNUU.

La misión en El Salvador, ONUSAL, se inauguró (20) en julio del 91 para verificar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país más pequeño de Centroamérica, donde actuaba la guerrilla del FMLN. El reducido grupo de 15 observadores militares es confiado de nuevo a un mando español, el Coronel Balbín, que ya contaba con la experiencia de ONUCA. El mandato tuvo que ampliarse (21) para acoger el Acuerdo sobre el cese del enfrentamiento armado y el Acuerdo sobre fuerzas de Seguridad Pública. En cumplimiento de estos acuerdos se desarrollan una amplia gama de actividades, desde la separación de fuerzas hasta la desmovilización del FMLN, pasando por la comprobación de listados de armamento, la investigación de violaciones del alto el fuego, el despliegue de los observadores en 15 áreas de concentración, la verificación de la reducción de las FAS y la destrucción del armamento del FMLN. Esta misión es la primera que incorpora un sistema complejo y elaborado de acuerdos de paz, lo que obliga a nuestros observadores a asumir la realidad de un país para llegar a comprender el conflicto armado que están liquidando. Nuestra participación llegó a tener 130 observadores tras la llegada de los “ciento un dálmatas” y contó con el General Suanzes como Jefe de la División Militar.

La misión de observadores en Guatemala, MINUGUA, es la última de las misiones de paz en Centroamérica y cierra el proceso de paz de Esquipúlas. Comienza el despliegue en octubre del 94 y es concebida inicialmente como una misión de verificación de derechos humanos. Pronto se convierte en una misión de verificación de un amplio cuerpo de acuerdos de paz pues el 29 de diciembre de 1996 se firma el Acuerdo de Paz firme y duradera que puso fin a treinta y seis años de guerra civil, la más larga y sangrienta de América Latina. El acuerdo de fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática es el acuerdo fundamental para todo el proceso de paz (22). En él se define al ejército como defensor de las fronteras del país y no se le asignan otras misiones que históricamente se venía atribuyendo. Se

---

(20) Resolución 693 del Consejo de Seguridad de 1991.

(21) Resolución 729 del Consejo de Seguridad de 14 de enero de 1992.

(22) JONAS, SUSANNE. *“De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco”*. FLACSO GUATEMALA 2000.

establece una nueva Policía Nacional Civil como único cuerpo policial en el país. Nuestros observadores militares trabajaron junto a los observadores policiales de la Guardia Civil también destinados en la Misión. Se tuvo contacto con un grupo numeroso de la Guardia Civil, que dentro de un programa de la UE y desde la Academia de Policía, se encargaba de formar las sucesivas promociones de la nueva Policía Nacional Civil guatemalteca. El Asesor Militar del Jefe de la Misión siempre fue un Coronel español al que acompañaban seis oficiales de los tres ejércitos. En el momento de desmovilización de la guerrilla guatemalteca se formó el Grupo de Observadores Militares (GOM) al Mando del General Rodríguez Rodríguez con numerosa presencia española que cumplió con la desmovilización y el desarme en forma impecable y modélica. La misión todavía continúa aunque a finales del 2002 dejó de tener presencia militar.

En Haití, en la misión de ONUVEH, se proporcionan nueve observadores para supervisar las elecciones de diciembre de 1990, durante tres meses.

En el campo de la ayuda humanitaria para paliar las consecuencias del huracán Mitch una Unidad de Ingenieros del Ejército partió en el buque Galicia para restablecer puentes y mejorar las comunicaciones entre Honduras y Nicaragua.

Como se ve nuestras Fuerzas Armadas han estado implicadas en todos los procesos de paz americanos desde el año 89. Un número sustancial de Cuadros de Mando de los ejércitos y de la Guardia Civil han cumplido misiones en zona llegando a identificarse con la historia y con la situación sociopolítica. Se ha aportado mandos superiores para el nivel más alto de las operaciones que han sabido llevarlas a feliz término en tiempo y forma. La sociedad española ha apoyado a sus ejércitos en las misiones encomendadas y ello ha supuesto variar la antigua percepción que los españoles tenían de sus fuerzas armadas.

Más recientemente en los años 2001 y 2002 hemos seguido de cerca las ventanas de oportunidad para la intervención de una verificación internacional en el proceso de paz colombiano, algunas de ellas muy claras, aunque lamentablemente siempre se han arruinado en el último momento. Formamos parte del grupo de países amigos de dicho proceso de paz. Nos sentimos muy próximos al dolor del pueblo colombiano y celebramos cada uno de los esfuerzos llevados a cabo hacia la obtención de un acuerdo de Paz por los Presidentes Pastrana y Uribe. Cuando se produzcan los primeros acuerdos con las FARC, el ELN o con los paramilitares y se instaure una verificación internacional, las Fuerzas Armadas españolas estarán dispuestas a

proporcionar inmediatamente el personal experto que el gobierno determine, en la seguridad que esta futura intervención seguirá la misma pauta de las ya concluidas operaciones de paz.

## **LA GUARDIA CIVIL Y LA POLICÍA NACIONAL EN IBEROAMÉRICA**

La Guardia Civil y la Policía Nacional participaron en la Misión ONUSAL con más de cien efectivos incluidos en la División Policial, desde el 7 de febrero del 92 hasta el fin de ONUSAL en abril del 95. A partir de esa fecha quedó un pequeño contingente policial incluido en la reducida MINUSAL para completar compromisos pendientes hasta fin del 96.

Posteriormente ambos cuerpos apoyaron en El Salvador a su Policía Nacional Civil desde noviembre del 95 a mayo del 97 en varios programas de asistencia técnica y de apoyo institucional, ya dentro de un programa de la Unión Europea.

La Guardia Civil participó en MINUGUA verificando los acuerdos de paz y muy especialmente en la investigación de las violaciones de los derechos humanos. Cincuenta efectivos participaron en esta misión. También proporcionó a Guatemala una asistencia técnica integral bilateral en una primera fase y posteriormente asumida por la Unión Europea en la creación y formación de su Policía Nacional Civil.

Son muy numerosos y variados los cursos y asistencias técnicas específicas prestados en América o en España por ambas instituciones. Se mantienen contactos con Panamá, Surinam y Argentina para desarrollar su servicio de guardacostas. Los cursos de la Guardia Civil abarcan el Tráfico, la investigación, la vigilancia de costas y aeropuertos, la protección del medio ambiente, el orden público, la desactivación de explosivos, etc. La Policía Nacional ha impartido durante el año 2002 cursos a 184 oficiales de policías americanas. Desde el Curso de Formación pasando por la policía de proximidad, atención a la familia, dirección y mando de unidades de intervención policial, tráfico ilícito de estupefacientes, dirección y gestión de recursos humanos, falsedad documental, análisis de ADN y hasta prácticas en laboratorios policiales. Es de especial importancia el Curso de Observadores Policiales para Misiones NNUU al que asisten durante un

mes más de treinta oficiales americanos. En el año 2002 se impartió el XIII curso que ya cuenta con tradición y prestigio.

Personal de ambas instituciones están presentes en los servicios de seguridad de las diferentes Embajadas de España.

Como se ve, ambos cuerpos, han participado en misiones de paz como observadores policiales y mantienen una intensa labor formativa, estando abiertos a cualquier actividad específica de apoyo técnico que se le pueda solicitar por los canales establecidos.

## **LA FUERZA IBEROAMERICANA DE PAZ**

Durante años el MINISDEF ha estado trabajando en la creación de una Fuerza Iberoamericana de Paz que, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, tuviese la vocación y los medios suficientes para intervenir en aquellas situaciones de crisis para la que fuese requerida.

A nivel teórico las posibilidades eran muy amplias. Cada país contribuiría con los medios más convenientes según sus disponibilidades. La estructura orgánica más aconsejable a constituir era la Brigada, lo que reducía a cuatro o cinco el número de países contribuyentes con un Batallón, aunque también se permite a los cooperantes participar con unidades más pequeñas de apoyos de combate o apoyo logístico. La contribución al Estado Mayor sería proporcional a la fuerza aportada y el mando de la unidad quedaba abierto; lo más aconsejable parecía ser hacerlo rotativo entre los contribuyentes principales de fuerzas.

Como ocurre siempre con las unidades multinacionales, era muy necesario un programa de instrucción y adiestramiento que incluyese ejercicios de presencia y que permitiera alcanzar un grado de cohesión adecuado para desarrollar misiones operativas.

Aunque la idea es muy atractiva y ya existen precedentes como el de la Brigada SHIRBRIG, el problema de los costes es el primero que apareció y, por lo que se sabe, fue la causa más importante para abandonar las conversaciones de creación de una unidad de este tipo.



Más recientemente, en el mes de mayo de 2003, ha tenido lugar en la Academia de Infantería en Toledo, la reunión de un grupo de trabajo para el reforzamiento de la colaboración iberoamericana en operaciones de paz. A notar que ya no se trata de la creación de una fuerza sino de sentar las bases de una colaboración futura en estas operaciones, idea más abierta y que permite todas las posibilidades. Convocado por el MINISDEF español han asistido tres Coroneles de los ejércitos de Argentina, Chile y Uruguay, aunque la opción de participación de otros países siempre estuvo abierta.

Cada país estableció un marco conceptual inicial en el que plasmó las ideas directoras de su participación en operaciones de paz y sus criterios de participación. Como es de suponer aunque las diferencias son palpables no hay nada que impida una colaboración en este campo que integre las posiciones de cada uno y que sea beneficioso para todos.

Al contar todos los países con un centro específico para operaciones de paz se acordó, en el área de instrucción y adiestramiento, el contacto directo entre los centros para intercambiar información, el intercambio de profesores, alumnos y observadores, la invitación a ejercicios y seminarios y el posible desarrollo de ejercicios reales o virtuales.

En cuanto a la integración de elementos o unidades de un país en los de otro, se decidió estudiar la posibilidad de incluir esta práctica entre los miembros del grupo de trabajo y el intercambio de oficiales de enlace a los centros donde se hace el seguimiento de las operaciones en las capitales de los países que envían fuerzas.

En el campo de la conformación de equipos o unidades multinacionales se consideró que, en el momento actual, el objetivo es muy ambicioso pues no solo es necesaria una coordinación militar sino que requiere una decisión política sobre el particular. Proponían un programa de trabajo sobre los temas de mando, tipo de unidad, financiación, comunicaciones, etc.

Por último, y esto es importante, el grupo recomendó la conveniencia de una declaración política conjunta, a producir en cualquier reunión a la que asistan las autoridades políticas pertinentes, y la posterior constitución de un grupo de trabajo permanente que se encargase de elaborar un memorandum de entendimiento que recogiese la participación nacional, los objetivos, los trabajos a realizar y los tiempos para alcanzarlos.

A mi juicio se trata de un avance importante de aproximación a los países americanos que tienen un peso específico en las misiones de paz de Naciones Unidas. Como se ve estamos intentando proponer unidades multinacionales con países de verdadero peso internacional que ya cuentan con un buen historial de cooperación con NNUU. Habrá que aportar aspiraciones nacionales y comprender que teniendo además preparada una fuerza como esta las posibilidades de reconocimiento internacional aumentan. Por ser la primera vez que se reúne el grupo, solo podía producir recomendaciones. La propuesta parece prudente, declaración política y trabajo técnico militar posterior. Puede ser una buena línea de trabajo que aporte resultados a medio plazo.

## **LA PARTICIPACIÓN IBEROAMERICANA EN LA BRIGADA PLUS ULTRA**

El día 12 de agosto comenzaban a llegar a la Base Aérea de Zaragoza, los miembros de los contingentes de la República Dominicana, El Salvador, Honduras y Nicaragua que iban a participar en la Base de San Clemente de Sasebas (Gerona) en el ejercicio Plus Ultra 03, de una semana de duración.

Honduras participaba con 363 hombres y 4 mujeres integrados en el Batallón Expedicionario Xatruch; El Salvador contribuía con 361 efectivos del Batallón Cuscatlán, extraídos de unidades paracaidistas y de comandos, algunos con experiencia de combate; la República Dominicana aportaba la Fuerza de Tarea Quisquella con 302 hombres de unidades especiales del Ejército, Armada y Policía. Por último Nicaragua participaba con la Fuerza de Tarea de Ayuda Humanitaria, compuesta por 94 hombres y 19 mujeres. Un total de 1.142 personas.

La finalidad del ejercicio era cohesionar a los contingentes y recibir los mismos conocimientos que antes se habían impartido a los soldados españoles ya desplegados en Irak. Se consiguió plenamente, dando además una magnífica imagen de la sociedad española actual y de sus Fuerzas Armadas, lo que será importante para su trabajo posterior en el terreno.

Los antecedentes de este esfuerzo de cooperación hispanoamericana, están en la reunión de presidentes centroamericanos que tuvo lugar en El Salvador el 9 de julio de 2003. La antigua idea de una Fuerza Iberoamericana de Paz, se materializaba de esta forma: como un esfuerzo de

cuatro países centroamericanos para oponerse al terrorismo internacional. Aunque la fuerza se constituirá por adición de contingentes, tras un periodo de entrenamiento, la asunción de misiones de dificultad creciente y el intercambio los procedimientos operativos militares se iba a conseguir una Brigada hispanoamericana Plus Ultra operativa y capaz de ser empleada con éxito en el difícil escenario iraquí.

El acuerdo contaba con importantísimo respaldo de EEUU, que se comprometió en proporcionar el transporte a zona, y el apoyo logístico en el sector asignado, principalmente vehículos y comunicaciones. Para la coordinación de este esfuerzo fueron necesarias las correspondientes visitas y reuniones de trabajo de altos representantes del MINISDEF y del correspondiente personal ejecutivo.

Se materializaba de esta forma una aspiración de la política de defensa española: la integración de fuerzas militares de países americanos con unidades operativas formando una unidad operativa que acogiendo a todos sea capaz de cumplir una misión de imposición de la paz. El 12 de octubre del 03 día de la Fiesta Nacional sus banderas acompañaban a la nuestra, por el Paseo de la Castellana ante nuestro Rey y entre lo más selecto de nuestras unidades militares.

Renunciamos a comentar los avatares de esta fuerza en este trabajo, que se desarrollan en el momento en que esto se escribe, no sin señalar que este último esfuerzo de cooperación americana, constituye un logro de una gran magnitud que influirá significativamente tanto en las operaciones actuales en Irak, como en las futuras y en otras que puedan desarrollarse en otros escenarios.

Como institución deberíamos tener presente a esos soldados, por ejemplo, primando su asistencia a cursos en España a lo largo de su carrera. Será obligado también tenerlos en cuenta en otras operaciones en las que participen las Fuerzas Armadas españolas. Cuando se proyecte el Cuartel de Alta Disponibilidad de Valencia a algún escenario en el que la Paz esté amenazada estamos moralmente obligados a ofertar algunas plazas a los cuatro países que han ofrecido fuerzas para la Brigada Plus Ultra.

**FINAL**

Hay que advertir que hemos hecho un enfoque del trabajo desde nuestro país; un enfoque exclusivamente nacional. Intencionadamente y por problemas de espacio, no hemos podido estudiar otros enfoques de cooperación desde organizaciones internacionales como la UE o la OTAN en las que nos encontramos. Hemos considerado también un enfoque unilateral en América. No hemos tenido en cuenta el Sistema de Seguridad americano basado en la Carta de la OEA, el Tratado de Río del 47 que considera el ataque a uno como un ataque a todos y el Tratado de Tlatelolco declarando América Latina como zona libre de armas nucleares. Entre sus instituciones de seguridad hay que contar con la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, la Junta Interamericana de Defensa y las conferencias de ministros de defensa de las Américas. Todo ello forma un entramado de seguridad que tiene que considerarse siempre que nos aproximemos a cualquier país iberoamericano. Haciendo el apunte volvamos a nuestro enfoque.

Vivimos en un mundo más interdependiente que nunca. En las declaraciones políticas de alto nivel, hemos enfatizado la importancia del lazo hispanoamericano y así se refleja en los principales documentos de la defensa nacional. Para constituir una Comunidad Iberoamericana de Paz, Seguridad y Defensa ya contamos con muchos y muy buenos elementos. Hay una red de completa y recientemente actualizada de Consejeros de Defensa, las Comisiones Mixtas llegan cada vez a más países iberoamericanos lo que incrementa el conocimiento mutuo de las instituciones militares, conocimiento que se va formalizando con una red de acuerdos cada vez más amplia. En el ámbito de la enseñanza militar es donde se da un intercambio de alumnos, profesores y conocimientos más amplios, llegándose en la actualidad a un nivel muy alto. Está en marcha un plan de potenciación de las relaciones con Iberoamérica dirigido por el MINISDEF que ordene, priorice e integre todas estas actividades “tradicionales” de intercambio. En este campo de las actividades “tradicionales”, la labor y los resultados son encomiables.

Pero en este mundo moderno los acontecimientos y las iniciativas van más a prisa que las medidas de organización administrativa. El nuevo sistema de reclutamiento abierto a la juventud americana contribuirá notablemente a la plasmación de una Comunidad Iberoamericana. El encuadrarse en una unidad militar española ha sido un enorme atractivo para cuatro contingentes Iberoamericanos que ahora operan en Iraq, escenario lejano y difícil. Sin duda habrá influido para ello el ejemplo que nuestras Fuerzas Armadas dieron en Centroamérica durante muchos años en misiones de Paz. En otras misiones internacionales se debería tener en cuenta a estos

países. Todos estos elementos “nuevos” deben integrarse con los “tradicionales” como los mimbres de un cesto remozado.

Además hemos visto que Guardia Civil y Policía Nacional también orientan en la misma dirección sus esfuerzos de cooperación exterior.

Hay que crear una célula especializada exclusivamente en Cooperación con Iberoamérica en la Secretaría General de Política de Defensa, que integre transversalmente los esfuerzos de todo el Departamento. Deben tener un Plan de potenciación de relaciones actualizado cada año. Deben tener un renglón del presupuesto especialmente dedicado a sus actividades. No tienen por qué ser muchos, con pocos será suficiente; pero deben estar dispuestos a acometer un trabajo que crece cada día más y que cada vez se hace más ilusionante.

**CAPÍTULO QUINTO**

**EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN  
LA CONFIGURACIÓN DE LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA DE NACIONES**

# **EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES**

POR FEDERICO TORRES MURO

## **INTRODUCCIÓN**

El objeto de este trabajo es llevar a cabo un análisis de las ventajas que, a mi modo de ver, tiene el proceso de conformación de una Comunidad de Inteligencia iberoamericana iniciado en los últimos años y en el que tanto el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), como en su día lo hizo su predecesor el Centro Superior de Información de la Defensa (CESID), participan activamente. Dicho proceso adquiere sentido en el marco de la comunidad iberoamericana de naciones y sus distintas manifestaciones.

La estructura de este artículo obedece a la necesidad de abordar la cuestión teniendo en cuenta tres aspectos.

En primer lugar, trataremos la situación de la escena internacional y los factores exógenos que influyen en el desarrollo de las funciones de los Servicios de Inteligencia.

A continuación, y dado que en mi opinión el rendimiento de un Servicio de Inteligencia está condicionado por una adecuada integración en la estructura institucional de un Estado de Derecho, aludiré al modelo español, recientemente reformado mediante las leyes aprobadas en

mayo de 2002, que establecen los mecanismos de control político, judicial y legislativo de las actividades del CNI.

Cuando tanto los expertos en desarrollo como los organismos especializados — Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o Banco Mundial— insisten en la necesidad de contar con el principio de buen gobierno como prerequisite para una gestión transparente y participativa de los asuntos del Estado, no creo que sea exagerado afirmar que la modernización de los Servicios de Inteligencia se convierte en un elemento más en ese proceso de consolidación institucional indispensable para contribuir al bienestar y la seguridad de los ciudadanos de un Estado.

José Manuel Ugarte, en un interesante artículo sobre el control público de la actividad de inteligencia, subraya la necesidad de tomar conciencia de que algunas características de esta actividad parecen opuestas a principios básicos del sistema democrático, como el de publicidad de los actos de gobierno. Por ello, hay que conseguir que dichos rasgos no determinen que el desempeño de la labores de inteligencia vaya en detrimento del obligado respeto a las libertades públicas, al tiempo que se llevan a cabo de acuerdo con los principios de economía y eficacia (1).

Finalmente, en un tercer apartado aludiré a los primeros pasos del proceso de creación de la Comunidad iberoamericana de Inteligencia y sus principales expresiones que son las reuniones de los llamados Clubes de Servicios y que hasta el momento son la Conferencia de Organismos de Inteligencia de Centroamérica, Panamá, España y México, el que agrupa a los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Chile y España y el recientemente creado Foro de Directores de Servicios iberoamericanos.

El objeto de estas redes sobre cuyo funcionamiento volveremos más adelante es, además del intercambio de información e Inteligencia, el establecimiento de canales de confianza que nos ayuden a prevenir diferencias que puedan afectar al buen entendimiento entre las partes.

No olvidemos, para terminar, la importancia que en este proceso debe tener el intercambio de experiencias en materia de formación de recursos humanos y de desarrollo de medios

---

(1) UGARTE, JOSÉ MANUEL. “Control público de la actividad de inteligencia: Europa y América, una visión comparativa”. Resdal. Noviembre 2002.



técnicos, elemento este último importante aunque, a mi modo de ver, subordinado al de la adecuada capacitación de los integrantes de nuestros Servicios.

Antes de analizar los factores que determinan la actividad de los Servicios de Inteligencia considero de interés aclarar qué entendemos por Inteligencia y cómo se justifica la existencia de nuestras Agencias.

Según Lowenthal (2), la Inteligencia difiere de otras funciones del Poder Ejecutivo fundamentalmente por su carácter secreto, a lo que habría que añadir que la información secreta debidamente analizada —no es otra cosa la Inteligencia— debe responder a las necesidades e instrucciones de los Gobiernos, lo que condiciona su elaboración. Así pues, estamos en presencia de una actividad que es secreta y que responde y se elabora en función de la existencia de una demanda localizada en el Poder Ejecutivo.

La razón de ser de nuestros Servicios, siempre según Lowenthal, se justifica por la necesidad de evitar lo que él denomina sorpresas estratégicas —amenazas o acontecimientos que pueden poner en peligro la existencia de un Estado—; por la conveniencia de contar con un conocimiento de los procesos en todo su desarrollo —aquí quizá comparten los Servicios con el resto de los Departamentos ministeriales la ventaja de su carácter permanente frente a los cambios que experimentan los centros de toma de decisiones políticas—; por el apoyo al gobernante, cuidando de no invadir su área de responsabilidad (influyendo sobre la decisión si así lo requiere el político, pero nunca manipulando) y, finalmente, por el mantenimiento del secreto sobre aquellas cuestiones que el Estado entiende que debe proteger para asegurar su estabilidad.

De forma inevitable me vengo refiriendo a la relación Inteligencia/decisión política, que no debe ser una relación rígida, ya que es imposible que la Inteligencia no incluya recomendaciones a los que deben tomar las decisiones políticas, de la misma forma que las prioridades políticas determinan el proceso de elaboración de la información de que disponen los Servicios y su transformación en Inteligencia.

---

(2) LOWENTHAL MARK M. *"Intelligence. from secrets to policy"*. CQ Press 2003.

## EL ESCENARIO INTERNACIONAL Y LAS FUNCIONES DE LA INTELIGENCIA

¿Cuál es el escenario internacional sobre el que nuestros Servicios van a trabajar en los próximos años?

Parece haber un cierto consenso sobre los elementos potencialmente desestabilizadores de la situación internacional después del final de la guerra fría. Fenómenos como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de seres humanos o el contrabando de drogas suponen amenazas reales a la paz y estabilidad internacionales. No debemos olvidar, por otra parte, la existencia de factores como la degradación del medio ambiente y el desorden de las relaciones económicas internacionales, que pueden influir de forma negativa en el bienestar de nuestras poblaciones.

La diversidad de estos factores hace que sea necesario tomar conciencia de que los límites entre los asuntos internos y la política exterior, así como entre lo público y lo privado son cada vez más difusos.

Gregory Treverton (3) señala que las agencias de inteligencia tendrán que abrirse a una variedad de fuentes y no limitarse al ámbito de lo secreto. Deberán compartir asimismo su información y sus análisis con socios y aliados extranjeros y también con actores ajenos al ámbito de la Administración del Estado.

Daniel Yergin nos relata con cierto humor en los primeros párrafos de su obra “The Commanding Heights: The State and the Markets” los comentarios que recoge del Embajador británico en Moscú, en un paseo por el mercado de Ismailovo:

*Cuánto más fácil hubiera sido para los rusos si la URSS se hubiera desintegrado en los años 60 ó 70. En ese momento el intervencionismo estatal era moneda corriente en los países occidentales, y la planificación y la propiedad estatal estaban a la orden del día. Este contexto hubiera permitido a Rusia mantener sus*

---

(3) TREVERTON GREGORY F. “Reshaping national intelligence for an age of information”. Cambridge University Press. 2003.

*compañías estatales y seguir inyectándoles dinero sin tener en cuenta sus enormes pérdidas. La transición a una economía de mercado —concluye el diplomático— no hubiera sido tan traumática (4).*

Todos venimos, por tanto, en mayor o menor medida, de un pasado en el que el Estado intervenía de forma decisiva en la vida económica.

Frente a esta primera constatación de la superación de las barreras entre asuntos internos y política exterior, entre lo público y lo privado, encontramos otros elementos.

— En primer lugar, dos formas de poder. El poder militar, con una supremacía clara de EEUU como única superpotencia —su presupuesto de defensa supera la suma de los cinco países que le siguen en ese esfuerzo—, tan sólo amenazada en su dominio por lo que China puede representar en ese ámbito a medio plazo.

En segundo término, el poder político-económico. Aquí encontramos otros actores: Europa —aunque no sabemos por cuánto tiempo seguiremos con la incógnita sobre si su poder económico y comercial llevará a los europeos a convertirse en potencia política—, China, probablemente Rusia, Brasil, India y, por qué no, la comunidad iberoamericana.

Hemos hablado de poder y no faltan quienes consideran que en el sistema internacional perviven tres características que siguen llevando a los Estados a recelar unos de otros. Éstas son: la ausencia de una autoridad central internacional con capacidad coercitiva, el hecho de que los Estados sigan conservando capacidad de ofensiva militar unido a que no puedan tener certeza absoluta sobre las intenciones de otros Estados (5).

Este análisis incluye una llamada de atención sobre los riesgos inherentes a un mundo multipolar donde dos superpotencias ya no se neutralizan mutuamente y existen posibilidades de que en forma aislada Estados “díscolos” supongan un riesgo, aunque sea pasajero, para el Estado dominante o hegemónico.

---

(4) YERGIN DANIEL. *“The commanding Height: The state and the markets”*. Simon and Schuster 1998.  
(5) MEARSHEIMER, JOHN J. *“The tragedy of great power politics”*. W.W. Norton and Company 2002.

- Frente a esta pervivencia del “animus dominandi” por parte del Estado-Nación, encontramos lo que podemos denominar procesos o tendencias globalizadoras que erosionan la hegemonía de aquél.

En primer lugar, la globalización económica que integra a los capaces y, en cierto modo, ahonda las diferencias de éstos con los desposeídos. Integración por tanto traspasando las fronteras tradicionales, a costa en ocasiones de la desintegración en el seno de la misma sociedad.

En segundo lugar, la revolución de las comunicaciones con efectos indudablemente positivos (6) pero con repercusiones a veces no deseables —posibilidad de que terroristas y narcotraficantes codifiquen sus comunicaciones.

La revolución de las comunicaciones contribuye también a segmentar a nuestras sociedades, ya que el acceso a los ordenadores y tecnologías asociadas no está al alcance de todo el mundo, en la medida en que lo estuvieron en su día la televisión, la radio y el teléfono.

Hay en esta intensificación del flujo de información elementos positivos —hace que las sociedades sean más abiertas— aunque a veces ello lleve como contrapartida que los gobiernos se vean muy condicionados por el denominado “efecto CNN” y hayan de reaccionar a los acontecimientos tal y como son presentados por los medios de comunicación (7).

En tercer lugar, hay que tener en cuenta el incremento de la influencia de los aspectos étnicos y religiosos en el proceso de toma de decisiones de algunos dirigentes. Sin que haya que llegar al concepto de choque de civilizaciones de Huntington, lo anterior es un hecho innegable.

Finalmente, no hay que olvidar los aspectos demográficos y su corolario, los flujos migratorios. Paul Kennedy nos recuerda que Malthus no acertó en sus previsiones, ya que el crecimiento demográfico de su época se vio compensado por el cambio tecnológico.

---

(6) Desde el establecimiento del Website del Gobierno de EEUU en 1997, un chico de 10 años puede acceder a más y mejor información que la que disponía un alto funcionario cinco años antes.

Hoy, lamentablemente, las sociedades con mayor crecimiento de población no son las que están experimentando la revolución tecnológica, que tiene lugar en las sociedades económicamente avanzadas con bajos, cuando no negativos, índices de crecimiento demográfico (8). Ello provoca, por un lado, una presión adicional sobre los recursos naturales en los países en vías de desarrollo, al tiempo que el avance de las nuevas tecnologías en los países desarrollados hace que algunas actividades económicas de aquéllos se conviertan en obsoletas.

En resumen, nuestras comunidades de inteligencia habrán de enfrentar amenazas crónicas y a largo plazo, que requerirán soluciones multilaterales y que traspasarán el ámbito de las funciones tradicionales del Estado, producto del incremento del peso del sector privado en la vida de nuestras sociedades. Las diez compañías más importantes del mundo tienen una producción anual superior al PNB de 150 de los 185 miembros de NN.UU., incluyendo países como Portugal, Israel y Malaisia.

Las Administraciones no serán tanto impulsoras como facilitadoras, y su capacidad para proporcionar Inteligencia adquirirá especial relevancia, en un escenario internacional en el que los actores privados serán cada vez más protagonistas. No olvidemos que esto traerá consigo que el Derecho Internacional probablemente evolucione en el sentido de consagrarse más a preservar los derechos de los individuos y no circunscribirse a, o verse limitado por, los intereses de los Estados.

## **LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA: EL MODELO ESPAÑOL**

El Servicio de Inteligencia en España estaba necesitado de una regulación actual, unitaria y sistemática que le permitiera llevar a cabo sus funciones de un modo eficaz y especializado, regido por los principios de control y pleno sometimiento al ordenamiento jurídico.

---

(7) TREVERTON. Op. cit.

(8) KENNEDY, PAUL. *“Preparing for the twenty first century”*. Random House 1993.

Las disposiciones que regulaban las actividades de Inteligencia tenían rango reglamentario y emanaban del Poder Ejecutivo, por lo que era necesario que fuera una norma con rango de ley la que definiera su naturaleza, objetivos y funciones y estableciera los aspectos sustanciales en materia de organización y régimen jurídico, de modo que pudiera insertarse plenamente en el Estado de Derecho que define la Constitución de 1978.

La Ley 11/2002, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y la Ley Orgánica 2/2002, reguladora del control judicial previo del CNI, ambas de 6 de mayo de 2002, representan el marco legal de referencia de los Servicios de Inteligencia en España.

El CNI se define como “organismo público responsable de facilitar al Gobierno de la nación las informaciones, análisis, estudios o propuestas que permitan prevenir y evitar cualquier peligro, amenaza o agresión contra la independencia e integridad territorial de España, los intereses nacionales y la estabilidad del Estado de Derecho y sus instituciones”.

La Ley configura al CNI como un organismo público especial con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, y le otorga la necesaria autonomía funcional que caracteriza a estos organismos en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta singular naturaleza no implica merma alguna en el control de sus actividades, que se ven reforzadas con esta Ley a través del control del propio Gobierno, con la aprobación anual de sus objetivos, el del Parlamento y de los jueces y tribunales ya que, como cualquier otro órgano de la Administración Pública, rige su actividad por el principio de sometimiento a la Ley y al Derecho, tal y como exige la Constitución de 1978 en su artículo 103.

A la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia, que preside un Vicepresidente del Gobierno y de la que forman parte los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior y Economía, el Secretario General de la Presidencia, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado Director del CNI que ejerce funciones de Secretario de la Comisión, le corresponde, además de proponer los objetivos al Presidente del Gobierno en forma de Directiva de Inteligencia con carácter anual, evaluar el desarrollo de dichos objetivos y velar por la coordinación de los Servicios de Inteligencia con otros órganos de la Administración.

El cumplimiento de dichos objetivos es controlado asimismo por el Parlamento, a través de su Comisión de Gastos Reservados y Secretos Oficiales (9). La Ley 11/2002 otorgó a esa Comisión surgida de la Ley 11/95 de 11 de marzo de 1995, además de la facultad de control de gastos reservados, las de conocer la información relativa al funcionamiento y actividades del CNI, a los objetivos establecidos en la Directiva de Inteligencia, así como el informe anual del Secretario de Estado Director del CNI sobre actividades, situación y grado de cumplimiento de los objetivos del organismo.

A estos controles que llevan a cabo los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se añade el control judicial previo regulado por la Ley Orgánica 6/2002, que exige que un Magistrado del Tribunal Supremo procedente de las Salas de lo Penal o de lo Contencioso-Administrativo, con al menos tres años de servicio en la categoría y elegido por el pleno del Consejo General del Poder Judicial para un mandato de cinco años, autorice todas aquellas actuaciones que afecten a los derechos individuales recogidos en el Artículo 18 de la Constitución de 1978, sobre inviolabilidad de domicilio y secreto de las comunicaciones.

De lo anterior cabe concluir que el CNI desempeña sus funciones conforme a unas líneas establecidas por el Poder Ejecutivo, a cuyo responsable máximo corresponde, de acuerdo con lo establecido en nuestra Constitución, establecer las líneas de gobierno.

Por otra parte, y como corresponde a un Estado de Derecho, el Poder Legislativo es informado con carácter anual y en la Comisión de Gastos Reservados y Secretos Oficiales, cuyas deliberaciones son secretas, de las actividades del Servicio de Inteligencia. Únicamente se excluye la información clasificada relativa a fuentes y medios del CNI y la que procede de Servicios de Inteligencia extranjeros y organizaciones internacionales en los términos establecidos en los correspondientes acuerdos sobre intercambio de información clasificada.

El mecanismo de control judicial supone finalmente la introducción de una garantía a la protección de los derechos y libertades consagrados en nuestra Carta Magna.

De esta manera se ponen las bases para la consecución de los objetivos de legitimidad y eficacia que acertadamente identifica José Manuel Ugarte en el artículo citado anteriormente

---

(9) El Secretario de Estado Director del CNI compareció por vez primera ante la Comisión desde la entrada en vigor de la Ley 11/2002 el 4 de septiembre de 2003.

como los que deben orientar la función de control de la actividad de inteligencia para asegurar que sea útil a la sociedad a la que sirve y justifique los fondos públicos que le son asignados.

## **HACIA UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE INTELIGENCIA**

En otras aportaciones incluidas en esta publicación, especialistas con mayor conocimiento de causa que quien suscribe analizan el proceso de configuración de la comunidad iberoamericana de naciones.

¿Qué encarga la Directiva de Inteligencia al CNI en este ámbito iberoamericano?

La instrucción es doble, por un lado, el apoyo a la estabilidad democrática en la región, por otro, la defensa de los intereses económicos y políticos de España en la zona. Interpretaciones malintencionadas podrían concluir que dichos objetivos pueden llegar a ser contradictorios. Nada más lejos de la verdad. Si la región profundiza en el proceso ya iniciado de consolidación democrática y desarrollo social, los intereses económicos y, por supuesto, políticos de España se verán beneficiados. Es lo que se denomina un juego de suma positiva.

La acción de los Servicios de Inteligencia de España en Iberoamérica se caracterizará por los siguientes rasgos, que son producto de la toma en consideración de la realidad internacional y de las especificidades de las relaciones de nuestro país con el área iberoamericana.

— En primer lugar, la lucha contra el terrorismo. España, que preside desde abril del presente año el Comité Contra el Terrorismo nacido de la Resolución 1373 del CSNU, ha sido desgraciadamente víctima del fenómeno devastador de la violencia terrorista y de sus efectos sobre la convivencia, la generación de bienestar económico y, por tanto, sobre la modernización y consolidación de sociedades abiertas y participativas.

La lucha contra dicho fenómeno, convenientemente fundamentada en el imperio de la ley y dentro del inexcusable recurso a la vía judicial, es condición *sine qua non* para el desarrollo social.



La Resolución de CSNU arriba mencionada subraya el hecho de que la cooperación entre los Estados se revela como absolutamente necesaria para abordar este grave problema. Dicha cooperación deberá estar presente, por tanto, en los intercambios informativos entre nuestras agencias de inteligencia iberoamericanas.

- La lucha contra la inmigración ilegal y el narcotráfico es una tarea en la que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de nuestros Estados habrán de contar cada vez más con el apoyo de las agencias de inteligencia.

La inmigración, fenómeno que merece comentarios en muchas ocasiones desorientados, es un hecho natural, presente como sabemos a lo largo de la historia de la humanidad, que lamentablemente está siendo manipulado por redes de delincuentes que trafican con la carencia económica de las clases sociales más desfavorecidas y sus deseos de mejora. A otros órganos de nuestras administraciones corresponderá sin duda canalizar estos flujos de población. A los Servicios de Inteligencia nos competirá la labor de identificar y desenmascarar a estos siniestros traficantes de seres humanos para hacer posible su detención y puesta a disposición judicial.

Como fenómeno transnacional la inmigración ilegal deber ser también contrarrestada mediante la estrecha colaboración de los integrantes de la comunidad iberoamericana de inteligencia. Esta colaboración debe aplicarse también a la neutralización del tráfico de drogas, que va de la mano de la corrupción, genera violencia y representa por tanto un factor de inestabilidad política, económica y social.

- En la intermediación en conflictos, España tiene ya una larga tradición de ejercicio de buenos oficios en materia de apoyo a procesos de paz. En otros artículos de este número se hace un pormenorizado análisis de la contribución española a la paz y la seguridad en el continente americano. No debemos olvidar por otra parte que las naciones iberoamericanas tienen una vasta tradición en materia de operaciones de mantenimiento de la paz.

La aportación del entonces denominado CESID a las operaciones de paz en Centroamérica o al proceso de diálogo en Colombia entre la guerrilla y el Gobierno son ejemplos de los esfuerzos llevados a cabo en el ámbito de la inteligencia para coadyuvar a políticas decididas por gobiernos legítimamente constituidos. Dichas acciones de apoyo cesan tan

pronto como las autoridades del país que en su día abrió una vía de diálogo acuerdan suspenderlo. Entiendo que debe evitarse que los Servicios de Inteligencia jueguen a aprendices de brujo y lleven a cabo acciones paralelas al margen de lo decidido por esos gobiernos legítimamente constituidos.

Debemos ser, como he señalado ya en otros apartados de este artículo, agencias de inteligencia al servicio de Estados democráticos, causa y efecto de los procesos de consolidación institucional y de profundización de la democracia participativa.

La lucha contra el terrorismo, la inmigración ilegal y el narcotráfico y la intermediación en conflictos son, a mi modo de ver, aportaciones de indudable valor para la estabilidad democrática. Hay que tener en cuenta por otra parte que dichas amenazas están en ocasiones interconectadas (terrorismo con narcotráfico y tráfico de armas, terrorismo con proliferación de armas de destrucción masiva...).

Además de ello, el CNI tiene encomendada, como he señalado anteriormente, la defensa de los intereses de las empresas españolas en los denominados sectores estratégicos de nuestra economía. Se trata de la banca, la industria de las telecomunicaciones, el sector energético, el aeronáutico y el de industria de defensa.

Las inversiones de las empresas españolas alcanzaron un protagonismo desconocido hasta ese momento en nuestras relaciones con Iberoamérica a raíz de los procesos privatizadores puestos en marcha por algunos gobiernos de la región siguiendo las recomendaciones de los organismos financieros internacionales dentro de las denominadas políticas de ajuste estructural (10). Como sabemos, los años noventa se caracterizaron por la desregulación de los mercados, las privatizaciones y la consolidación de las organizaciones subregionales de integración económica.

Independientemente del juicio que nos merezcan las medidas adoptadas en su día y cuando parece que toman fuerza tendencias o posturas críticas hacia las políticas de ajuste estructural (11), es indudable que el fenómeno de la interdependencia de nuestras economías,

---

(10) La inversión extranjera directa en Iberoamérica pasó de 31.179 millones de dólares en 1996 a 73.915 millones en 1999.

(11) Un ejemplo de estas críticas lo encontramos en el artículo de JOSEPH STIGLITZ: *“El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”*. Revista de la CEPAL. Agosto. 2003.

producto del incremento de la inversión española en la región, es irreversible. Habrá dado lugar en algún caso a situaciones de tensión pero en líneas generales estimo que se trata de un factor que está contribuyendo a generar crecimiento económico y que, acompañado de otras acciones, consolidarán la relación entre el continente iberoamericano y España. Esa consolidación habrá de basarse sin duda en una superación del factor desestabilizador que representa la falta de correlación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, probablemente debido a una políticas fiscales ineficaces. En este debate no faltan quienes recuerdan que las políticas de industrialización por sustitución de importaciones que caracterizaron la situación de la región en los años cincuenta y sesenta, no consiguieron que el crecimiento económico trajese consigo equidad.

Me gustaría terminar con una referencia a los esfuerzos que los Servicios de Inteligencia iberoamericanos están llevando a cabo para responder a los retos que he intentado describir a lo largo de este trabajo.

Si tras el ingreso de España en la OTAN y en la Unión Europea tuvo lugar la entrada del CESID en los foros que agrupan a los distintos Servicios de Inteligencia de los países europeos, la consolidación de la comunidad iberoamericana de naciones justifica plenamente la creación de foros de Servicios de Inteligencia iberoamericanos.

Los tres foros existentes —COICEPEM (12), MERCOSUR, Chile y España (13), y el Foro de Directores de Servicios de Inteligencia iberoamericanos— tienen como objetivo hacer posible que los máximos responsables se reúnan con periodicidad fija, normalmente con carácter anual, para impulsar el intercambio de información entre expertos y el desarrollo de proyectos de

---

Stiglitz estima que las reformas inspiradas en el denominado consenso de Washington dieron escasa importancia a la mejora del sector público y confiaron en exceso en el efecto “trickle-down”, de filtración o goteo, es decir: aunque las políticas económicas no estaban específicamente diseñadas para combatir la pobreza, los prometidos beneficios del crecimiento llegarían de algún modo a los pobres.

- (12) La Comunidad de Inteligencia de Centroamérica, Panamá y España inició su andadura a instancias del Servicio costarricense, que convocó en noviembre de 1997 a los Directores de los Servicios de estos países a una reunión en San José. A partir de ese encuentro y del acuerdo unánime de los Directores, se decidió que estas reuniones se celebrarían con carácter anual. Así, la segunda tuvo lugar en Managua, en septiembre de 1998; la tercera en Madrid, en septiembre de 1999 y fue donde se institucionalizó formalmente esta Comunidad; la cuarta en Panamá, en septiembre de 2000; la quinta en San Salvador en noviembre de 2001; la sexta en Guatemala en septiembre de 2002 y la séptima en Tegucigalpa, en septiembre pasado.
- (13) La primera reunión de Directores tuvo lugar en Madrid los días 16 y 17 de enero de 2001, la segunda en Brasilia en 2002 y la tercera en Santiago de Chile en noviembre del presente año.

cooperación técnica y poner las bases para el establecimiento de redes propias y cifradas de comunicaciones que permitan intercambiar información por vía segura sobre temas específicos.

Merece especial mención en este proceso la celebración el pasado año en México del I Foro de Directores de Servicios de Inteligencia iberoamericanos, cuya segunda edición ha tenido lugar en Cartagena de Indias en octubre del presente año.

Dado que la Comunidad Iberoamericana de Naciones se fundamenta en la existencia de una identidad común y de unos intereses también comunes, la colaboración entre Servicios tendrá como objetivo fundamental la necesidad de hacer frente a amenazas externas, como el terrorismo, la criminalidad organizada, la inmigración ilegal o el tráfico de armas.

El proceso de constitución de una comunidad iberoamericana de inteligencia habrá de asociarse a las líneas políticas establecidas en las cumbres iberoamericanas y no está reñido con la potenciación de las relaciones bilaterales entre Servicios y la creación de comunidades de inteligencia de ámbito regional, como las ya citadas de América Central (COICEPEM) y América del Sur (MERCOSUR).

La experiencia de estos foros subregionales nos muestra las enormes posibilidades de colaboración en los distintos ámbitos de actuación de los Servicios, tales como el establecimiento de redes seguras de comunicaciones y la realización de cursos sobre materias específicas, que faciliten el reforzamiento de sus lazos de confianza entre los expertos de nuestras agencias y mejoren su capacitación.

El que fuera Canciller mexicano, Jorge Castañeda, nos habla de la cuestionada “calidad institucional” en América Latina y atribuye a las imperfecciones institucionales de los regímenes políticos latinoamericanos la falta de resultados de las reformas.

Entiendo que para afrontar los retos de fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, de consolidación de los procesos de paz y de aumento del peso de los países de nuestra comunidad iberoamericana en la escena internacional, la contribución de los Servicios de Inteligencia es esencial. Ésta responde a uno de los aspectos más relevantes del Consenso de

Monterrey, que como nos recordaba recientemente el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Antonio Ocampo, es el apoyo a la construcción de instituciones democráticas (14).

## CONCLUSIÓN

He intentado describir cómo en un escenario internacional que se caracteriza por la existencia de una serie de amenazas transnacionales, por la pervivencia del Estado-nación y por un cambio en la relación de fuerzas entre las Administraciones del Estado y el sector privado, el recurso a la cooperación internacional es obligado también en el ámbito de la Inteligencia.

En el marco iberoamericano la existencia de una comunidad que comparte principios e intereses sobre la base de una afinidad histórica y cultural, facilita esa cooperación. No hay que olvidar finalmente que para conseguir la neutralización de las amenazas citadas a lo largo de este artículo habrá que potenciar el reforzamiento y consolidación de nuestras agencias de inteligencia, que actuarán sometidas al imperio de la ley.

Se atribuye a Albert Einstein en el comienzo de la era nuclear la frase *“todo ha cambiado menos nuestras ideas”*. Estoy convencido de que en esta era de cambio que atraviesa el mundo, seremos capaces de adaptar nuestras ideas a los procesos de mutación que vivimos y adecuar nuestro trabajo a lo que nuestras sociedades legítimamente esperan de los Servicios de Inteligencia.

---

(14) Notas de la CEPAL n° 29. Julio 2003.

**CAPÍTULO SEXTO**

**EL VALOR DE LOS PRINCIPIOS EN LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA**

## **EL VALOR DE LOS PRINCIPIOS EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

POR YAGO PICO DE COAÑA DE VALICOURT

### **LA SITUACIÓN DEL MUNDO, LOS CAMBIOS. LA INTERDEPENDENCIA. LA BRECHA SE AGRANDA**

#### **La situación del mundo, los cambios**

Es evidente que hay dos fechas que, a finales y principio de siglo, van a condicionar en parte a Iberoamérica a pesar de que los acontecimientos no se produzcan en la geografía propia. 1989 (desintegración de la Unión Soviética tras la perestroika) y 11 de septiembre del 2001 (Torres Gemelas y Pentágono). Aunque los hechos más recientes si algo demuestran es la situación de incertidumbre que vive el mundo, se podrían hacer algunas reflexiones sobre el proceso de transformación que estamos viviendo.

#### *La profundidad de los cambios*

Han pasado ya más de doce años desde la caída del muro de Berlín. La desaparición de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas afines acabó con el orden mundial establecido tras la Segunda Guerra Mundial. El fin de la bipolaridad y la disuasión es un hecho. Y aunque todavía no se ha llegado a una solución satisfactoria de la “*cuestión nuclear*” se reconoce que ésta debe plantearse en términos radicalmente distintos a los que existían en 1945. Hasta el 11 de septiembre del 2001, 1989 parecía suponer el comienzo de una nueva era, que llegaba cuando se

cumplía el bicentenario de la Revolución Francesa que destruyó los cimientos de “*L’Ancien Regime*”. Hoy también contemplamos la eliminación del antiguo orden pero los distintos factores en juego con la aparición de un terrorismo larvado, oculto y a veces poco detectable, la amenaza de proliferación nuclear, con disuasorias ínfulas defensivas, en países impensables hasta hace nada de tiempo, los desacuerdos entre los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, la aparición del concepto de guerra preventiva no reconocido por el Derecho Internacional, el propio cuestionamiento del papel de la ONU y de la UNESCO, las destacadas oposiciones de potentes países a ratificar y/o apoyar la Corte Penal Internacional, las minas antipersonales (Ottawa), el mejor acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo (Monterrey), el desarrollo sostenible (Johannesburgo), el comercio (Doha, Cancún) o las decisiones de Kioto, no nos permiten definir con exactitud los rasgos de la nueva sociedad internacional. En el contexto de indefinición que nos movemos hay factores que invitan a la esperanza y otros que nos mueven a la preocupación.

Debemos recordar que Las Naciones Unidas cumplieron 50 años en 1995 e intentaron seriamente de la mano de Koffi Annan una reestructuración y mayores competencias siguiendo las ideas del documento “Agenda para la Paz” presentado por el propio Secretario General. Las organizaciones regionales y más concretamente la Organización de Estados Americanos (OEA) se plantearon unos objetivos más ambiciosos unas veces complementarios con los de Naciones Unidas y otras propios ante la inacción o las reservas de actuación de su hermana mayor. El Secretario General, Gárrica, ha cumplido importantes cometidos en distintos países (el último en Venezuela) buscando siempre el compromiso en aras del mantenimiento de la Constitucionalidad y el Estado de Derecho. Los avances en numerosos procesos de integración, la proliferación de contactos entre Jefes de Estado y de Gobierno, las distintas cumbres, comienzan a poner en cuestión la vigencia del Estado-Nación en aras de una entidad supranacional, con lo que supone de parte de pérdida de soberanía. Nos preguntamos todavía que niveles de cohesión política, económica y social alcanzará la Europa de los 25 o las negociaciones del ALCA que contempla una zona de libre comercio para el 2005. Y, sobre todo que papel les corresponde a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno y a las Cumbres entre la Unión Europea y América Latina.

A la aparición del viejo fantasma de los nacionalismos que recuperaron para el diccionario internacional viejos términos, como “limpieza étnica, “exclusión” o “xenofobia” se unen ahora las lacras de los “ismos,” “fundamentalismo”, “racismo”, “sexismo” o “integrista” que, cuando



es religioso, multiplica hasta cotas insospechadas su terrible accionar con devastadores efectos. Por cierto, no debemos olvidar que en América no se conoce ningún movimiento nacionalista de carácter independentista. Hay conflictos territoriales que se van resolviendo con la ayuda inapreciable de las Cumbres Iberoamericanas y la OEA, reivindicaciones indígenas a favor de etnias y ancestrales derechos, pero nadie reclama la independencia de una parte del solar patrio. Existe todavía un respeto y una coincidencia por el Estado-Nación sin perjuicio de favorecer la integración regional. Es curiosa esa coincidencia y conviene tenerla presente cuando la globalización en la que nos encontramos inmersos parece imponerse, se negocia arduamente la Convención Europea y se tiende incluso, aunque con notables excepciones, a mundializar lo judicial, como ha sucedido en los casos de Pinochet, Milosevic y Cavallo.

### *La celeridad*

Todo sucede rápidamente y en poco tiempo. En efecto, y como ya se ha señalado, en 1989 cae el telón de acero. Entre 1974 y 1999, 113 países pasan de dictaduras o regímenes autoritarios a democracias por lo menos electorales. En América la década perdida en lo económico se transforma en ganada en lo político con la recuperación de los comicios y el poder de los civiles. La presencia de la religión en la política se agudiza en los países árabes e islámicos, lo que genera contrapartidas laicas duras, autoritarias y poco o nada populares. La crudeza espantosa del 11 de septiembre precipita los acontecimientos.

Iberoamérica entretanto, aun plagada de problemas, no tiene en el último cuarto de siglo guerras declaradas entre vecinos ni confrontaciones religiosas que se puedan considerar importantes. Elige la vía de la mediación, la negociación o el diálogo para evitar, aunque sea en el último minuto un conflicto entre naciones hermanas. En lo interno y aunque a menudo aparecen rumores golpistas, la realidad es que se ha procurado siempre buscar soluciones constitucionales que defiendan los principios democráticos y desemboquen en elecciones. Las Cumbres Iberoamericanas a través del mecanismo de consultas y la OEA han jugado un destacado papel en esta materia. El gran tema pendiente es que la democracia electoral sea acompañada por la democracia social.

## **La interdependencia de los actores. La brecha se agranda**

Vivimos en un mundo globalizado e interdependiente. Cuando creíamos que el fin de la guerra fría nos llevaría a la prosperidad no tuvimos en cuenta que las desigualdades socio-económicas, y las causas de los desequilibrios permanecían en la configuración del nuevo orden económico mundial. La llamada *deuda social* quedaba impagada y podía generar una protesta social masiva como así fue por ejemplo en Argentina, Bolivia (renuncia y autoexilio del Presidente González de Lozada por la presión popular indígena, respetando en lo que cabe la Constitución), Perú o Venezuela. Si a ello unimos las ideas ultraconservadoras de determinados fundamentalismos religiosos que insensiblemente adoctrinan a sus gentes en nombre de dioses siempre únicos y verdaderos, nos podemos encontrar con la aparición de terrorismo más cruelmente motivado y organizado.

Existe siempre una costumbre de facilitar datos estadísticos en apoyo de las tesis que defendemos anegando al lector con andanadas de números. Sin pretender aburrir al personal con un sinfín de cifras ilustrativas, no me resisto sin embargo a proporcionar algunos datos simples, de abrumador peso específico por su significado. Veamos: 389 personas poseían en el 2001 más de 10.000 millones de dólares. Como contrapartida el 45% de la población o, en otras palabras, más de 1.300 millones de personas viven con menos de un dólar diario. James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial, ha reconocido recientemente (“El País” 9-06-03) que si *“queremos un más estable y pacífico mundo, tenemos que restaurar la esperanza y prosperidad a los 3.000 millones de personas que viven con menos de dos dólares diarios”*. Kioto nos alerta de que 2.300 millones no tienen agua. La brecha se agranda. Según las Naciones Unidas y para no referirnos de entrada Iberoamérica, Mozambique o Nigeria necesitarán dos siglos para alcanzar un nivel de desarrollo simplemente humano. Estados Unidos apoya ahora el proyecto de “Hambre Cero” del nuevo y prometedor Presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, imagino que pensando en lo increíble que resulta la existencia de casi 53 millones de personas en Brasil que viven por debajo del umbral de la pobreza.

¿Quiénes son las víctimas?:

- Los no existentes, porque a nadie le importa su existencia.
- Los sobrantes porque nos molestan.

- Los excluidos del acceso a bienes que consideramos normales.
- Los “desechables” tremenda denominación que se aplica en Colombia a los que arrastran su desesperación, adicción a la droga y vejez prematura por calles y plazas, o simplemente los pobres cuya prioritaria opción es habitualmente esgrimida por la Iglesia con el Concilio Vaticano II como fondo e imagen de esperanza.

¿Quiénes somos los responsables?

Cuando digo somos lo hago conscientemente. Ya que tanto se habla ahora de globalización, debemos acostumbrarnos a sentir que los problemas de los demás, son también nuestros problemas y que toda sociedad que se precie de cualquier país que tenga un problema debe sentirse directamente implicada en su solución. No es de los pobres ni de los ricos. No es de la Iglesia ni de los laicos, no es de los empresarios ni de los trabajadores, no es de los intelectuales ni de los analfabetos, no es de la élite ni de los que carecen de recursos, no es la pobreza ni la miseria, no es del ejército o la guerrilla, no es del gobierno o del pueblo, no es de los electores ni los elegidos. Es de todos. De la sociedad entera, de las personas consideradas como individuos. Es desde luego también de los diplomáticos, de los responsables de política exterior de los distintos países que tienen la obligación de introducir la ética en el conjunto de sus relaciones bilaterales y en su presencia en los foros multilaterales.

Se ha dicho muchas veces: “Si quieres la paz prepara la guerra”. Se ha señalado también en otras oportunidades el aforismo de: “Prefiero la injusticia al desorden” con el añadido “Entre el orden y la libertad me quedo con el orden”. Sinceramente considero que es un error. Si deseas realmente la paz trabaja por la Justicia. Si quieres orden dame la libertad, que con ella ya me encargaré de construir el orden más justo y equilibrado posible. En un macrosondeo del Banco Mundial (en el que reconoce el fracaso de sus planes para combatir la pobreza) 2.600 líderes de 48 países se muestran de acuerdo en que la pelea contra la pobreza (“la deuda social”) y los cada vez más grandes desequilibrios regionales es la clave para alcanzar la paz mundial y rebajar las tensiones y las crisis. De lo contrario corremos el riesgo de convertir el mundo en dos polos irreconciliables ya sea norte-sur, este-oeste, civilización cristiana-islámica, países ricos o pobres. En suma partir el planeta en dos partes. Los que no comen y los que no duermen, pensando en lo que les pueden hacer los que no comen.

Por otra parte el Norte desarrollado no quiere asumir sus responsabilidades en la destrucción medio ambiental, no se hacen las concesiones suficientes en deuda externa, comercio internacional, cambio climático, patentes, ayuda al desarrollo, que permitan cambiar su insostenible modo y ritmo de vida. Recordemos con José Santamaría (prólogo al libro “Otro mundo es posible.. de Antoni Salamanca editorial Mediterranià de Barcelona) que el carbono presente en la atmósfera se ha incrementado en un 30% respecto del siglo XIX y hoy añadimos cada año 8.000 millones de toneladas adicionales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) acelerando el cambio climático al que también contribuyen el metano, el óxido nitroso y los clorofluocarbonos (CFC). La reducción de la capa de ozono a causa de los CFC y a pesar del Protocolo de Montreal de 1987 y de sus revisiones posteriores tendrá incidencia en el incremento de los cánceres de piel, las cataratas, reducirá el fitoplancton, las capturas pesqueras y las cosechas, causando daños a todo tipo de animales y plantas. De ahí que la UNESCO, foro de reflexión y debate e importante Organización especializada del Sistema de Naciones Unidas, que se ocupa de la Cooperación en el campo de la Educación, las Ciencias Naturales y Sociales, la Cultura y Patrimonio Cultural, y la Comunicación e Información, haya aprobado en 1997 (como veremos en el apartado “Defensa de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”) una importante Declaración Universal de Derechos de las Generaciones Futuras a la que quizás no se haya prestado la debida atención.

He de decir que en América Latina los países pobres han tratado de amoldarse a las exigencias del Norte y a las doctrinas neoliberales implantando instituciones democráticas y mecanismos de control. Se han topado con la desconfianza permanente de los países desarrollados en sus estructuras y calidad democrática, el problema de la deuda, la lucha contra las políticas agrarias y/o subvenciones en origen y desde luego con sus propias deficiencias. Los problemas que afectan a nuestra América consisten muchas veces en la incapacidad de conjugar la expansión económica y el sostenimiento de una democracia puesta en cuestión por populismos, caciquismos, carencia de integridad y sensación en suma de que los “poderes fácticos”, las “fuerzas oscuras” se imponen a los representantes elegidos democráticamente y condicionan a los gobiernos.

Al efectuar en 1997 (Pico de Coaña “Cuadernos de Estrategia, núm.92 de enero de 1997), un análisis de los principios básicos de la política exterior española, dejábamos traslucir la conveniencia de su aplicación rigurosa, que no estricta, en aras de contribuir a una mejor

comprensión entre los gobiernos, instituciones y personas que componemos la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Desde la perspectiva de los años transcurridos, consideramos conveniente analizar el desarrollo que se le ha dado a lo que a nuestro juicio debe constituir un referente fundamental, teniendo presente que toda política exterior que se precie, tiene que tratar por todos los medios de contribuir al desarrollo de la libertad, a trabajar por el establecimiento de la justicia, luchar por eliminar la exclusión social y la pobreza, terminar con la impunidad y la corrupción, y trabajar por la paz con profundo respeto a los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Esas son las claves que nos van a permitir desarrollar un esquema básico de cooperación en materias de seguridad, defensa y narcotráfico y esgrimir los argumentos necesarios para combatir con eficacia el terrorismo sin distinciones territoriales ni ideológicas.

La Comunidad Iberoamericana dispone de una situación privilegiada al respecto. No tiene guerras fronterizas, el continente está desnuclearizado, ha establecido a través de sus Cumbres Iberoamericanas unos principios que debían obligar a los Jefes de estado y de Gobierno a cumplir y hacer cumplir unas normas que tienen mucho que ver con la agenda internacional. Entre otras muchas cosas, Iberoamérica respalda sin reservas la libertad de comercio, la reducción de la deuda, la supresión de trabas exportadoras a los países en desarrollo permitiendo un mejor acceso a los mercados, la Corte Penal Internacional, la supresión de minas antipersonales, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, la responsabilidad compartida en el tema de la droga lo que supone lucha contra el blanqueo de dinero, producción, tráfico, consumo y exportación de precursores, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional en todas sus formas, la diversidad cultural y los principios de la Carta de Naciones Unidas. La Comunidad Iberoamericana debe aunar fuerzas para enfrentar con éxito y dignidad los problemas que nos aquejan: corrupción, impunidad, gobernabilidad, competitividad, equidad e injusticia como carencia de aplicación mínimamente ejecutiva de la justicia.

La seguridad empieza siempre por crear las condiciones internas e internacionales, que permitan dar una vida digna a los ciudadanos. A partir de ahí se abrirá el camino hacia una futura y por el momento lejana Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa que aprovechará desde luego las múltiples experiencias que ya tiene de cooperación policial, las misiones internacionales de paz, lucha contra la droga y colaboración, a través de cursos e intercambio de experiencias, entre sus fuerzas armadas. Este ejercicio que se nos antoja cada vez más necesario

y que describen en este cuaderno otras plumas autorizadas debe siempre tener en cuenta que nuestra Comunidad descansa en los valores compartidos y entre ellos el preguntarnos continua y sostenidamente ¡cuánta pobreza puede aguantar una democracia!

América es vital para España y su acción exterior. Analizaremos en consecuencia a continuación el origen y los nexos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, los factores que la hicieron posible, los principios que la informan y los rasgos de identidad de una política exterior española consecuente sobre la materia que debe siempre estar presidida por la honestidad, el hermanamiento solidario, la verdad, el realismo, el consenso y la contribución al democrático desarrollo de los pueblos iberoamericanos.

## **EL ORIGEN Y LOS NEXOS DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

No cabe duda que el nexo de unión de nuestra comunidad lo forman seis elementos de primera magnitud.

### **Los seis elementos**

#### *Nuestro mutuo descubrimiento*

Nuestro encuentro, en 1492 que supuso el inicio de una aventura común plagada de avatares en la que hubo de todo, bueno y malo pero que, querámoslo o no, nos hizo compartir y vivir juntos una buena temporada. Aquí siempre existen dos tipos de tentaciones, ambas perversas, que intentan dividir e incluso herir los sentimientos de nuestras comunidades. Los que piensan que la conquista fue la fuente de todos los males, destruyó una civilización “casi angelical” y no fue capaz de reemplazarla imponiendo la Encomienda la Mita o la Inquisición y los que sostienen que el origen de los problemas está precisamente en la independencia de España, que dio paso a las elites o clases privilegiadas, las dictaduras militares o de sistemas, la impunidad, la injusticia y la corrupción. Hay que superar estas falsa actitudes, ensamblando lo mucho que nos une que es sin duda más, enormemente más amplio, que lo que nos separa. La mutuas migraciones del siglo pasado y el actual de España a América y a la inversa son, aunque algunos no lo quieran ver, una riqueza incalculable (ver apartado “Las cinco migraciones” en el

artículo “La Política Exterior de España en América y las Cumbres Iberoamericanas”, Número 92 de Cuadernos de Estrategia, enero de 1997).

### *La lengua*

El castellano en España y el español en América. Como dice Neruda “*todo está en la palabra*”. Cuando críticamente se refiere a los bárbaros conquistadores añade: “*las palabras luminosas que se quedaron aquí resplandecientes...el idioma. Salimos perdiendo...Salimos ganando... Se llevaron el oro y nos dejaron el oro... Se llevaron todo y nos dejaron todo... Nos dejaron las palabras*” (Pablo Neruda, “Confieso que he vivido. Memorias, 1974, Seix Barral, Biblioteca breve, Barcelona 1991. Pg. 72 y 77-78). Atreverse a decir hoy que el idioma no es rentable sería además de falso irreal. Nos une, nos dignifica, nos proporciona un arma imposible ni de parar ni de cuantificar, aunque ahora se señale que podría suponer hasta el 15% del Producto Interior Bruto. Sólo pensar que ya no existen en la empresa europea y, sobre todo en EEUU, Canadá y Japón departamento internacional que se encargue de Latinoamérica que no exija el dominio del español o el portugués (para trabajar en Portugal o en ese continente llamado Brasil), nos debería obligar a meditar. Estados Unidos con sus más de 38 millones de “hispanos” (así se les llama a los hispanohablantes) y España crecen demográficamente, no lo olvidemos gracias a la inmigración que habla español.

### *La cultura*

Si tenemos una historia compartida y una lengua común debemos reconocer que nuestras posibilidades son innatas. La cultura es también un bien rentable. Si se juntan esfuerzos puede constituir un valor añadido de primera magnitud. Me explico. En el mundo globalizado en el que nos movemos sólo en el campo de la literatura y las editoriales la oferta que el mundo iberoamericano puede presentar tras el extraordinario “Boom” de escritores, poetas y autores de teatro (plagados de premios Nobel, Cervantes, Príncipe de Asturias, Rey de España de periodismo, etc.) es irresistible. Y otro tanto empieza a pasar con el auge del cine (no suficientemente publicitado y a veces abusivamente anulado por Hollywood), determinados deportes, música y teatro de dirección o de interpretación, pintura, investigación, etc. Con el mundo de internet y con una decidida colaboración de los países iberoamericanos en la

UNESCO podemos convertir el español en la segunda lengua del mundo y ayudar a expandir y rentabilizar nuestra cultura hija de un historia e idioma compartidos.

Es saludable predicar que, Vargas Llosa, García Márquez, Saramago, Pessoa, Octavio Paz, Rulfo, Reyes, Bryce Echenique, Roa Bastos, Benedetti, Sábato, Borges, Mutis, Rubén Darío, Cardenal, Asturias, Gabriela Mistral, Neruda, Sábato, Arciniegas, Patarroyo, Botero, Valdés, Julio Bocca, Alicia Alonso, Cuadra, Fuentes, Prebisch, Arias, Rigoberta Menchú, Obregón, Roda, Di Stéfano, Ronaldo, Pelé, Fangio, y tantos otros son todos “*sudacas, centracas, portuñoles o iberoacas*”. Es decir *iberoamericanos*.

#### *Sistema jurídico y organización judicial similares*

Distinto por tanto a los países de ascendencia sajona, con normativa propia y original, en la que existen constituciones y códigos de origen común entre los que destacan términos similares tales como Corte (Tribunal) Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Fiscal General, Procurador, Contralor o Defensor del Pueblo. Todo ello en el marco de una división de poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y órganos de control que garantizan, aunque a veces solo sea en el papel, los derechos y deberes del ciudadano.

#### *La religión*

Es curioso la importancia que ha tenido este factor en nuestras relaciones y lo poco que se habla de ello. Ha sido un largo recorrido en el que la doctrina católica primero, cristiana hoy han jugado un papel fundamental acallando o despertando conciencias. Desde la conquista del brazo de la Cruz y de la Evangelización, pasando por las Universidades, las órdenes religiosas, la Inquisición, la Teología de la Liberación y las sectas. El mundo iberoamericano está plagado de nombres de destacada importancia. Pedro Claver, Juan Diego, el hermano Betancourth, Fray Antonio Montesinos, Bartolomé de las Casas. En las dos últimas décadas del siglo pasado el papel desempeñado por la Iglesia católica que toma conciencia, no solo a nivel de comunidades de base sino también de la mayor parte de las jerarquías (Brasil Helder Cámara, Chile Silva Enríquez, El Salvador Romero, Guatemala Quezada Touruño y Gerardi...), de que algo no marcha bien en un continente donde las situaciones de desigualdad, injusticia y marginación de



las mayorías populares corren el riesgo de perpetuarse a pesar de la llegada de presidencias civiles. Documentos de conferencias episcopales tales como “*Unidos en la Esperanza*” que profundizan en la idea de que los pobres pueden tener esperanza de una plenitud final y de una iniciación ya en este mundo de esa esperanza (Ellacuría). Como señala el propio Juan Pablo II en su mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz de 1 de enero del 2000:

*Que nadie se haga ilusiones que la simple ausencia de guerra, aun siendo tan deseada, sea sinónimo de una paz duradera. No hay verdadera paz si no viene acompañada de equidad, verdad, justicia y solidaridad.*

Es la influencia del Vaticano II (1962), Medellín (1968) y Puebla (1979), la realidad de una teología de la liberación que comparten o comprenden grandes figuras como Gutiérrez y Ellacuría (hoy ambos premios Príncipe de Asturias), Romero, Casaldáliga, Rivera Damas, Sobrino, Richard, Boff...) y que ha sido a veces injusta y poco objetivamente tratada intentando reducirla demagógicamente a la figura del “cura guerrillero”, cuando lo que de verdad anuncia es esperanza, misericordia y opción preferencial por los pobres. Es una Iglesia *de los pobres y con los pobres*, no *para los pobres* que se debe construir en la tierra y desde ya. Con los medios de que se disponen en la actualidad, el Reino, la lucha contra la pobreza comienzan en este mundo y no sólo en el otro. Es decir, como el Padre Nuestro. “Hágase tu voluntad *en la tierra como en el cielo*”.

Habría que analizar seriamente el grado de influencia e intercomunicación que se ha producido entre comunidades de base entre la Europa y la Latinoamérica iberoamericana. No olvidemos que como decía Rubén Darío estamos en la América que habla y reza en español y, añadido yo, en portugués.

### *La mutua emigración hacia América y hacia España*

Desde la emancipación del siglo XIX y más profundamente en el XX y XXI los contactos, las corrientes de ida y vuelta por razones económicas que incitan a buscar una vida mejor, o exilios y/o estancias obligadas en otro país iberoamericano distinto del de lugar de nacimiento, residencias temporales de empresarios, ejecutivos, cooperantes, intelectuales, deportistas, artistas, toreros, religiosos y lo que queramos imaginarnos, han establecido una invisible cadena

de relaciones y matrimonios mixtos y han contribuido y contribuyen al desarrollo económico, cultural y social de nuestros pueblos. A pesar de ciertas reticencias debemos públicamente reconocer que los iberoamericanos emigrantes han construido sólidos lazos de unión, han aportado cultura y experiencias propias y sirven de sostén a la demografía y a la seguridad social.

## **LOS FACTORES QUE INFLUYERON POSITIVAMENTE EN LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO**

En 500 años de convivencia y más de 160 de independencia, la familia iberoamericana no había conseguido reunirse a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. Sólo había tímidos y poco recordados intentos en el siglo, XIX como el proyecto nunca ejecutado de Confederación Hispanoamericana del Precursor Miranda, el proyecto privado de la Unión Iberoamericana de 1884 que impulsó el Congreso Social y Económico Hispanoamericano de Madrid de 1900. Convocó a los presidentes del Círculo Mercantil, Ateneo de Madrid, Academias, Cámaras de Comercio, Sociedades de Escritores y Artistas, Económica Matritense, Asociación de Agricultores, Círculo Industrial, Sociedades Navieras Gremios y otros centros que respondieron con entusiasmo y consiguieron que hubiese una amplia representación de todas las naciones hispanoamericanas. Tan es así que para contrarrestar, Estados Unidos fomentó en paralelo una iniciativa para celebrar un Congreso Panamericano en México coincidiendo con el Congreso español que generó (conviene aprender de la Historia) un gran malestar. Como vemos y aunque participarían personalidades como Francisco Silvela, Sagasta o el Marqués de Campo, no fue una reunión de máximos mandatarios.

Hoy, en el año 2003, los Jefes de Estado y de Gobierno han sostenido, con fundadas esperanzas no exentas de preocupaciones, la décimo tercera cumbre en Santa Cruz de la Sierra Bolivia, admirable ciudad, en donde España ha ubicado uno de los tres centros de cooperación que tiene en América además del de La Antigua (Guatemala) y Cartagena de Indias (Colombia).

El origen de las cumbres se debió a una callada y seria planificación que contemplaba la ineludible necesidad de que países hermanos con historia, lengua, cultura, religión sistemas

jurídicos similares comunes y migraciones mutuas, participantes en distintos foros internacionales-regionales propios a uno y otro lado del “gran charco”, podían y debían reunirse, al máximo nivel para dialogar sobre sus problemas, fomentar programas comunes, rentabilizar sus posibilidades reales (sobre todo los dos idiomas y la cultura compartidas) establecer canales concretos de cooperación, analizar la coyuntura internacional y regional, y resolver, al amparo y con la discreción que proporcionan las conferencias para reuniones multilaterales, sus posibles diferencias. Los países anglófonos (Commonwealth) y francófonos se reunían, (los de habla portuguesa lo harían más tarde) y sin embargo los iberoamericanos no.

Para ello España buscó aliados, mandó emisarios a todos los países, escuchó propuestas, clarificó dudas, planteó problemas tanto de filosofía como de estructura y definió un consenso de mínimos para poder arrancar.

Al principio, el término Iberoamericano no era ni comprendido ni aceptado. Cuando en 1989 se inician conversaciones con México para la negociación y firma de Tratado de Amistad y Cooperación de 1990, la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana tenía dudas de la bondad del concepto. Aclaradas éstas, dos cancilleres Solana de México y Fernández Ordóñez de España toman la iniciativa de proponer al resto de los Países susceptibles de integrar una futura Comunidad Iberoamericana, la celebración de las dos primeras Conferencias en Guadalajara y Madrid que se anuncian conjuntamente por ambas cancillerías para los años 1991 y 1992. Aprovechando la reunión del Grupo de Río el 11 de octubre y el discurso de S.M. el Rey el 12 de octubre ambos de 1990, los Jefes de Estado de México y España ratificarían esta decisión con la requerida solemnidad. Brasil y Portugal, cuyas dudas fueron al principio inocultables por razones entendibles, terminaron por entender su utilidad, las apoyaron y ofrecieron Salvador de Bahía (1993) y Oporto(1998) como sedes de la tercera y octava cumbres. En Oporto precisamente se aprobó la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) que se iniciaría en La Habana (1999). En la actualidad y tras la decisión de la duodécima Cumbre de Playa Bávaro, el ex presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso fue el elegido para presidir el Comité encargado de revitalizar las cumbres.

Con independencia del análisis sobre el futuro de las Cumbres que en estas mismas páginas efectúa el embajador Juan Pablo de Laiglesia cabría preguntarse ¿Cuales fueron los factores que influyeron positivamente en los noventa para que las Cumbres se convirtieran en realidad?

## **La atmósfera de cambio social y político**

Se conjugaron en el tiempo una serie de acontecimientos que marcarían el discurrir del pasado siglo. La atmósfera de cambio social que se concretaría por ejemplo en la Nueva Frontera de John Fitzgerald Kennedy, El Concilio Vaticano II (1962), Mayo del 68 en Francia, las conferencias mencionadas de Medellín (1968) y Puebla (1979) en América. Como consecuencia surge la teología política en Europa en el 65-68 y la teología de la liberación en América en el 68-72 que en ambos casos traerían aromas de libertad para el último cuarto de siglo.

En efecto, el 25 de abril de 1974 con la revolución de los claveles en Portugal marca el inicio de una imparable recuperación democrática que sigue por Grecia, casi toda América Latina —salvo Cuba—, Asia (Filipinas y Pakistán —hoy, 2003, en entredicho—) África (Nigeria, Sudáfrica) y el Este europeo a partir de 1989. Concretamente en el continente americano se pasa de la década perdida en lo económico a la ganada en lo político que simboliza la recuperación de las libertades democráticas electorales. Por las mismas razones que en el caso español, el conjunto de principios que encarnan las cumbres no podría haberse estructurado con regímenes autoritarios.

## **La recuperación de la democracia en España**

La recuperación de la democracia en España definitivamente consolidada a raíz del intento de golpe de estado del ex Teniente Coronel Tejero, el ex General Milans del Bosch y otros militares y guardias civiles el 23 de febrero de 1981. Una España no democrática no hubiese podido nunca activar las conferencias iberoamericanas ni desde luego propiciar ni firmar el código de conducta establecido en la Cumbre de Madrid de 1992. Todo ello complementado por la excelente imagen de S.M. el Rey en cabeza de una Monarquía constitucional y parlamentaria, admirada en América como si de una “república coronada” se tratara. Conviene no olvidar que el concepto republicano está tan extendido en América que hasta se ha llegado a decir o utilizar el término “la República del Reino de España”. Todo ello complementado con la positiva actitud de dos Presidentes del Gobierno, Adolfo Suárez y Felipe González muy inclinados hacia América e impulsores de una política Iberoamericana consensuada. Posteriormente, el Presidente Aznar

continuaría la misma línea. Nuevos acontecimientos externos a la región han modificado a partir del 2001 criterios y posiciones, pero el trasfondo es el mismo.

### **El fin de la bipolaridad y de la doctrina de la Seguridad Nacional**

El fin de la bipolaridad va a permitir que la Conferencia de los No Alineados pierda peso, se anule la nefasta doctrina de la Seguridad Nacional, Estados Unidos olvide en parte los recelos que le inspiraba su patio trasero y apoye decididamente el retorno a la democracia. Se comienza a pensar en términos más pragmáticos y realistas y se cuida lo económico como demostrarán más adelante, el MERCOSUR, la hoy Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, las aperturas de México y Chile hacia el APEC y sus numerosos tratados bilaterales, el Protocolo de San José y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el ALCA. Se comienza en suma a darse cuenta de que las democracias que no se vean acompañadas de mejoras sociales, lucha contra la impunidad, la injusticia y la corrupción corren el riesgo de perder su razón de ser. Histórica profecía que se vería culminada con los casos de Perú —Fujimori—, la debacle económica Argentina, o la aparición de populismos con pimienta bolivariana por el fracaso de los partidos tradicionales. Sirvan de ejemplos los cambios de siglas de partidos y planteamientos en Bolivia, Guatemala, El Salvador, Ecuador y Venezuela. Una Comunidad Iberoamericana de Seguridad y Defensa debe partir, si quiere tener alguna posibilidad de éxito y credibilidad, de estos principios.

### **Las nuevas visiones de países iberoamericanos-latinoamericanos**

La visión Mexicana, y ahora chilena por la vía rápida —“fast track”— de balancear su ruta (ya entonces decidida) hacia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con una política iberoamericana que nivele su áspera-amorosa dependencia con su vecino del norte. El apoyo, al principio reticente, pero luego efectivo de Portugal y Brasil, ya que sin ellos la concepción iberoamericana perdería sentido.

### **La mejor preparación y capacidad de respuesta de instituciones e infraestructuras españolas**

La mejor preparación y capacidad de respuesta de España en su infraestructura organizativa de las instituciones que tratan con Latinoamérica unida a los Tratados o Acuerdos bilaterales que se firmaron con ofertas de créditos blandos y cooperación no reembolsable. En efecto el Ministerio de Asuntos Exteriores inicia un conjunto de interesantes acciones. España, que hasta 1977 fue país receptor de ayuda y todavía en 1981 era considerado por el Banco Mundial como “país en vías de desarrollo”, realiza un importante esfuerzo en el ámbito de la cooperación. Con la creación en 1985 de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) y en 1988 de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) se posibilitó, ¡al fin!, la creación de un coordinado y ambicioso esquema, que, con sus virtudes y defectos, ha sido en general beneficioso para los países iberoamericanos de menores recursos y baja renta.

La acción exterior se concretó en manifestaciones importantes como los Tratados Generales de Cooperación y Amistad o los Programas Globales de Cooperación Económica y financiera, instrumentos que unidos a otros mecanismos permitieron la creación de un sólido entramado público que ha servido de motor a la actuación del sector privado empresarial español en Iberoamérica. Así, entre los años 88 y 95, se firman los Tratados con Argentina (1988), Brasil (1992), Colombia (1992), Chile (1990), México (1990), Uruguay (1992) y Venezuela (1990). Asimismo se concluyen los Programas Globales de Cooperación con Ecuador (1989), Bolivia (1990), Honduras (1990 actualizado en 95), Paraguay (1990), Nicaragua (1993) y El Salvador (1995). Todo ello se complementa con los Programas Bilaterales de Cooperación de la AECI con el resto de los países (Pico de Coaña, obra citada).

En suma se dedicaron en los 90 más de 7.000 millones de dólares en 5 años a créditos comerciales que han supuesto más del doble en movilización de recursos a uno y otro lado del Atlántico. España no podía sólo pedir. Tenía que ofrecer aunque sólo fuera por el recuerdo del excelente trato que se le había dado durante el siglo XX a las cinco emigraciones: La económico-social, la del exilio, los cooperantes y ONG's, las empresas (representantes, ejecutivos, hombres de negocios y trabajadores especializados) y los sacerdotes, monjas y religiosos. Esta labor fue seguida en sus puntos básicos por los diferentes gobiernos y culminó con el auge impresionante de la inversión española en el Continente. Como muestra baste apuntar que en 1999 de los 6,2 billones de pesetas invertidos en el exterior, 4 billones fueron destinados a Iberoamérica,

acumulando el 53% del total de la inversión extranjera en la región y por encima de los Estados Unidos.

### **Las Presidencias de España de la Unión Europea**

Las presidencias de España de la Unión Europea abrieron la puerta a un esquema de relaciones Unión Europea-América muy profundo que con sus problemas y carencias ha quedado sólidamente establecido como veremos más adelante.

### **LOS CONCEPTOS IBEROAMERICANO, LATINOAMERICANO, AMERICANO E HISPANOAMERICANO**

Existe una general confusión —que a veces degenera en disputa acalorada— sobre el alcance y significado de ambos términos, que en realidad, como ahora explicaremos, no son antagónicos, sino complementarios.

En efecto el vocablo *latinoamericano* surge en el siglo XIX, inventado probablemente por un chileno pero de origen, influencia y significado indudablemente franceses, que vivían la época de un nuevo Imperio que intentaban trasplantar al continente americano. Coincide por tanto, con la invasión francesa de México, el intento de imposición de Maximiliano como Emperador, la sublevación de Juárez y en fin, la reacción del pueblo contra una imposición extranjera que terminaría con la derrota y fusilamiento en Querétaro, del propio aspirante a Emperador. En suma, y contrariamente a lo que pensaban algunos sectores españoles en las décadas de los 70-80, el vocablo latinoamericano fue en sus orígenes símbolo neocolonial, reaccionario, de importación foránea y poco ligado a la realidad de un Continente ya independiente y en búsqueda de su propia identidad. El libro del mejicano Fernando del Paso “Noticias del Imperio” confirma nuestras tesis al decir textualmente:

*A propósito de “latinidad”, me permitiré aquí un paréntesis. Sabrás que las Tullerías están llenas de sueños de grandeza —Eugenia se cree otra Isabel la Católica—, y Luis Napoleón habla abiertamente de las repúblicas americanas que podrán ser transformadas en monarquías, aparte de las que, según él, ya*

*tienen inclinaciones, como Guatemala, Ecuador y Paraguay. Pero a todas esas repúblicas ya no se las llama "hispanoamericanas", y mucho menos "ibero" o "indo" americanas, porque ha surgido un nuevo término —al parecer inventado por Michel Chevalier— mucho más conveniente para los propósitos de Francia: México, Colombia, Argentina, etc. son ahora naciones "latinoamericanas". Claro, malamente podría Luis Napoleón autonombrarse abanderado de la "hispanoamericanidad", ¿no es cierto? Pero al cambiar lo "hispano" por lo "latino" se soluciona el problema y de paso se abarca a todas las colonias francesas del Caribe, presentes y futuras.*

Como contrapunto hay que hacer hincapié en algo crucial. Cuando se olvida históricamente la intervención y presión napoleónicas, el término *latino* se empieza a valorar en su justa medida como algo asumible y utilizable. Ya en el siglo XX, el propio José Vasconcelos en su conocidísimo libro "*La Raza Cósmica*" comienza a darle significado real al término latino y latinidad pero en este caso como defensa de lo hispano frente a lo sajón.

*Háblese el más exaltado indiano de la conveniencia de adaptarnos a la latinidad y no opondrá el menor reparo; dígasele que nuestra cultura es española y en seguida formulará objeciones..... porque subsiste la huella maldita de la sangre vertida que no borran los siglos pero que el peligro común debe anular.*

Como bien señala Leopoldo Zea (*¿Porqué América Latina?* UNAM México 1988) Vasconcelos al aceptar el término latino lo hace como contraposición, como defensa de lo hispano "latinizado" contra "*el enemigo común*", lo anglosajón que quiere ocupar el vacío dejado por la Colonia tras la independencia.

*al aceptar la denominación de latina, esta América seguía manteniendo como propia la cultura heredada de España pero negando, al mismo tiempo, la relación con el coloniaje impuesto considerado asociado al nombre de España.*

En la misma línea Bilbao, el uruguayo José Enrique Rodó y Martí coinciden en tres puntos básicos: Criticar a los que pretenden "despañolizar" o "deslatinizar" el continente a favor de lo anglosajón ("*seamos los Estados Unidos de América del Sur*" llegó a decir Sarmiento); reconocer el valor de la España que se ha mezclado con indios y negros y que ha dado a América



una cultura constituyendo (añade Vasconcelos) la raza cósmica por la que hablará el espíritu; y rebelarse contra la España de la colonización. Lo latino, finaliza Zea (obra citada) “*no es así agresión a España sino tan sólo rechazo de la dominación y arrogancia que para esta América significó el coloniaje*”.

Sin embargo, y esto es importante, la palabra latinoamericano se implanta con seriedad en el siglo XX, por decisión, —que no imposición— de los propios ciudadanos al Sur del Río Grande que la hacen suya y cobra carta de naturaleza con la conformación del Grupo Latinoamericano (GRULA), como grupo regional en el seno de las Naciones Unidas. Merece por tanto el máximo respeto. Ahora bien ¿Qué quiere decir y a quién agrupa realmente este concepto? Reúne bajo sus siglas a todas las naciones independientes continentales o no que existen en América desde México y Cuba hacia el Sur. Es decir, están incluidas, por ejemplo, Haití, Jamaica, todos los Estados caribeños, insulares o no, (Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, Guyana, Surinám y un significativo etc.) que se agrupan hoy en grupos subregionales y que desde luego no tienen ni el español ni el portugués como lenguas originarias. De ahí que se hable ya en las Naciones Unidas del GRULAC, para acoger al Caribe con la adición de la “C”.

Cuando S.M. el Rey Juan Carlos recibe en Caracas el 24 de julio de 1983 el premio Simón Bolívar nada menos (conmemoración del bicentenario del nacimiento de Bolívar) y habla de la hermana España, se están sellando doscientos años después la reconciliación entre las dos Españas la de Europa y la de América.

*El concepto Iberoamericano*, sin suficiente implantación popular en los 80 por falta de las necesarias aclaraciones conceptuales, aunque ya muy utilizado en las cancillerías, se consagra definitivamente en la I Cumbre Iberoamericana de Guadalajara, en donde se decidió constituir “la Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno con la participación de los Estados soberanos de América y Europa de lengua española y portuguesa”.

En otras palabras, México, Brasil y Cuba son latinoamericanos, como Portugal y España son europeos. Pero todos ellos, los cinco (los 21 países miembros en el caso de las Cumbres Iberoamericanas) son iberoamericanos de conformidad, además, con la 2ª acepción del diccionario de la Real Academia de junio de 1992. Ese es precisamente el lazo que les une, que tiene una gran importancia no solo como seña de identidad cultural, sino también como búsqueda

de un espacio político de futuro. *Latinoamericano e Iberoamericano son en consecuencia términos complementarios, no contrapuestos.* Argentina es Latinoamericana e Iberoamericana, como España es Europea e Iberoamericana.

*El vocablo americano* tan mal utilizado (y de ello somos en gran parte culpables los iberoamericanos), significa toda América en el sentido más bolivariano del término y no solo los Estados Unidos. Por eso existe una Organización de Estados Americanos (OEA), que comprende a todos los países independientes Americanos, incluidos EEUU y Canadá. Quizás y por largo que sea debemos tratar de utilizar el vocablo “estadounidense”, no americano, cuando nos referimos a un nacional de Estados Unidos que desde luego es también americano por haber nacido en ese Continente.

Conviene recordar las palabras de Germán Arciniegas en su excelente libro “*El Continente de los Siete Colores*”:

*Hablando el lenguaje de todos los días, un europeo es un europeo, como un africano es un africano. Pero un americano no es siempre un americano. Cuando se dice que los americanos son ricos, o que los americanos tienen un ejército que rivaliza con el de Rusia, esto no tiene nada que ver con los paraguayos, que son pobres, ni con los de Costa Rica, que no tienen ejército. Y sin embargo, un paraguayo es tan americano y más que un neoyorquino, y Costa Rica era ya una parte de América un siglo antes de que los peregrinos del Mayflower desembarcaran en Plymouth.*

*En los diarios de Estados Unidos viene acentuándose la costumbre de llamar “Latinos” simplemente a los habitantes de “América Latina”. Cuando en una información del New York Times se dice que en Washington se prepara un plan de ayuda a los latinos, se sabe que no se está hablando ni de Italia o Francia, ni de Portugal o España, sino de las repúblicas al sur del Río Grande. ¿Qué tan latinos son los pueblos de estas repúblicas? ¿Dónde está la frontera entre lo sajón, lo latino lo indígena? Mucho más latina es Nueva Orleans que el Cuzco del Perú, que Otavalo del Ecuador o que Pázcuaru de México. Y Cuzco, Otavalo o Pázcuaru son expresiones tan auténticas de la América que está al sur del Río Grande como Boston de Estados Unidos.*

Finalmente, la palabra *Hispanoamericano* supondría el normal desarrollo de las relaciones bilaterales entre España y América, entre los distintos países americanos y España.

## **LOS RASGOS DE IDENTIDAD DE UNA POLÍTICA EXTERIOR CONSECUENTE**

Todo Estado que se precie debe tener a mi juicio una guía consecuente de su acción exterior fundamentada en unos principios que apuntamos en el Cuaderno de Estrategia número 92 ya señalado y que hoy, con la perspectiva del tiempo transcurrido, tenemos la fortuna que han sido avalados tanto por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, como por los distintos documentos que España ha firmado como Miembro de la Unión Europea con el Grupo de Río, MERCOSUR, Centroamérica, Comunidad Andina, México y Chile. Por si fuera poco las conclusiones de las dos cumbres América Latina–Unión Europea confirman plenamente su validez.

No está demás recordar de nuevo que el art. 56 de nuestra Constitución atribuye a S.M. el Rey “la más alta representación del Estado en las relaciones internacionales.....con especial referencia a las naciones que forman parte de nuestra Comunidad histórica”. Pues bien con ocasión de la clausura del curso académico y entrega de diplomas a los nuevos secretarios de Embajada el 2 de julio del 2003, S.M. el Rey reitera las “áreas prioritarias de nuestra política exterior: la integración europea, *la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, y el Mediterráneo, sin olvidar la importante relación trasatlántica y los retos de nuestra presencia en África, Asia y el Pacífico”. No es casualidad que el único Jefe de Estado que ha asistido a todas las cumbres insista, poniéndolas en claro primer plano, en nuestras tres prioridades básicas Europa, Iberoamérica y Mediterráneo, haga una referencia expresa a “la lucha contra el terrorismo, *la pobreza*, la defensa del medio ambiente o las recientes amenazas contra la salud mundial” e insista a los jóvenes nuevos diplomáticos en el deber de “atender a nuestras responsabilidades en los foros multilaterales, en particular en las Naciones Unidas, a la contribución a la paz y seguridad internacionales, al desarrollo de nuestra política de cooperación, o a la promoción y difusión de nuestra cultura” término este último al que no se acaba de otorgar el significado y la importancia que sin duda merece.

En la línea de lo expuesto hasta ahora veamos más detenidamente esos principios.

## **Universalidad de Relaciones (Cuba, Chile, Guatemala)**

España mantiene relaciones diplomáticas con todos los países Latinoamericanos y tiene Embajador residente en todos los Iberoamericanos, es decir, los Estados Soberanos que hablan español en Europa y en América según el concepto adoptado en la 1ª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara, México, en 1991. Supone el mantenimiento de relaciones diplomáticas con todos los países del área, sin que ello implique el apoyo político a ningún régimen establecido. Se ha comprobado que se ejerce más eficazmente la protección diplomática de nuestros intereses individuales o colectivos, cuando la presencia española continua, aunque sólo sea a nivel consular (es el caso de Guatemala con la ruptura de relaciones en 1980 a causa del asalto a la Embajada española; en aquella oportunidad la ruptura de relaciones estuvo plenamente justificada ante el salvajismo de la dictadura militar del General-Presidente Fernando Romeo Lucas García que ordenó asaltar la cancillería española contra la voluntad expresa del Jefe de Misión, del Ministro de Asuntos Exteriores y del Presidente del Gobierno españoles, propiciando una auténtica masacre). El mantenimiento del vínculo consular no supone reconocimiento político alguno y coadyuva sin embargo a recuperar si necesario fuere el entendimiento entre los pueblos favoreciendo decisivamente nuestro nivel de contactos y protección de las colectividades españolas en el exterior. Siguiendo el ejemplo del discurso de S.M. el Rey al recibir el premio Simón Bolívar en 1983, (recuerdo de nuevo que habla de “hermana Patria” en vez de “madre Patria”) a los hermanos se les habla con claridad, se les explica, se les solicita, se es regañado o se les regaña si es preciso, pero se mantiene el cordón umbilical con ellos. En síntesis, se gestiona, presiona, representa o defiende mejor los derechos humanos, las empresas, las inversiones, la cooperación, los nacionales desde la “legalidad consular” aunque exista ruptura de relaciones como caso extremo. Conviene recordar por ejemplo, que el régimen de Franco mantuvo relaciones diplomáticas con la Cuba de Fidel Castro así como el gobierno democrático las conservó con el Chile de Pinochet.

Pero merece la pena detenerse un momento en el caso de Cuba en el marco de nuestra permanente defensa del consenso en política exterior. Aunque da la impresión de que el Partido Popular y el Partido Socialista se encuentran distanciados en esta materia, la realidad es que persiguen los mismos objetivos y respetan las mismas condiciones utilizando “formas” —sobre todo— y caminos diferentes. Me explico. Ambos quieren la democracia, la libertad de prensa y

asociación, un espacio para la disidencia, desarrollo económico real —no ficticio y de números— y una integración de la isla en el modelo de democracia representativa con participación popular como se describe en los distintos documentos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, firmados todos ellos, sin pestañear lo más mínimo, por La Habana.

En las conclusiones del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 1995 cuando Cuba iniciaba un tímido proceso de reformas, la Unión Europea encabezada por España favorecía la presentación de un proyecto de mandato para un acuerdo de cooperación que se examinaría a “la luz de la situación política y económica de Cuba”. Previamente el Consejo consideraba conveniente el diálogo y la cooperación con la isla con la condición de cumplir con *cuatro objetivos básicos: apoyar activamente el proceso de reformas en curso; alentar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; ampliar el ámbito de la iniciativa privada y el desarrollo de la sociedad civil.*

La posición común de la Unión Europea liderada por el gobierno del Partido Popular se basa curiosamente en los mismos principios. La diferencia es que es más detallada y sobre todo ha sido mucho más aireada y aderezada con desplantes, declaraciones o gestos que han agriado la relación bilateral generando situaciones incómodas que han desembocado en denegaciones de placet o cierre del Centro Cultural español muy en línea con el dictatorial autoritarismo castrista. Por otra parte ambos partidos PP y PSOE han coincidido, junto con la UE, las Cumbres Iberoamericanas y el Grupo de Río, en condenar sin paliativos como “intrínsecamente inadmisibles e inaceptables” la ley Helms-Burton por ir en contra de la libertad de comercio.

Si somos realistas nos daremos cuenta esté quien esté en el Gobierno los intereses españoles en Cuba son los mismos. Así las inversiones de las empresas españolas han continuado al mismo ritmo de siempre a pesar de la citada ley estadounidense, las relaciones culturales se han intensificado mucho y la creación de un Centro Cultural durante el gobierno socialista cuya actividad ha continuado con los populares y constituido en una especie de casa de acogida de las más variadas tendencias incluida la disidencia intelectual, prosiguió a buen ritmo, lo que mantenía a nuestra embajada y al Ministerio de Cultura de turno en permanente tensión.

Siguen en pie las diferencias de criterio entre la Unión Europea y los Estados Unidos. La primera partidaria de aproximación, flexibilidad y, sobre todo, entrada de capital e inversiones

que puedan afectar, por el efecto demostración, las mismas entrañas del régimen. Los segundos aferrados a un continuismo que no ha dado resultado durante más de 40 años aplicando una ley y un embargo que va en contra de los principios establecidos por la Organización Mundial de Comercio de la libertad de comercio. Ambas posturas son inteligentemente utilizadas por el viejo dictador, tren de largo recorrido, que hubiera sin duda temido más que a los disidentes y al proyecto Varela, la supresión del embargo que le habría obligado a una apertura que no desea (rechazó hábilmente, pero de plano el plan “Solchaga” en su día). A mi juicio Castro sólo habría podido ser derribado a través de una auténtica invasión empresarial y de cooperación no reembolsable. Hoy es simplemente un problema “gerontológico” insoluble.

Cuba continua por tanto en la misma línea en el año 2003, con la enemistad visceral de los halcones y el embargo como excusa. La Unión Europea mantiene su posición común con los mismos requisitos necesariamente endurecidos tras los penosos y lamentables últimos acontecimientos. Sin embargo y a medida que pasa el tiempo, Castro agudiza sus errores que confirman de nuevo que es la contradicción más clara del materialismo dialéctico. Las ejecuciones de tres secuestradores de un ferry y la persecución de disidentes políticos, intelectuales, poetas, escritores y periodista ( más de 75) castigados con la más severas penas por “pensar”, y el injustificable cierre del Centro Cultural Español de la Habana, demuestran la decadencia del régimen y encuentran similitudes apreciables con los juicios de Burgos del franquismo tardío. No olvidemos sin embargo que Franco murió en su cama y el régimen aguantó hasta el final. Como en Cuba. Por lo menos hasta hoy.

Haciendo un apretado e incompleto resumen histórico, Castro aguanta a pesar de: Ruptura de relaciones con EEUU en 1961, Eisenhower, Playa Girón, Crisis de los misiles de 1962 Kennedy-Nikita Jruschov, apoyo a la invasión de Checoslovaquia, marielitos versus “Rescate”, reunión con disidentes en Madrid, ligera apertura (paladares, liberaciones, calculadas, autónomos), hundimiento de la URSS y satélites, rotundo fracaso económico, Proyecto Varela, nuevas ejecuciones (recordar las que se efectuaron con los retornados de Angola con el general Ochoa a la cabeza), ruptura de Saramago “Hasta aquí he llegado” y Galeano (hasta Benedetti y García Márquez criticaron la pena de muerte aunque sin desmarcarse del régimen) y un largo etcétera (1). Lo dicho es un problema “gerontológico” que todavía desarrolla entrecruce de comunicados entre intelectuales.

---

(1) En España se celebró una manifestación el 27 de abril con la participación de todos los partidos salvo Izquierda Unida condenando detenciones y ejecuciones. El 28 de abril 50 destacados intelectuales hicieron lo

En suma tanto la dictadura como los partidos que han gobernado durante la democracia han respetado escrupulosamente el principio de “universalidad de relaciones”. Si el PSOE tuvo que soportar ocupación de Embajada, cárcel y acoso continuo a los disidentes y ejecuciones, el PP ha pechado con el cierre del Centro Cultural español, penas desorbitadas a cualquier opositor que se asome y fusilamientos. Ambos han mantenido las relaciones diplomáticas, se han opuesto a la ley Burton-Helms (documentos de las Cumbres Iberoamericanas), han condenado las ejecuciones y las penas de prisión por motivos políticos, apoyado a la disidencia, buscado la liberación de detenidos y condenado la inadmisibles situación de los presos de Guantánamo. El consenso no está por tanto, salvo en el caso de la guerra, tan lejos. Los intereses de los españoles en Cuba serán siempre similares esté quien esté en el poder. Nuestros partidos mayoritarios deberían tenerlo en cuenta. Aznar ha dicho en Miami “que desea para Cuba lo mismo que para España y el resto del mundo” (ABC 25-09-03). Si tiramos de hemeroteca no deja de ser curioso comprobar que Felipe González señalaba prácticamente lo mismo cuando era Presidente del Gobierno. Aznar ha insistido ante el exilio de Miami (La Vanguardia 25-09-03) de la necesidad de que sea la oposición interna la que lidere la transición en Cuba a través del “Proyecto Varela”. Representa un cambio de posición sobre todo frente a la Fundación Más Canosa que se parece mucho también a la idea que González siempre defendió de un cambio desde dentro y no desde Miami. Entonces no existía el proyecto Varela pero si los Oswaldo Payá, Vladimiro Roca, Eloy Gutiérrez Menoyo, Elizardo Sánchez, René Manzano, Raúl Rivero, Rolando Roque, Hubert Jerez, María Elena Cruz Varela, Chanes de Armas, Yndamiro Restano, los hermanos Sebastián y Gustavo Arcos, Félix Bonné, Martha Beatriz Roque, Martha Freyre y tantos otros.

### **El respeto al derecho y seguridad internacionales**

La ética y los principios en política exterior son casi tan importantes como el saber planificar a medio e incluso largo plazo. Quizás una de las carencias de nuestras cancillerías sea el no tener ágiles gabinetes de planificación o previsión (o si se tienen no utilizarlos lo

---

propio como respuesta al “Mensaje desde la Habana para amigos que están lejos” publicado en Granma (Juan José Millás, Antonio Muñoz Molina, Javier Cercas, Elvira Lindo, Fernando Savater, Fernando Trueba, Pedro Almodóvar, Montero Armendáriz, Manuel Gutiérrez Aragón. Imanol Arias, Juan Echanove, Pilar y Javier Bardem, Ariadna Gil, Joan Manuel Serrat, Ana Belén, Víctor Manuel, Caetano Veloso, Miguel Ríos...).

La contrapartida un manifiesto de 1 de mayo respondiendo favorablemente al “Mensaje de La Habana...” alertando sobre el riesgo de una intervención de EEUU en la isla firmado por 90 intelectuales, casi todos latinoamericanos encabezados por García Márquez, Benedetti, Chomsky).

suficiente). Vivimos en un mundo que, como hemos explicado en los apartados anteriores, se ha globalizado, mundializado si se quiere. La bipolaridad desaparece pero no sabemos si puede reaparecer en algún momento ya sea en forma de choque de civilizaciones, de religiones o de culturas. Ningún imperio por fuerte y democrático que parezca es eterno. Aparecen nuevas figuras, nuevos actores que cambian las relaciones de fuerza y situación de cualquier escenario internacional. ¿Podemos garantizar por ejemplo que la “democrática” Rusia no se recupere y pretenda reivindicar su histórico o no tan histórico pasado? ¿Alguien puede pensar que la China “espacial” no tenga un futuro ligado a deseos de supremacía por lo menos en su área de influencia? ¿Que pasará con el Islam?

Por eso se hace cada vez más perentoriamente necesario el contar y apoyar instituciones internacionales serias de las que España es miembro y está al corriente del pago de sus cuotas. El papel de la ONU, la UNESCO, la Organización Mundial de Comercio, la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Kioto, la Conferencia de las NNUU sobre Financiamiento y Desarrollo de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo 2002) acrecientan su importancia porque representan la legalidad internacional, la educación ciencia y cultura, el libre comercio, la globalización de la justicia, el medio ambiente, el desarrollo sin discriminaciones ni fronteras y el mejor acceso a los mercados de los países menos avanzados incluidos los sin litoral marítimo.

La Comunidad Iberoamericana ha apoyado estos principios con la firma de los máximos Mandatarios a través de todas las cumbres desde 1991 y más concretamente las últimas de Lima (2001), la de Bávaro (2002) y Santa Cruz de la Sierra (2003). Como veremos al final, en ellas se defiende con claridad la importancia de los principios universales de la Carta de Naciones Unidas. Bajo esa cobertura España ha participado con profusión de hombres y medios en todas las operaciones de mantenimiento de la paz que las Naciones Unidas han organizado en América y que son analizadas por el General Benito Raggio en este mismo cuaderno.

El propio ex Ministro de Asuntos Exteriores dijo en la conferencia pronunciada en el año 2000 en Siglo XXI titulada “Nuevas fronteras de la Política Exterior de España” *“Debemos reforzar la política exterior y de seguridad común de modo que Europa sea capaz de hacer frente a sus responsabilidades en el continente y pueda hablar con una misma voz en los foros internacionales, particularmente en Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad”*.



## **La Modernización del Estado. El fortalecimiento institucional a través de serias políticas de reformas**

Aunque nos cueste a veces reconocerlo nuestros países están atravesando un déficit de credibilidad política que corre el peligro de extenderse en el seno de la Comunidad Iberoamericana. La recuperación de las libertades, el fin de los regímenes dictatoriales o autoritarios con los Jefes Estado y de Gobierno del continente elegidos democráticamente sentándose juntos en las cumbres, el concepto de democracia representativa, las elecciones con participación popular activa, crearon una atmósfera de sincera esperanza que se vió al principio acompañada por una ligera mejoría de la economía en sus cifras macroeconómicas. Se llegó erróneamente a pensar que la democracia por si sola era el talismán del desarrollo. Hoy comprobamos que actitudes caciquiles y deshonestas de determinados políticos han generado una desconfianza en los sistemas y en los partidos políticos que desemboca en una sensación de frustración permanente. Las negativas cifras económicas, el descenso de los niveles de renta, el desempleo y subempleo crónicos no han favorecido tampoco un clima de confianza en partidos e instituciones. Los efectos “tequila” en México, “samba” en Brasil, la debacle Argentina, unidos a clamorosos índices de abstención electoral (casos de Guatemala —sólo el 18% de participación en el referéndum!—, Argentina, o México en sus presidenciales y legislativas celebradas en junio y julio del 2003) son signos que denotan un cansancio peligrosamente generalizado. A la democracia representativa (no es bueno adjetivar el concepto democracia) se le pide que sea realmente participativa.

Se imponen por tanto nuevas políticas que intenten reforzar la institucionalidad del Estado, modernizarlo y crear climas de autoafirmación política basados en esfuerzo de desarrollo real para las poblaciones más necesitadas. La política exterior española debe en consecuencia apoyar y prestar su leal cooperación en el seno de las cumbres y en su actuación bilateral en todo lo que suponga modernización y reforzamiento de la institucionalidad del Estado en campos tales como:

- Reforma fiscal. Es ineludible que el ciudadano iberoamericano pague impuestos que afecten progresivamente a las rentas más altas, como elemento fundamental de distribución equitativa de la riqueza.

- Reforma de la administración pública para convertirla en una eficiente gestora de servicios cuya prioridad sea siempre el ciudadano.
- Reforma judicial para garantizar la independencia y seguridad de los jueces y ejecución real de la justicia.
- Descentralización Administrativa que no incurra en descoordinación con los servicios centrales.
- Inversiones extranjeras. Necesidad de claridad y permanencia de las normas que las rigen para dar garantías y seguridad al inversor. Las cumbres han establecido un auténtico código de conducta que se ha ido robusteciendo desde Guadalajara (1991) y Madrid (1992) hasta Santa Cruz de la Sierra (2003). La Unión Europea tiene sus propias directivas que evitan las desviaciones empresariales que, de producirse, terminan en los tribunales comunitarios. El Secretario General de Naciones Unidas Kofi Annan ha propuesto en julio del 2000 un pacto global de nueve principios divididos en tres áreas derechos humanos, normas laborales y medio ambiente y pedido a los empresarios que incorporen en sus decisiones de negocios el concepto de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) que no es otra cosa que una filosofía corporativa que no sólo se limita a satisfacer al consumidor sino que además se preocupa por el bienestar de la comunidad en la que una empresa se involucra. Actúa en beneficio de sus propios trabajadores, sus familias y el entorno social de las zonas de influencia de las empresas. Su objetivo es darle un rostro humano al mercado mundial. España no puede estar ausente. Debe participar de estas y otras iniciativas ya que tiene hombres y medios para ello y goza del apoyo de los documentos aprobados en el seno de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

### **La defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales**

Desde la Jefatura del Estado, el Rey ha sido el primero en proclamar que la violación de las normas relativas a los derechos y libertades fundamentales, no tiene fronteras. Ha insistido constantemente en sus discursos en que no existe injerencia ilegítima en asuntos internos cuando se defiende a la persona humana allí donde sea violentada. Siguiendo su ejemplo la diplomacia española ha actuado con eficacia y discreción ejemplares en defensa de las personas más

amenazadas tales como Defensores de Pueblo, políticos, profesores universitarios, jueces, fiscales, sindicalistas, religiosos, estudiantes, disidentes, empresarios y en definitiva toda aquella persona cuya vida podía correr peligro por defender ideas, sus derechos y libertades de ciudadano. Y lo ha hecho con la coordinación de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y la colaboración en América y España de Departamentos, Comunidades Autónomas, Defensoría del Pueblo, Iglesia, sindicatos, Universidades, ONG's, organizaciones defensoras de los derechos humanos y personas particulares que prefieren guardar el anonimato. Siguiendo el ejemplo español existe ya la institución de Defensor del Pueblo en la mayor parte de los países iberoamericanos que han realizado una destacada y arriesgada labor. Junto con España han conformado una asociación —Federación Iberoamericana de Ombudman (FIO)— que sostiene reuniones anuales. En América se han atendido desde 1987 miles de casos de mayor o menor cuantía. Sirva de ejemplo apuntar que solamente en Colombia y en los últimos seis años salieron del país americano cerca de 400 personas gracias a la intervención española realizada por supuesto con el apoyo y conocimiento plenos del Gobierno colombiano.

Por otra parte y consciente de que está en peligro *“la existencia misma de la humanidad y el medio ambiente”* la UNESCO nos marca además ahora con su Declaración Universal de Derechos de las Generaciones Futuras adoptada en 1997 con ocasión de su XXIX Conferencia General, la necesidad de asegurar el mantenimiento y perpetuación de la humanidad, no atentar de ninguna manera ni contra la naturaleza ni contra la forma de vida humana, no comprometer la vida con modificaciones de los ecosistemas, asegurar el progreso científico, preservar la diversidad biológica y luchar a favor del desarrollo sostenible, la calidad y la integridad del medio ambiente (arts. 3, 4, 5 y 6). Es sin duda una nueva generación de derechos. En su mensaje a los nuevos diplomáticos (ya mencionado) el propio Rey Juan Carlos I se refiere ya al medio ambiente y a la salud mundial como temas centrales que hay que tener muy en cuenta.

### **El apoyo a los procesos de paz, democratización y pacificación en el área. Centroamérica y Colombia. El diálogo y la negociación como recurso para la resolución pacífica de conflictos**

Una de las necesidades de nuestra Comunidad Iberoamericana es acabar con los conflictos internos que surgen en nuestros países, que minan la credibilidad de las instituciones, afectan a la democracia, desangran a la población civil, polarizan a la sociedad y desembocan, casi

siempre, en un diálogo primero una negociación después y finalmente en unos acuerdos de paz que pretenden sentar las bases para la concordia entre hermanos de una misma nación. Como siempre acontece, la solución sin ser perfecta evita cuando menos la acumulación de muertos que entraña el peor de los males que puede afectar a un país: la guerra civil. El libro “Mujeres en la guerra” de la escritora colombiana Patricia Lara se basa en las sinceras opiniones de mujeres que se han visto profunda, desgarradoramente afectadas por el conflicto interno de Colombia. Desde una guerrillera hasta una paramilitar, pasando por una esposa de militar o una viuda de general y madre al mismo tiempo de guerrilleros. En síntesis las dos conclusiones no puede ser más escalofriantes: “La guerra la hacen los hombres. Y todo esto para qué”. Todas ellas sufridoras protagonistas de la vida real, declaran que la victoria militar es inviable y no resuelve los agudos problemas, abogan por soluciones de diálogo que terminen con semejante pesadilla y permitan el reencuentro de una sociedad que, desde luego exige profundas mejoras y cambios, pero que no está tan alejada de soluciones como piensan los enemigos de la paz tanto en “la montaña” como en “el llano”.

Pues bien España ha jugado siempre esa carta de diálogo y negociación en Centroamérica con el apoyo de grupos de países amigos, de las Naciones Unidas, de la Iglesia, de la Unión Europea y del propio Estados Unidos en Centroamérica, consiguiendo los acuerdos de Chapultepec en México el 16 de enero de 1992 para el caso de El Salvador y de Esquipulas el 29 de diciembre de 1996 en lo que se refiere a Guatemala cerrando históricas confrontaciones que costaron cerca de 200.000 muertos en los dos países. Igualmente se respaldaron los acuerdos Sapoá con los “contras” y de Tela, Honduras, de agosto de 1989 que aprueba el plan conjunto para la desmovilización, repatriación reubicación voluntaria de la resistencia nicaragüense apoyando al Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica (ONUCA) y a la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV). En otras palabras con el mandato de la asamblea y del Consejo de Seguridad España participó en todas las operaciones de mantenimiento de la paz en Centroamérica y concretamente (además de CIAV ya citado), en ONUSAL en El Salvador y en MINUGUA en Guatemala. Fue quizás la primera vez que colaboraron conjuntamente fuerzas armadas de países iberoamericanos en defensa del derecho, la democracia y la seguridad de países que, con la excepción de Costa Rica, habían tenido hasta entonces dificultades serias para realizar elecciones en paz, sin fraudes o intimidaciones. Por ello se colaboró con policía y guardia civil españoles en la conformación y adiestramiento de policías nacionales salvadoreñas y guatemaltecas que, en apoyo de los acuerdos de paz, debían fortalecer el estado de derecho y la institucionalidad democrática.

Aunque en estas mismas páginas el que fue Alto Comisionado para la Paz, Camilo Gómez, se refiere al tema, quiero dejar sentado que se intentó lo mismo en el caso colombiano para tratar de parar o al menos humanizar un conflicto horrendo que dura ya demasiado tiempo.

Sin embargo y como señalé en su día en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense me parece justo apuntar con el fin de combatir los pésimos titulares de prensa, que Colombia es un gran país. Un país maravilloso, que cuenta con grandes recursos. Tres mares si contamos el Amazonas. Pesca de altura y de bajura. Ganadería y productos lácteos de gran calidad. Las mejores flores cortadas con permiso de los holandeses. Un café mundialmente reconocido. Un carbón de insuperable calidad. Níquel, zinc, esmeraldas, oro, petróleo. Instituciones académicas, universitarias, lingüísticas y culturales de prestigio consagrado, en la capital y en los departamentos; Premios Nobel, Cervantes, Reina Sofía; cinco premios Príncipe Asturias, casi una treintena de premios Reyes de España de Periodismo; un exuberante patrimonio colonial y precolombino cuyo cenit está en Cartagena de Indias, Barichara, Santafé de Antioquia, San Agustín y Tierradentro. Desborda en fin con la simpatía y amabilidad de sus gentes que hablan, además, un español de gran calidad.

Para completar la lista y tener de todo, cuenta también con unos paramilitares despiadados responsables según las Naciones Unidas de las mayores matanzas del país con enorme desprecio a la dignidad de la vida humana, tortura sin distinción de sexo o edades, inventores del temible sicariato y cuyo origen descansa en el narcotráfico y el mantenimiento de inconfesables privilegios económicos y de poder. Una guerrilla que secuestra y mata sin contemplaciones y incumple sus promesas cuando se ve en apuros y nada tiene que ver con la insurgencia centroamericana. Apelo a la conciencia ética que confío conserven algunos de sus integrantes para que supriman el secuestro, el nefasto carro-bomba el gramaje, la boleta y la extorsión y pongan de nuevo sus reivindicaciones encima de una mesa de diálogo. Si no lo hacen estarán cada vez más cerca de lo que fue Sendero Luminoso en Perú en las peores épocas de Abimael Guzmán. Finalmente un narcotráfico implacable elemento clave en el conflicto que juega rastreadamente con los dos y con la sociedad. Ni paramilitares ni guerrilla, ni por supuesto narcotraficantes, respetan el Derecho Internacional Humanitario.

Existe también como pasa en muchos países y es inocultable, una peligrosa instalación de la impunidad como carencia de ejecución de la propia justicia, la corrupción y una muy

deficiente distribución de la renta entre distintas capas sociales. La violencia endémica que se traduce en más de 30.000 víctimas anuales malogra el desarrollo del país, genera odios y oculta a la delincuencia común. Los propios Presidentes Pastrana y Uribe han hecho pública y acertadamente referencia a ello en diferentes oportunidades.

La acción española en Colombia se cimentó en cuatro pilares básicos: Un apoyo político a un país cuyas autoridades se legitiman a través de elecciones periódicas, desde mucho antes de que las tuviéramos en España. Un decidido esfuerzo en el campo de la cooperación no reembolsable para cubrir necesidades básicas de la población con especial atención a las víctimas de la guerra (viudas, huérfanos, desplazados proyectos productivos en zonas de conflicto), institucionalidad democrática, defensores de los DDHH, mujeres, infancia, desarrollo integral y creación de empleo a través de las escuelas taller que rehabilitan al mismo tiempo la gran riqueza del patrimonio del país. Una sostenida colaboración con las más de 125 empresas españolas radicadas, que generan empleo, contribuyen al desarrollo y reinvierten en el país. Una extensa promoción cultural por medio de colegios (Reyes Católicos), academias, universidades (Salamanca), fundaciones, Centros de Formación (el de la cooperación española en Cartagena de Indias) y las mencionadas escuelas taller de Cartagena de Indias, Popayán y Mompox.

A solicitud de las partes y sobretodo a petición expresa del Gobierno legítimo colombiano y de su Presidente, Andrés Pastrana Arango, el Gobierno español y siguiendo sus instrucciones el equipo de la Embajada dedicó, adicionalmente a sus cotidianas obligaciones, y con el invaluable apoyo posterior de la ONU y la Iglesia, su máximo esfuerzo en buscar, conjuntamente con los colombianos, soluciones viables a un conflicto que nunca se pudo solucionar por la vía de la fuerza. Se realizaron reuniones públicas o reservadas en los más variados lugares; se obtuvieron múltiples liberaciones de secuestrados; se facilitaron salidas del país a los amenazados por los violentos sin escrúpulos, con la inestimable ayuda de la Oficina de Derechos Humanos de Exteriores, de comunidades autónomas, de rectores de Universidad, de ONG's, y de sindicatos. Se estuvo en suma al borde de conseguirlo. No se pudo. No es bueno recriminar cuando la negociación queda, a mi juicio, pendiente ni revelar los entresijos de la misma. Estoy convencido de que algún día las FARC-EP y el ELN (sobre todo los primeros) recordarán con un punto de nostalgia lo que se consiguió que fue mucho y lamentarán el haber perdido una histórica oportunidad de sentar las bases de un acuerdo que habría ahorrado muchas vidas humanas.

Todo ello se hizo de conformidad con el cap. VI de la Carta de las NNUU, cuyo artículo 33 señala que “1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscar soluciones mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a elección de las partes”. Aunque el conflicto no pone de momento en peligro la paz y seguridad internacionales, si afecta al entendimiento regional de la Comunidad Andina y desborda por tanto las fronteras colombianas.

Esta línea de acción se reiteró con el Plan nacional de Acción para la prevención de conflictos violentos en el ámbito internacional, aprobado por el Ministro Piqué en febrero del 2002 y en el que se dice textualmente: “1.- Aprovechar el valor añadido que supone la unidad de lengua y la afinidad histórica y cultural de España con los países iberoamericanos para continuar la tradición de nuestra política exterior en esa zona geográfica y aportar nuestra disponibilidad para la resolución en forma pacífica de los conflictos en esos países mediante el fomento del diálogo político, la mediación, el arbitraje y la reivindicación de los acuerdos de paz”. Finalmente en el folleto de información general de la AECI 2003 y cuando se habla de las prioridades horizontales básicas de la cooperación española, se resalta que va dirigida a la prevención de conflictos y apoyo a procesos de paz. Sus acciones irán orientadas a “reducir tensiones, conflictos o su reactivación; medidas encaminadas a promover la paz y estabilidad *afrontando la raíz de los conflictos* en un entorno institucional sólido y estable”.

Muchas veces, demasiadas sin duda, se ha puesto en duda la labor de la Iglesia en diferentes temas acusándola de no estar acorde con los signos de los tiempos. Quiero con estas líneas romper una lanza de admiración y respeto a los religiosos y religiosas, obispos, conferencias episcopales, Monseñor Alberto Giraldo y Nuncio Beniamino Stella, que con su esfuerzo permanente y extraordinaria dedicación, trataron por todos los medios en El Salvador, Guatemala y Colombia de propiciar negociación diálogo y conciliación. Quezada Touruño, Jerez, Gerardi, Romero, Ellacuría, Sobrino, Cortina, Giraldo, Stella, Arango, Lora... lo hicieron de una manera callada y discreta arriesgando además sus vidas en aras de una solución pactada o, por lo menos, de una humanización del conflicto. Si no puedes parar una guerra, era el axioma hagámosla por lo menos más humana. Todo ello encontró el respaldo del Papa Juan Pablo II quien en el ya mencionado “Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz”, reafirma en un ejemplar discurso mitad religioso y mitad político, la importancia de la

negociación, condena la guerra, rinde homenaje a los que dieron su vida por los demás y ratifica su apoyo a la legalidad internacional, Naciones Unidas y organismos regionales:

*Quiero reafirmar aquí de que ante los actuales conflictos armados, la negociación entre las partes ayudada con oportunas intervenciones de mediación y pacificación llevadas a cabo por organismos regionales e internacionales, asume la máxima relevancia para prevenir los mismos conflictos o, una vez que han estallado para que cesen, restableciendo la paz por medio de una ecuánime resolución de los derechos y de los intereses en juego.*

*Este reconocimiento sobre el papel positivo de organismos de mediación y pacificación se extiende a las organizaciones humanitarias no gubernamentales y a los organismos religiosos que, con discreción y generosidad promueven la paz entre los diferentes grupos, ayudan a vencer antiguos rencores, a reconciliar enemigos y a abrir el camino hacia un futuro nuevo y común. Al mismo tiempo que rindo homenaje a su noble dedicación por la causa de la paz quiero dirigir una palabra de emotivo aprecio a todos los que han dado su vida para que otros puedan vivir...*

*...Evidentemente, cuando la población civil corre peligro de sucumbir ante el ataque de un agresor y los instrumentos de defensa no han valido para nada, es legítimo, e incluso obligado, emprender iniciativas concretas para desarmar al agresor. Pero estas han de estar circunscritas en el tiempo y deben ser concretas en sus objetivos, de modo que estén dirigidas desde el total respeto al derecho internacional, garantizadas por una autoridad reconocida a nivel supranacional y en ningún caso dejadas a la mera lógica de las armas.*

*Por eso habrá que hacer un mayor y mejor uso de lo que prevé la Carta de las Naciones Unidas, definiendo posteriormente instrumentos y modalidades eficaces de intervención, en el marco de la legalidad internacional.*

*A este propósito la misma Organización de las Naciones Unidas tiene que ofrecer a todos los Estados Miembros la misma oportunidad de participar en las*



*decisiones, superando privilegios y discriminaciones que limitan su papel y credibilidad.*

*... es fundamental el deber de todos los hombres y mujeres de buena voluntad llamados a comprometerse con la paz,... a desarrollar estructuras de paz... y hacer todos los esfuerzos posibles para llevar a los que están en conflicto a la mesa de negociación.*

## **La cooperación contra el narcotráfico y el terrorismo, amenazas contra la democracia y la paz**

En estas mismas páginas el ex Alto Comisionado para la Paz de Colombia efectúa un serio análisis sobre el tema. En consecuencia me voy a limitar a señalar unos puntos que me parecen fundamentales. Así:

- No cabe ninguna duda que narcotráfico y terrorismo marchan de la mano, viven el uno del otro, generan delincuencia que trasciende fronteras y constituyen un problema grave que afecta a toda la comunidad internacional. Por tanto exige una amplia cooperación sin restricciones entre estados sobre todo en el plano judicial, y policial. El lavado de dinero que lleve aparejado complicidades bancarias, es intolerable. La exportación de precursores sin control es inadmisibles. El acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Andina sobre la materia representa la ruta a seguir.
- No se puede achacar la culpabilidad solamente a los países productores. La responsabilidad es evidentemente compartida entre productores y consumidores como ha sido ampliamente reconocido por la Unión europea en todos los documentos que ha firmado con el Grupo de Río y está establecido en las conclusiones de prácticamente todas las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Además con las drogas de diseño cada vez se hace más difícil distinguir entre productor y consumidor.
- No se debe y el caso de la coca es ilustrativo al respecto, equiparar responsabilidades. No es lo mismo el campesino propietario sembrador o el “raspachín” que lo necesita

prácticamente para comer, que el “narco” reconocido que funda carteles, trabaja, con paramilitares, guerrillas y delincuentes comunes, propicia el sicariato, corrompe todos los estamentos sin excepción, desequilibra gobiernos y atenta contra la seguridad interna e internacional.

- Tanto narcotráfico como terrorismo tienen causas y raíces que conviene tener presente si se quiere ser mínimamente eficaz en la larga lucha que nos espera para conseguir su desaparición. La pobreza, falta de educación, recursos y facilidades comerciales son desde siempre un excelente caldo de cultivo. Por ello es conveniente explorar las posibilidades de cultivos alternativos rentables y fomentar la ayuda al comercio. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) concedido por la UE a los países centroamericanos y de la Comunidad Andina afectados por la droga (arancel cero para la mayor parte de sus productos de exportación) es una necesidad. Los proyectos financiados también por la UE en Colombia y Bolivia por ejemplo que facilitan infraestructuras, dan oportunidades a otros cultivos autosuficientes, propician la erradicación manual y cultivos alternativos, son una línea a explorar y si funciona a seguir. Las escuelas taller españolas que proporcionan trabajo, empleo a la salida y rehabilitan patrimonio junto los proyectos productivos en zonas de conflicto evitan la tentación de elegir otras vías. La fumigación, además de poner en peligro medio ambiente y vidas humanas, es una solución extremadamente peligrosa.
- Una vez que se elige la vía del terrorismo, todos los terroristas presentan rasgos comunes. Sin embargo se incurrirá en un grueso error si no se analiza cuidadosamente porqué el terrorista llegó a esa situación. El terrorismo no es un “hobby” ni una afición. Con independencia de que existan devotos del mismo, en general las situaciones límites tienen sus orígenes y atenuantes que no justificantes (nada justifica un asesinato). Buscar las razones ideológicas, religiosas, políticas, sociales, de estado o simplemente personales es necesario para poder eliminarlas y quitar así las banderas que pretenden justificar a sus actores. La pobreza extrema constituye una causa originaria que aviva todo tipo de actitudes violentas.

Pues bien la política exterior española debe cooperar estrechamente con la ONU, OEA, UNESCO y todas las agencias del sistema de Naciones Unidas para combatir razonadamente y sin precipitaciones esta lacra, siempre teniendo presentes los acuerdos que hemos firmado que

tanto en las Cumbres Iberoamericanas como en el seno de la UE nos obligan a cooperar y no dañar en la toma de decisiones los derechos humanos y libertades fundamentales.

**La presentación y defensa de los intereses de Latinoamérica en Europa. El respaldo a la superación de la crisis económica y a los procesos de integración regional a través del diálogo político y la cooperación económica. Grupo de Río, Cumbres Europa América Latina y el Caribe, Centroamérica, MERCOSUR, México, Chile, República Dominicana, Cuba**

Hace 25 años España era receptora de cooperación. Hoy estamos a la cabeza de los países donantes. Todo ello se ha conseguido mediante un gran esfuerzo en el que han colaborado gobiernos, Ministerio de Asuntos Exteriores, Comunidades Autónomas, ONG's y por supuesto la democracia y pueblo españoles.

Como decíamos en el apartado relativo a los factores que influyeron positivamente en la creación de las cumbres, la creación de la Secretaría de estado para la Cooperación y para Iberoamérica (SECIPI), los Tratados de Amistad y Cooperación con sus vertientes política, económica, de cooperación, cultural y consular, los programas y/o protocolos económicos financieros y los créditos blandos (FAD) fueron los motores de este cambio de situación. Aunque España sola no pueda paliar desaguizados con olor a tequila, aires de tango o de samba, que han puesto en riesgo serio el equilibrio económico del continente, si puede tratar con la doble ayuda de las cumbres y de Europa de crear un nuevo estilo en el diálogo político que conduzca a una mayor presencia de Iberoamérica en Europa y aporte esfuerzos e ideas a la solución de los problemas económicos incidiendo positivamente en el desarrollo de los pueblos. Debemos tener presente parafraseando a Alfonso Reyes que América es una región que *“se ofrece a Europa como una reserva de la humanidad”*.

Cuando España y Portugal ingresan en la Comunidad Económica Europea en 1986 la atención que se prestaba a América Latina era simplemente marginal. La ayuda era escasísima y fundamentalmente alimentaria. La cooperación técnica y financiera estaba a cargo de una línea presupuestaria de la que sólo un 20% iba destinado al continente. En toda Latinoamérica la Comisión sólo disponía de dos delegaciones y lo que es peor, los latinoamericanos formaban peyorativamente parte del grupo de países no asociados o PVD-ALA (países en vías de

desarrollo de América latina y Asia). Llegábamos por tanto en compañía de un continente próximo a Europa en sus ideales pues se encontraba en pleno proceso de recuperación democrática que, culminaría a nivel multilateral con el compromiso de Santiago de 1991 de la OEA que rechaza automáticamente situaciones de interrupción ilegal del proceso democrático en cualquier país de la Organización. En el fondo Europa tenía un problema ya que no es fácil establecer una relación de diálogo político y cooperación con todo un continente. El niño había crecido, se había desarrollado y demandaba, con plena justificación, un tratamiento de igual a igual.

Con el previo consenso de los distintos partidos políticos (por poner un ejemplo la colaboración entre el entonces Comisario Abel Matutes y El Ministro de Exteriores Francisco Fernández-Ordóñez fue sincronizadamente ejemplar) se ideó un proyecto por zonas que resultaría enormemente eficaz a medio plazo. Se trataba de incrementar la cooperación a niveles razonables a través de acuerdos significativos e introducir también institucionalizándolo el diálogo político.

Al principio fue muy difícil debido a que Iberoamérica ni en concepto ni en contenido constituía un área prioritaria de la UE. Posteriormente y a partir de los noventa, el “Consenso de Washington”, MERCOSUR , el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) comienzan a cambiar las perspectivas y a preocupar a Europa que teme quedarse fuera del presunto pastel de la inversión y la reducción de mercado en beneficio de EEUU Prestando más atención a los permanentes impulsos de España el Consejo de 1994 plantea como objetivo establecer una asociación, acuerdos de “cuarta generación” que incluirían programas de cooperación avanzada, fomento de la democracia y de los derechos humanos y diálogo político, con el objetivo y el compromiso de iniciar negociaciones para crear zonas de libre comercio. Todo ello quedó reflejado en el Documento Básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe de 1995. De esta forma el continente se introdujo lenta pero sostenidamente en la UE, con reuniones anuales e institucionalizadas con arreglo al siguiente esquema:

*Con el conjunto de Latinoamérica*

- Grupo de Río (1986). Quizás el foro político más importante del continente. Empezó con México y los diez del Sur que hablan español y portugués en 1986. Ahora cuenta además con plena representación de todos los estados centroamericanos, Panamá, República Dominicana y un representante de los países del Caribe.
  
- Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC). Dos hasta ahora: Río de Janeiro de junio de 1999 y Madrid de mayo del 2002 y una tercera prevista ya para México en el 2004. Sus objetivos van encaminados a reforzar el diálogo institucional, preservar la democracia, promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, enfrentar las amenazas contra la paz y seguridad internacionales, promover la liberalización del comercio, intensificar las relaciones económicas mutuas prestando especial atención a las economías más débiles, combatir los efectos desestabilizadores de los flujos financieros volátiles, apoyar la diversidad y herencia culturales entre las dos regiones y el acceso universal a la educación.

#### *Con Iberoamérica*

- Centroamérica y Panamá las Conferencias de San José (1984) en las que también participaban Colombia, Venezuela y México como países cooperantes a través del Protocolo de San José de suministro de petróleo. Se nota la presencia española y portuguesa ya que el acuerdo de cooperación de Luxemburgo de 1985 es ampliamente superado por el de San Salvador de 1993. En Florencia en 1996 se renueva el diálogo político que precisa fundamentalmente cinco objetivos: el refuerzo del proceso de paz y la democratización; el desarrollo económico estable; la lucha contra la inseguridad y la delincuencia; la consolidación del Estado de Derecho y su modernización y el reforzamiento de políticas sociales. El conjunto convierte la región en el área donde el compromiso moral europeo se hace más fuerte con pleno apoyo a la política de los Grupos de Países Amigos (España y México liderando) y a la ONU para la resolución del dramático conflicto centroamericano. Hoy, además de la importante ayuda humanitaria de 250 millones de euros para el programa de reconstrucción en el caso de los desastres naturales (v.g. Mitch ), está presupuestada una contribución comunitaria de 550 millones de euros para el período 2002-2006.

- MERCOSUR (1995). Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 15-12-95 entre Mercosur y la UE. La meta es un acuerdo de asociación política y económica para lo que existe desde 1999 un mandato formal de Consejo. El objetivo es una liberalización progresiva y recíproca de los intercambios entre dos zonas de integración económica y unión aduanera como sustento de una relación política privilegiada. La negociación abarca tres sectores: el diálogo político, cuestiones comerciales y cooperación. En 1999 al margen de la Cumbre UE-ALC, se decidió iniciar las negociaciones con el objetivo de llegar a un acuerdo de asociación y en Madrid en julio del 2002 se dio un nuevo impulso a las negociaciones y profundización del diálogo político que incluyen reuniones anuales ministeriales y de altos funcionarios, semestrales de Jefes de Misión en Nueva York y de consultas previas a conferencias internacionales. En la ministerial de Río del mismo mes y año se fijó un calendario de reuniones. Como es lógico los temas comerciales están ligados a Doha, Cancún y a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como veremos más adelante.
  
- La Comunidad Andina —CAN— (1996). Presenta la característica especial de que España es el único país observador, lo que permite al Ministro de Asuntos Exteriores o a la persona en la que delegue a asistir no sólo a las reuniones —no reservadas— de Cancilleres sino también a las de Presidentes (Consejo Presidencial Andino) lo que le da la oportunidad de sostener contactos al máximo nivel que quizás no están siendo suficientemente aprovechados ya que sólo en una oportunidad ha asistido el propio Ministro. La Declaración de Roma de 1996 institucionalizó el diálogo político con la CAN. El Acuerdo Marco de Cooperación de 1998 rige las mutuas relaciones. La región andina es la única con la que la UE mantiene un diálogo especializado en materia de lucha contra la producción y el tráfico de drogas lo que ha producido, entre otras cosas un importante acuerdo de control de precursores en 1995 y la ya mencionada concesión del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que permite que más del 90% de las exportaciones andinas ingresen sin derechos aduaneros a la UE.
  
- México (1997). El primer país con el que la UE firma un acuerdo de asociación económica, de cooperación política y de cooperación en 1997, fundado en los valores comunes de la democracia y derechos del hombre. Al amparo del acuerdo se han celebrado ya más de 40 encuentros sectoriales en el marco Al-Invest. El Estado de derecho, el

desarrollo social y la cooperación económica son los objetivos del período 2002-2006 para lo que se cuenta con una dotación de 56 millones de euros.

- Chile (1996). Se firma un acuerdo marco de cooperación en 1996 de cara a consolidar las relaciones y establecer una auténtica asociación política y económica. Ello se consigue el 18 de noviembre del 2002. Se crea una asociación política y económica entre las partes basada en el interés común y la reciprocidad. Sus objetivos son la profundización del diálogo político, la intensificación de la cooperación y el establecimiento de un área de libre comercio.
- República Dominicana y Cuba. Como podemos comprobar la estrategia por zonas funcionó razonablemente bien ya que se había cubierto América Central, México y todos los países de América del Sur de habla española y portuguesa. ¿Y el Caribe?

La Convención de Lomé, firmada en 1975, agrupa a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). La Convención fue renovada cuatro veces entre 1975 y el 2000 y agrupaba en el 2002 a 78 países. Pues bien con el pleno respaldo español la República Dominicana y Haití ingresaron en Lomé IV en 1990 con lo que el cuadro quedaba prácticamente completo con la excepción de Cuba. En el año 2000 el acuerdo de Cotonou de 20 años de duración reemplaza a Lomé.

El caso cubano ha sido ya analizado en el apartado “Universalidad de Relaciones”. Producto de los propios errores del régimen, la posición común de la UE y los últimos acontecimientos de los fusilamientos y la presión y encarcelamiento de la disidencia, Cuba es el único país del Caribe que no tiene acuerdo de cooperación con la UE. Además momentáneamente encastillado en su inmovilismo Castro ha rechazado la ayuda humanitaria de la Unión Europea y despreciado la posibilidad de adherirse a los acuerdos de Cotonou para lo que contaba con el respaldo del gobierno español. A pesar de ello Cuba ha recibido desde 1993 125 millones de euros a través de la Oficina de ayuda humanitaria (ECHO), programas de seguridad alimentaria por más de 20 millones de euros y desde 1998 hasta el 2001 se ha utilizado cada vez más la línea presupuestaria de cofinanciación de las ONG’s alcanzando los 28,2 millones de euros. Ante esta situación de actual distanciamiento no se escapa la enorme importancia de que Cuba forme parte, al máximo nivel, de la Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Se consiguió también en 1988 dividir la línea presupuestaria creándose una específica con América Latina distinta de la de Asia lo que produjo un aumento de los recursos financieros de más del 80%. En 1992 el Banco Europeo de Inversiones abrió sus puertas al continente mediante la facilitación de los correspondientes préstamos.

Como vemos Iberoamérica asentó sus reales en Europa. ¿Fue suficiente? Sinceramente no. El esfuerzo de todos los funcionarios españoles de los diferentes gobiernos fue encomiable y sin la más mínima duda lo conseguido era impensable en 1986. Sin embargo existen alarmantes signos de que las prioridades europeas van ahora por otro lado. El diálogo político se ha debilitado con la menor presencia de Ministros, sobre todo del lado europeo en foros como San José o el diálogo UE-Grupo de Río. El acuerdo de Asociación con México de buenos resultados en lo comercial flaquea en lo político. No se conciertan posiciones de cara a los foros internacionales y la palabra Latinoamérica y/o Iberoamérica se ha ido difuminando o desapareciendo de los textos o propuestas de la Unión Europea.

El respaldo a la superación de la crisis económica y a los procesos de integración regional se ha diluido. Las empresa españolas que han jugado un gran papel con sus inversiones con voluntad de permanencia (no “golondrinas”), se han adaptado mejor al medio local, han contribuido al desarrollo y colaborado con universidades y entidades culturales, demandan seguridad jurídica y normativas claras que hagan viables sus previsiones en el continente a medio y largo plazo. El desastre argentino empieza a paliarse con Kirchner (quien por cierto debería cuidar más sus gestos y desplantes) combinado con la buena impresión causada por el Presidente brasileño Lula. Las empresas europeas deben también atenerse al código de conducta y directivas de la UE en su comportamiento en América y olvidarse de determinadas prácticas corruptas y/o intentos de favoritismos o desestabilizaciones electorales. Las empresas españolas que admirablemente arriesgan en la inversión incluso en situaciones políticamente inestables, deben cuidar la selección de sus ejecutivos y representantes, formar bien sus cuadros y olvidar cualquier atisbo de suficiencia en su comportamiento empresarial o social.

Finalmente hay que recuperar el espíritu de Doha y olvidar cuanto antes el fracaso o la decepción de Cancún. Si en vísperas de la reunión mexicana, el acuerdo sobre el acceso a los medicamentos genéricos de los más pobres era una buena señal, Cancún ha roto las expectativas que pretendían hacer de Doha una Ronda del Desarrollo. Doha adoptó el compromiso de obtener



“mejoras sustanciales del acceso a los mercados, reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio”. La UE había aprobado en junio del 2003 una reforma de su política agraria común que contemplaba que una gran parte de las ayudas que concede a sus agricultores no esté vinculada a ninguna producción sino al cumplimiento de una serie de requisitos que, según la propia UE benefician a la sociedad. Llegó a un acuerdo en agosto con EEUU en el que se contemplaban reducciones de las ayudas internas, eliminación de subvenciones a la exportación en productos de interés para los países en desarrollo, el acceso libre de parte de sus importaciones y salvaguardias para proteger los productos sensibles. Es evidente que no ha sido suficiente. Es criticable que EEUU y Japón no hayan sido más flexibles por ejemplo con el algodón y el arroz y que algunos de los grandes exportadores del G-23 no hayan sido tampoco capaces de reducir su proteccionismo. Agricultura por tanto, subvenciones, normativa en inversiones y sobre todo el desarrollo de los más débiles, parecen ser los temas claves. El multilateralismo y la globalización no han salido precisamente bien parados. Hay que recuperar cuanto antes unas negociaciones y crear consensos flexibles entre el nuevo G-23 liderado por Brasil, China e India (y con presencia de otros iberoamericanos como Argentina, Cuba o Costa Rica) la UE, EEUU y el resto de los países de América Latina.

Se debe evitar que como en la Ronda Uruguay los 148 países que componen la OMC tarden 8 años en vez de tres en resolver por lo menos una parte de los problemas. De lo contrario los perjudicados van a ser, demagogias aparte, los países más abrumadoramente necesitados.

## **La inserción de Iberoamérica en el nuevo contexto internacional del Milenio, a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno**

### *Los peligros*

A pesar del muy positivo bagaje, impensable hace poco más de una década, distintos peligros acechan a las Cumbres que conviene tener presente para que una obra tan importante y consensuada políticamente a nivel interno, se fortalezca y no pierda fuerza. Nos permitimos destacar algunos.

- Vivimos hoy tiempos de globalización en donde la economía prima excesivamente olvidando a veces que cultura e idioma común son, junto con la cooperación, la educación, la ciencia y los recursos humanos, más rentables a la larga que brillantes acuerdos de créditos, muy necesarios desde luego, pero que siempre hay que devolver (que se lo pregunten a Argentina o Venezuela). En esa línea e influenciados por, las disposiciones y conclusiones de la OMC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el ALCA, la fuerza del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y de Banco Interamericano de Desarrollo, las Cumbres reuniones sectoriales y foros se han dedicado más a análisis de las grandes líneas de la macroeconomía internacional, sin poder aportar soluciones prácticas que acompañen lo que se dice en los documentos. En la a veces frustrante discusión entre globalización a toda costa y ¿Otro mundo es posible? consideramos que no se debe prejuizar ni condenar sin conocer. Hay que mirar con atención los movimientos antiglobalización que se producen. Considerarlos como un atajo de salvajes que sólo pretenden distorsionar y/o contradecir porque sí la realidad inevitable, sería tan erróneo como bendecirlos como presuntos salvadores de un mundo sin alma. Nos debemos preguntar por qué y cuando se producen.

El siglo XX ha acentuado la desigualdad. En 1820 era de 3 a 1. En 1870 de 7 a 1. En 1913 de 11 a 1. En 1997 de 74 a 1. (PNUD). La región cuenta con 209 millones de personas (42,2%) cuyos ingresos están por debajo del umbral de la pobreza. El propio PNUD señala que *“la globalización y los actores que la dirigen se centran en la integración de los mercados globales, descuidando las necesidades de la personas que los mercados no pueden resolver. El proceso concentra aun más el poder y margina a los pobres”*. El mismo Vaticano la cuestiona y se empieza aceptar el eslogan *“por una globalización más justa y humana”*. George Soros (*Crisis del capitalismo*) al solicitar una globalización más humana ha insistido en que demasiado capitalismo mata el capitalismo. Siguiendo a A. Giddens (1990) la globalización puede definirse como la intensificación de relaciones sociales mundiales que vinculan realidades distintas de tal manera que los acontecimientos locales están moldeados por hechos que tienen lugar a muchos kilómetros de distancia. Por ello la XIII Cumbre de Santa Cruz de la Sierra (2003) se ha planteado con seriedad y sentido de la autocrítica que a pesar de los avances indudables del orden institucional “las reformas económicas llevadas a cabo por nuestros pueblos y por nuestros gobiernos en muchos casos no han producido resultados suficientes sobre la disminución de las desigualdades y de la exclusión social, e incluso en algunos casos, han significado un

retroceso o profundización de estos fenómenos” (apdo 21). En otras palabras las recetas impuestas desde lugares lejanos no han generado los beneficios que se esperaban desatando frustraciones una década después del Consenso de Washington.

- La sopa de letras y de organismos que existen en América y en Europa, han generado un cansancio y una sensación de “reunionitis”, peligrosa enfermedad, que hace difícil estar a “todas”. Hay cumbres a nivel de Jefes de Estado, primeros ministros o Cancilleres de Centroamérica, de la Comunidad Andina, de Mercosur, del Grupo de Río, del grupo de los tres (Colombia, México y Venezuela) de México con Centroamérica, El TLC de América del Norte, de la UE con América Latina, de los Jefes de Gobierno de la UE cada seis meses, el ALCA, el SELA, la ALADI, la OEA, paralelas en Nueva York durante la Asamblea General, y en tono menor el Convenio Andrés Bello, el Hipólito Unanue... Además las grandes citas mundiales de conmemoraciones de Naciones Unidas o las decisivas reuniones de la Organización Mundial del Comercio que afectan a los iberoamericanos como Doha y Cancún. La consecuencia es que el asistir a todo es un problema a veces insoluble por falta de espacio en las agendas y de tiempo para asistir a tan variadas reuniones.
  
- Como hemos visto, España y Portugal han contribuido para que se abra un camino en Europa. Instalado éste, han comenzado a aflorar las divergencias económicas a las que no son ajenas la Política Agrícola Común —PAC— practicada en el seno de la UE. La fractura que, propiciada por Argentina, apoyada por otros países como República Dominicana y Uruguay, se produjo en la cumbre de Bávaro (2002) fue a causa de una acción unilateral en contra de las subvenciones agrícolas y la PAC, a pesar de no ser el foro adecuado para ello ya que ni España ni Portugal tienen competencias por sí solas para modificar las directrices de la UE. Santa Cruz de la Sierra (2003) lo ha reiterado consensuada y educadamente en un “Comunicado especial sobre subvenciones” en el que se reconoce el papel de España y Portugal en el seno de la UE para el impulso de las relaciones birregionales solicitándoles que trasladen a la Unión Europea “su profundo interés para encontrar soluciones al problema de las subvenciones a la producción y exportación de productos agrícolas y agroindustriales para que las tomen en consideración en las negociaciones de la Ronda de Doha por considerar que afectan seriamente a las economías de los países productores de América Latina”. Hemos ya señalado la importancia que estos temas han tenido en Cancún en donde la reunión de la OMC fue

incapaz de desarrollar la agenda de Doha y ha generado gran preocupación que debería ser resuelta en la próxima o sucesivas reuniones del Consejo.

En cualquier caso es acertada la mención de los dos países ibéricos ya que se comienza a correr el riesgo de que los países latinoamericanos-iberoamericanos piensen que no necesitan ya tanto de las cumbres, ya que conectan directamente con la troika o los Estados Miembros de la UE sin necesidad de apoyos o ayudas externas. Las dos Cumbres celebradas entre la UE y América Latina en Río y España, la próxima en México y su celebración cada dos años podrían incluso plantear dudas sobre la eficacia real y periodicidad de las iberoamericanas.

- Las reuniones de Presidentes de América del Sur entre las que destaca la de Guayaquil en el 2000, que creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, involucra por primera vez aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros. El Presidente Lula Da Silva plantea una estrategia de mayor acercamiento con socios suramericanos continuando la senda marcada por Fernando Henrique Cardoso y desarrollada en la cumbre presidencial de América del Sur el 31 de agosto y 1 de septiembre del 2001. El objetivo: crear un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración, y desarrollo económico y social compartido. Muy parecido al esquema de las Cumbres. El Grupo de Río (última semana de mayo de 2003 en Cuzco) apoya la idea, que contempla además mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales, y el sector privado con la finalidad de coordinar planes, y programas de inversión y priorizar ejes de integración y desarrollo. Existen cerca de 300 proyectos de distinto alcance cuya coordinación ha sido delegada al BID, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fonplata (Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata). Por otra parte Brasil, Colombia, Ecuador y Perú han decidido lanzarse a la conquista del Amazonas (Francisco de Orellana, 1542) con el proyecto “Eje Multimodal Amazonas” para cuya financiación han sido convocados las mismas instituciones financieras. Como vemos todo suena mucho a lo que se dice en los documentos de las cumbres pero con distinto espacio geográfico y sólo en el sur del continente.
- Finalmente las Cumbres se han abierto paso en las cancillerías y en los despachos. El término *Iberoamericano* ha cobrado sin duda carta de naturaleza en los gobiernos pero no

ha calado lo suficiente ni en la calle, ni en los medios. Hay que hacer un esfuerzo importante en ese sentido. Acudir a las universidades, crear cátedras, transmitir a la opinión pública apoyar el tejido iberoamericano que pacientemente se ha construido en todos los campos, incitar el celo de nuestras representaciones diplomáticas trabajen en esa línea en colaboración con los ministerios y departamentos de los países donde estén acreditadas y en fin vender el producto que tenemos entre manos que como vamos a ver es excelente.

### **La necesidad imperiosa del consenso**

La política exterior española se ha basado, desde la transición, en la constante búsqueda del consenso entre los distintos partidos políticos teniendo siempre en cuenta que los intereses de España y los españoles en el exterior son muy parecidos y no van a cambiar demasiado por una victoria electoral.

Solamente se ha roto este consenso por primera vez en la historia democrática de nuestro país con motivo de la guerra de Irak. El gobierno de Aznar, con su decisión de apoyo irrestricto al binomio EEUU y Reino Unido y su colaboración en el conflicto, restringida en principio al tema humanitario, cielos abiertos, derecho de paso y apoyo logístico, y ampliado después con el envío de tropas a la zona bajo mando polaco, ha abierto un profundo debate en el que se ha visto envuelta la práctica totalidad de la sociedad española con la participación de partidos políticos, sindicatos, Iglesia, ONG's, asociaciones de vecinos, familias y un largo etcétera que se ha avisto ampliamente reflejado en los medios de comunicación. Partido Popular y Partido Socialista, que habían encontrado caminos de colaboración hasta en la política interna (justicia hoy roto), emigración, social (renovación del Pacto de Toledo) y en temas de terrorismo tanto nacional (ETA) como internacional, han demostrado palpablemente un profundo desacuerdo que generó posiciones distantes agudizadas por la proximidad de las elecciones municipales del 2003 y las generales del 2004. El resto de la oposición se ha mostrado igualmente contraria a las tesis gubernamentales.

La ruptura del consenso no es buena para nadie y deberá resolverse en el futuro tratando de encontrar de nuevo vías de pacto y conciliación cuando se extingan los fragores de la campaña electoral. El problema se reduce fundamentalmente a cuatro temas de capital

importancia: 1) El papel de Naciones Unidas y más concretamente del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. 2) Las relaciones con el mundo Árabe y la irresuelta cuestión de Oriente Medio. 3) La posición de la Unión Europea, la relación trasatlántica y los EEUU. 4) Los efectos en América de un incremento de la relación trasatlántica tras la postura de Chile y México en el Consejo de Seguridad.

Como señala Carlos Malamud del Real Instituto el Elcano (el País 26-04-03), la primera pregunta que se hacen los latinoamericanos es ¿Porqué España mantiene sus actuales posiciones? ¿Qué pretende con ello y sobre todo hacia dónde va de la mano de EEUU? El autor se lamenta de que no ha habido explicación alguna del cambio de política en el continente y que el viaje del Presidente Aznar a México nunca se debió realizar pues, mal planteado y con un itinerario mal escogido con etapa final en Tejas (antiguo territorio mexicano) estaba destinado al fracaso. Si se opta por el atlantismo versus el europeísmo conviene analizar primero sus posibles consecuencias para Iberoamérica y las cumbres. “De reforzar la relación trasatlántica España debe incluir en ella, a América Latina”.... para volver a situarla “en la agenda internacional de la que fue apartada tras el 11-S” .

Por su parte Celestino del Arenal advierte (Revista “Política Exterior mayo-junio del 2003 núm. 93) de los peligros que causa la desaparición de los márgenes de autonomía de nuestra política exterior en América y la ruptura del consenso en política exterior mantenida durante 25 años. El alineamiento con EEUU “puede dejar sin sentido la utilidad de las Cumbres Iberoamericanas para los latinoamericanos, por cuanto la imagen y los intereses de España en las mismas pueden identificarse más con los de Estados Unidos que con los de la propia España y Europa lo que devaluaría el mecanismo multilateral iberoamericano al que España y Portugal hasta ahora aportaban señas de identidad propias y específicas”. Le preocupa asimismo el debilitamiento de la política de la UE hacia América Latina y con ello de la dimensión europea de la política latinoamericana española porque a su juicio es evidente que no existe complementariedad entre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la asociación estratégica birregional que propone la UE ya que a través del ALCA “EEUU tiene un proyecto hemisférico diferente alejado de los intereses españoles y europeos”. Celestino del Arenal añade que la política iberoamericana de España debe continuar defendiendo la democracia y los derechos humanos incluso como base fundamental en la necesaria lucha contra el terrorismo. “pero lo que no está tan claro es que haya que hacerlo de la mano de EEUU, como ha sucedido en Cuba y Venezuela, en una región de gran interés para España y en la que Washington tiene

una historia poco ejemplar” que se ha acrecentado, como bien ha denunciado la Ministra de Asuntos Exteriores Ana Palacio, con el oscuro y degradante caso de los prisioneros de Guantánamo.

Si añadimos como ya hemos adelantado que en el documento presentado por el Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común Javier Solana (muy partidario de las Cumbres cuando era Ministro de Asuntos Exteriores), titulado “*Europa segura en un mundo mejor*”, no se menciona a Latinoamérica ni Iberoamérica y se insiste en que en los próximos años además de EEUU las relaciones de la UE deberían centrarse “en particular en el desarrollo de asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá y la India” llegamos a la conclusión que algo importante está fallando (¿No existe el Brasil de Lula, el Chile de Lagos, el México de Fox, la Colombia de Uribe o la Argentina de Kirchner?).

El 11 de septiembre no ha favorecido precisamente a Latinoamérica cuyo interés estratégico se ha visto devaluado salvo en el caso de la lucha contra las drogas. No sería bueno que en el continente crezca la impresión de que hay que tener petróleo o narcotraficantes para llamar la atención.

Como vemos los temas que deben ser consensuados son complejos pero solucionables. Estados Unidos es por el momento (2003) la única superpotencia que existe y se rige con Constitución, principios y valores democráticos. Su apoyo a la recuperación de la democracia en el continente y a los procesos de paz, ha sido muy importante. No contar con EEUU en la América de Bolívar y Cortés, además de incurrir en una alarmante falta de realismo es en la práctica un imposible. Hacerlo demasiado, un riesgo que nuestros hermanos no entienden y que conviene tener presente. Creo que el deber del profesional es contar la realidad de lo que observa en el lugar donde se encuentre acreditado por irritante que esta sea, aconsejar o sugerir, aunque no guste, lo que le parece honestamente adecuado (lo contrario sería desleal), abrir cauces de entendimiento y hacer todo lo necesario por recuperar el consenso perdido en Europa y en España que, de conseguirse, será sin duda beneficioso para Iberoamérica y sus cumbres.

## **EL VALOR DE LOS PRINCIPIOS EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**

## **Nuestras razones y peso específico propios**

Creemos profundamente en la validez actual de las Cumbres Iberoamericanas de 21 Jefes de Estado y de Gobierno que representan a países con aspiraciones comunes basadas en una rica e inigualable historia cuyo mutuo descubrimiento supuso el inicio de una formidable aventura.

Los iberoamericanos comparten unas lenguas y cultura que se están imponiendo cada vez más y demostrando su rentabilidad en el globalizado y computerizado mundo que vivimos. Poseen un sistema jurídico y una organización judicial similares. Participan de los mismos criterios religiosos y éticos. Y han contribuido con una emigración mutua, de ida y vuelta, al desarrollo intelectual, cultural y económico de ambos continentes sirviendo de apoyo al crecimiento demográfico y de soporte a la seguridad social.

Las cumbres partieron de la definición de sus miembros en Guadalajara y establecieron desde Madrid, un código de conducta que se ha ido consolidando en cada uno de sus documentos y creando un auténtico cuerpo de doctrina que sus Estados Miembros están en la obligación de cuidar y respetar. Por propia iniciativa, sin que nadie les convoque han establecido un nuevo foro de concertación y un espacio político iberoamericano que ha posibilitado el diálogo, y el tratamiento informal de problemas bilaterales concretos en un marco flexible. Ha constituido un mecanismo de consultas que ha permitido adoptar posiciones comunes, intercambiar información y puntos de vista, elaborar enfoques colectivos ante diversos aspectos de la actualidad internacional, reconducir intentos de golpes de estado, defender procesos de paz con aportación de personal civil y militar iberoamericano a las operaciones o misiones de la ONU y fortalecer la democracia y la legalidad institucionales. Ha creado una red de contactos y sanas complicidades entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Ha propiciado la formación de un tejido social y económico con la marca iberoamericana a través de las conferencias y reuniones de ministros de diferentes departamentos, y de prácticamente todos los sectores de la sociedad. Ha suscitado el interés de la comunidad internacional; países e instituciones han querido participar como observadores. Ha establecido finalmente programas importantes de cooperación y becas culminados con la creación de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) primero y con la Secretaría General Iberoamericana después.

Como vemos lo conseguido hasta ahora tiene tal importancia que conviene no dormirse, cuidarlo y acrecentarlo. Por eso ha sido tan importante la iniciativa de España que propició en la



XII cumbre de Bávaro del 2002, que los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana decidieran que el ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso presidiera un grupo de trabajo que reflexione sobre las medidas e iniciativas concretas que se pueden poner en marcha, formando un grupo de colaboradores que bajo su coordinación ha presentado con éxito sus conclusiones en XIII Cumbre Iberoamericana que se acaba de celebrar el 14 y 15 de noviembre del 2003 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

### **El valor de los principios**

Una de las grandes cualidades de las Cumbres Iberoamericanas es la aportación de sus documentos de carácter político en los que, una y otra vez desde Guadalajara hasta Santa Cruz de la Sierra, se definen posiciones sobre temas de la agenda internacional que han sido firmados por los Jefes de Estado y de Gobierno y que modulan un acervo común de obligatorio cumplimiento para sus miembros.

Creemos que en Bolivia se ha dado un importante paso hacia la consolidación y reforma positiva de las cumbres. En efecto, se han reafirmado, a pesar de alguna reticencia, todos los principios aprobados en las anteriores lo que supone un gran espaldarazo a lo que hemos denominado siempre “el código de conducta” iniciado en Guadalajara y Madrid, que no es otra cosa que el pleno apoyo a la democracia, las libertades, los derechos humanos y los principios fundamentales contenidos en la Carta de las Naciones Unidas. Teniendo en cuenta los malos momentos económicos y sociales de la última década que ha vivido el continente americano, el título de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra es muy significativo: “La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana”. En ese sentido la XIII cumbre ha decidido dar un giro social de destacada importancia, distanciarse de las políticas neoliberales de la última década (209 millones de personas con ingresos por debajo de la línea de la pobreza) y reconocer que “la lucha contra la pobreza es esencial par la promoción y consolidación de la democracia (*sin adjetivos*) y constituye una responsabilidad común y compartida de nuestros Estados y de la Comunidad Internacional” (apdo. 2). Se añade además que su superación requiere de políticas integrales definidas y desarrolladas por el Estado con la participación de todos los sectores de la sociedad y que el crecimiento económico es condición necesaria “pero no suficiente para promover una mejor calidad de vida, superar la pobreza y eliminar la exclusión

social”, expresión esta última que es repetida en distintas ocasiones a lo largo del texto. Debemos por tanto contemplar con esperanza esta reacción de los máximos mandatarios.

Los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen de nuevo en el apdo. 1 de la Declaración los vínculos históricos y culturales que nos unen admitiendo al mismo tiempo en línea con la futura Convención sobre Convención cultural que propicia la UNESCO, “los rasgos propios de cada una de nuestras múltiples identidades que nos permiten reconocernos como una *unidad en la diversidad*”. La diversidad cultural entra por tanto en juego.

A propuesta española avalada por el informe Cardoso, se ha creado la Secretaría General Iberoamericana cuyos futuro estatutos, sede —previsiblemente Madrid teniendo en cuenta la experiencia de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB)— y nombramiento de nuevo Secretario General serán definidos en la XIV cumbre de San José de Costa Rica en el 2004. Adicionalmente y para cerrar este abanico de avances indudables se ha aceptado España como sede de la XV cumbre en el 2005 (30 aniversario de la proclamación de S.M. el Rey D. Juan Carlos I) con lo que se cerraría y comenzaría de nuevo un importante ciclo. Santa Cruz de la Sierra ha supuesto en consecuencia un gran paso adelante para la Comunidad Iberoamericana. A Bolivia se desplazó por primera vez en 13 años el Secretario General de las Naciones Unidas Koffi Annan quien pronunció un relevante discurso, avaló con su presencia los principios de las cumbres y de la ONU, y contribuyó junto con el resto de Jefes de Estado y de Gobierno, a apoyar la democracia boliviana y las necesidades de una ayuda de emergencia para el país andino anfitrión que puedan ya suponer un ejemplo del comienzo de la lucha en serio contra la pobreza arraigada permanentemente en uno o de las naciones iberoamericanas más necesitadas.

En el fondo, lucha contra la pobreza y la exclusión social, ayudas de emergencia, diversidad cultural y desarrollo, presencia de Koffi Annan, apoyo a las democracias, tratamiento adecuado del comercio y la deuda, representan el adecuado contrapeso al Encuentro Social Alternativo convocado por el líder cocalero boliviano y jefe de filas del Movimiento al Socialismo (MAS) Evo Morales, como símbolo de protesta contra el modelo neoliberal “responsable de la exclusión social”. Contrariamente a lo que podría parecer, el encuentro alternativo que en un documento de trece puntos, se opone la ALCA, critica a las trasnacionales, las políticas económicas de hidrocarburos, la producción de transgénicos y al mismo tiempo reivindica una Asamblea Constituyente para Bolivia, si algo demuestra es que las cumbres están

vivas y suscitan el suficiente interés como para generar movimientos paralelos que intentan hacer llegar sus reivindicaciones a los Jefes de Estado y de Gobierno.

Aunque no somos partidarios de ampliación alguna del espacio iberoamericano que está bien definido en Guadalajara, si alguna vez existiera la posibilidad de admitir un nuevo miembro que cumpliera las condiciones establecidas en tierras mexicanas, tendría éste que comprometerse a aceptar los principios de la Comunidad Iberoamericana. Para dar sólo una idea del compromiso que se adquiere, resaltemos algunos de los más que significativos ejemplos de lo que disponen el conjunto de las Cumbres, destacando fundamentalmente las de Bávaro y Santa Cruz de la Sierra por ser las últimas y constituir una buena síntesis:

#### *Bávaro y Santa Cruz de la Sierra*

- La reafirmación de la “adhesión a los propósitos y principios del Derecho Internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, el respeto a la soberanía y la igualdad jurídica de los Estados, el principio de no intervención, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto a la integridad territorial, la solución pacífica de las controversias, y la promoción y protección de todos los derechos humanos para hacer frente a los problemas de la agenda internacional en un mundo globalizado” . Igualmente se comparte el firme compromiso con la democracia que junto a la paz, la justicia, la equidad y el desarrollo sostenible son conceptos estrechamente vinculados que se refuerzan mutuamente (Santa Cruz de la Sierra párrafo 4º y 8º, 2º; en Bávaro 2002 párrafo 2º).
  
- La clara manifestación por “un eficaz fortalecimiento del multilateralismo y del papel de la Organización de Naciones unidas, como foro en el que deben resolverse las controversias internacionales, salvaguardar la paz y la seguridad internacionales y promover el desarrollo económico y social del mundo”. Se reafirma también el papel del Consejo de Seguridad como “el órgano con la responsabilidad primordial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” pronunciándose a favor de su reforma así como la de la Asamblea General, Secretaría General y Sistema de Naciones Unidas (Santa Cruz de la Sierra párrafos 5 y 6).

- La satisfacción por la entrada en vigor del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional subrayando su importancia como órgano dedicado “a investigar, juzgar y sancionar los crímenes de genocidio de lesa humanidad y de guerra que afectan a toda la comunidad internacional”. Se enfatiza la importancia de su ratificación y adhesión universal y se “congratula a los Estados que son parte” (Bávaro, párrafo 7º y Santa Cruz de la Sierra, 7º).
  
- Rechazo enérgico “a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes y medidas contrarias al Derecho Internacional, la libertad de mercado, navegación y comercio mundial” y por ello se exhorta a “los Estados Unidos de América a que pongan fin a la aplicación de la ley Helms-Burton” (todas las cumbres desde la aplicación de la citada ley y Santa Cruz de la Sierra párrafo, 6º).
  
- La condena al terrorismo y el compromiso de combatirlo con visión integral “en todas sus formas y manifestaciones con el estricto apego al derecho internacional a las normas internacionales de protección de los derechos humanos, y al derecho internacional humanitario. Estamos decididos a reforzar nuestras legislaciones nacionales y fortalecer la cooperación internacional para prevenir, reprimir, combatir y sancionar todo acto terrorista donde quiera que se produzca y por cualquiera que lo cometa, a no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas”. Todo ello de conformidad con las resoluciones relevantes de la Asamblea general y del Consejo de Seguridad de la ONU cuyo Comité contra el Terrorismo se apoya por representar (el terrorismo) “una seria amenaza a la paz, la estabilidad democrática y el desarrollo de los pueblos” (Santa Cruz de la Serra, párrafo 13).
  
- La diversidad cultural e identidad vinculada al desarrollo, respaldando la 32ª Conferencia de la UNESCO de iniciar conversaciones para la adopción de la Convención Internacional sobre la Diversidad Cultural. El derecho de cada Estado a construir libremente y sin injerencias extranjera, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. (Comunicado especial sobre diversidad cultural y desarrollo y párrafos 8, 33 y 34 de Santa Cruz de la Sierra).
  
- Son elementos “esenciales de la democracia”, la independencia y equilibrio de poderes, la adecuada representación de mayorías y minorías, la libertad de expresión, asociación y

reunión, el pleno acceso a la información, la celebración de elecciones libres, periódicas y transparentes basadas en el sufragio universal y secreto....”.

- La cooperación judicial iberoamericana, entendida como espacio y escenarios específicos, debe ser reforzada.

#### *Otras cumbres*

- La coordinación política a través de intercambio regular de opiniones sobre cuestiones de la Agenda Internacional en las reuniones de Coordinadores nacionales, Cancilleres o Jefes de Estado o de Gobierno en las propias Cumbres.
- La vigencia del imperio de la ley y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- El respaldo a los diálogos y procesos de paz en Colombia, El Salvador, Guatemala Nicaragua. Apoyos al Perú y Ecuador en su lucha contra la corrupción y la impunidad. Promoción de mecanismos a favor de la gobernabilidad democrática (especialmente ante el BID, FMI, CAF, Banco Mundial). Apoyo a Turquía contra el terrorismo.
- La cooperación para evitar la impunidad de los delitos de corrupción y hacer esfuerzos para “a la brevedad” llegar a una Convención contra la corrupción en el marco de Naciones Unidas que tome en cuenta la Convención Interamericana de Caracas sobre la materia (Reunión en Sta. Cruz de Tenerife de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, reforzado por el párrafo 12 de Santa Cruz de la Sierra).
- La modernización y armonización de la legislación penal, bancaria y financiera de los países miembros resaltando la conveniencia de firmar la Convención contra la Delincuencia Transnacional Organizada y sus protocolos para lograr su validez universal.
- La responsabilidad compartida entre países productores y consumidores en el tema de drogas y la lucha contra la producción, tráfico, distribución, consumo y lavado de dinero.

Propuestas de desarrollo alternativo y utilización de los Mecanismos de Coordinación y Cooperación entre América Latina y la Unión Europea.

- El Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras y la Convención Interamericana sobre la materia.
- Las minas antipersonales (Convención de Ottawa).
- La voluntad de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento del Desarrollo de Monterrey de 18-22 de marzo del 2002 en Roma en la que se reconoció la importancia de que mejore el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo incluidos los sin litoral marítimo, a todos los mercados. El estudio y/o eliminación de las subvenciones agrícolas.
- La reducción de la deuda externa y el apoyo a los foros de inversiones.
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002. Se valoran sus disposiciones y reconsidera “imprescindible” adoptar el “Plan de Implementación de la Agenda 21”.
- Preocupación por los riesgos que implica el transporte marítimo de materiales radioactivos, tóxicos y desechos peligrosos por rutas cercanas a las costas de los países miembros.
- Los programas de cooperación y becas y el Fondo para el desarrollo de los Pueblos Indígenas”.
- El papel de las microempresas, los microcréditos (gran participación bilateral española), cooperativas y asociaciones comunitarias.
- Se aboga por la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto.

- La IV Conferencia de Doha, Qatar (2002) de la OMC. Se compromete a dar seguimiento a fin de lograr una mayor liberalización del comercio y cumplir el Programa de Trabajo sin monopolios, esquemas proteccionistas o prácticas distorsivas.
- La Cumbre mundial sobre la Alimentación 10-13 de junio de 2002.
- La Carta Iberoamericana de la Función Pública.
- Se resaltan los resultados II Cumbre UE-ALC de Madrid de mayo de 2002 voluntad decidida de participar en la III de México 2004.
- Protección y papel de la Mujer, Niñez, Discapacitados, Acceso a la educación, salud y vivienda.

Como se puede ver, el acervo iberoamericano es muy rico y moral y éticamente obligatorio. Hay poderosos países interesados en las cumbres que se han negado a firmar el Protocolo de Kioto sobre Medio Ambiente y el Estatuto de Roma de la Corte Internacional de Justicia, o han olvidado o no admitido las convenciones sobre armas químicas o bacteriológicas, minas antipersonales, las convenciones de terrorismo e incluso se oponen al protocolo facultativo sobre tortura. Iberoamérica sin embargo apoya todo ello en sus cumbres.

El camino está por tanto trazado. Los ideales los mismos. La integración cultural una meta no lejana. La palabra y el idioma extraordinarios instrumentos de penetración. La voluntad integradora inequívoca. El deseo de un mundo más justo y equilibrado compartido. Demasiado para olvidarlo. Imposible perderlo.

Que la nueva Secretaría General sea el conducto para que el valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana se acreciente y sobre todo se cumplan, ya que como decía en Oviedo, España, el Presidente de Brasil:

*...Hemos pasado el siglo XX discutiendo sobre los adelantos técnicos y en el XXI debemos ya discutir cómo repartir la riqueza de forma justa. Este es un desafío ético, humanístico y cristiano, una responsabilidad que todos debemos asumir para dormir con la conciencia tranquila. Es un mandato de la Biblia, de la*

*Declaración Universal de los Derechos Humanos y de las Constituciones de todos los países. Lo único que tenemos que hacer es cumplir las leyes (José Inacio Lula da Silva, “El hambre no puede esperar” discurso de aceptación del premio Príncipe de Asturias de 24-10-03).*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ARCINIEGAS, GERMÁN. *“El continente de siete colores”* Ed. Santillana S.A. Bogotá. 1989.
- ARENAL, CELESTINO. Revista *“Política Exterior”*, mayo-junio del 2003 núm. 93.
- CUMBRES IBEROAMERICANAS DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO. *“Documentos finales desde Guadalajara a Santa Cruz de la Sierra”*.
- ELLACURÍA, IGNACIO. *“Conversión de la Iglesia al Reino de Dios”*. Ed. Sal Terrae, Santander, España 1984.
- GIDDENS, ANTHONY. *“Un mundo desbocado”* Ed. Taurus.
- JUAN PABLO II. *“Mensaje para la celebración de la Jornada Mundial de la Paz”*, de 1 de enero del 2000.
- MALAMUD, CARLOS. Real Instituto el Elcano Núm. 1, mayo 2003 y el País 26-04-03.
- NERUDA, PABLO. *“Confieso que he vivido. Memorias”* Seix Barral, Biblioteca breve, Barcelona 1991.
- PASO, FERNANDO DEL. *“Noticias del Imperio”* Ed. Fondo de Cultura, México 1988.
- PICO DE COAÑA. *“Cuadernos de Estrategia”*, núm. 92 de enero de 1997.
- PNUD. *“Informe sobre desarrollo humano”* 2001.
- REYES, ALFONSO. *“Obras completas”* Fondo de Cultura Económica.Col. Letras mexicanas. México D.F. 1960.
- SANTAMARÍA, JOSÉ. Prólogo al libro *“Otro mundo es posible”*. ED. Mediterránea, Barcelona, 2001.
- SALAMANCA, ANTONI. *“Otro mundo es posible”*. ED. Mediterránea, Barcelona, 2001.
- SOBRINO, ION. *“Jesús en América Latina”*. Ed. Sal Térrea, Santander España, 1982.
- SOLANA, JAVIER. *“Europa segura en un mundo mejor”*, Documento del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, Tsalónica 20-06 del 2003.



UNESCO. *Declaración Universal de Derechos de las Generaciones Futuras aprobada en 1997 en el marco de la XXIX Conferencia General.*

SOROS, GEORGE. *“Crisis del capitalismo global”* Ed. Debate 1999.

WOLFENSOHN, JAMES D. *“Declaraciones como Presidente del Banco Mundial”*. El País 9-06-03.

VASCONCELOS, JOSÉ. *“La raza cósmica”* Espasa-Calpe México 1992. Col. Austral.

ZEA, LEOPOLDO. *“¿Porqué América Latina?”* UNAM México 1988.

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Coordinador:* **D. YAGO PICO DE COAÑA DE VALICOURT**  
*Embajador Representante Permanente en la U.N.E.S.C.O.*  
*Formó parte del Grupo de Amigos del Secretario General de Naciones Unidas en los Procesos de Paz de Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Colombia.*  
*Coordinador Nacional de España en las cinco primeras Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.*  
*Presidente del Grupo de Trabajo de América Latina durante las dos Presidencias españolas de la Unión Europea.*  
*Ha publicado distintos estudios sobre temas americanos, entre los que destacan sus trabajos sobre Centroamérica, las Cumbres Iberoamericanas, el Cono Sur, los países andinos y la política exterior española.*

*Secretario:* **D. CRISTÓBAL GIL GIL**  
*Coronel de Infantería de Marina (Rv.).*  
*Diplomado en Guerra Naval.*

*Vocales:* **D. GUSTAVO SUAREZ PERTIERRA**  
*Director del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de estudios sobre la paz, la seguridad y la defensa.*  
*Catedrático de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).*  
*Ministro de Defensa (1995-1996), Subsecretario de Defensa (1984-1990) y Secretario de Estado de Administración Militar (1990-1993).*  
*Ministro de Educación y Ciencia entre 1993 y 1995.*  
*Diputado por Asturias y Presidente de la Comisión de régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados (1996-2000).*  
*Autor de diversas publicaciones sobre la posición constitucional de las Fuerzas Armadas, sobre la objeción de conciencia, administración militar, justicia militar y enseñanza militar.*

**D. CAMILO ALBERTO GOMEZ ALZATE**  
*Ex Alto Comisionado para la paz de Colombia en el Gobierno del Presidente Pastrana.*

**D. JUAN PABLO DE LAIGLESIA GONZALEZ DE PEREDO**  
*Embajador en Misión Especial para la Coordinación de las Relaciones con los Países Europeos Limítrofes (Portugal, Francia y Andorra) en el Ministerio de Asuntos Exteriores.*  
*A sido Subdirector General de Política Exterior para México, Centroamérica y Caribe.*

*Director General de Política Exterior para Iberoamérica (1985-1987).  
Ha sido Embajador de España en Guatemala, México y Polonia, y Embajador  
en Misión Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.*

**D. BENITO FEDERICO RAGGIO CACHINERO**

*General de Brigada del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra.  
Representante de SACEUR ante el Comité Militar de la OTAN, en Bruselas.  
Asesor Militar del Representante Especial del Secretario General de NNUU en  
Guatemala, MINUGUA entre octubre 1998 y octubre 1999.*

**D. FEDERICO DE TORRES MURO**

*Subdirector General de Inteligencia del CNI.  
Licenciado en Geografía e Historia.  
Secretario de Embajada en Trípoli (1985-1987) y Buenos Aires (1987-1992).  
Subdirector General Jefe del Gabinete Técnico de la Agencia Española de  
Cooperación Internacional (1992-1994).  
Cónsul General de España en Londres (1994-1999).  
Consejero Cultural y de Cooperación en la Embajada de España en Rabat  
(1999-2002).*

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	5
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	9
<i>Capítulo I</i>	
<b>PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMÉRICA. UNA REFLEXIÓN EN COMÚN</b> .....	19
El cambio en el escenario internacional .....	19
El papel del continente latinoamericano .....	21
Una comunidad iberoamericana de seguridad y defensa .....	27
Definir las políticas de defensa .....	29
Las misiones de las Fuerzas Armadas .....	32
La administración de la defensa .....	37
El compromiso con la defensa .....	42
Bibliografía esencial .....	44
<i>Capítulo II</i>	
<b>TERRORISMO, NARCOTRÁFICO Y CONFLICTO EN EL CASO COLOMBIANO. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b> .....	49
El fenómeno del terrorismo .....	49
El problema del narcotráfico .....	52
— La producción y el consumo de drogas ilícitas .....	53
— Insumos .....	55
— Los precios .....	55
El conflicto en Colombia .....	56
La relación entre el terrorismo, el narcotráfico y el conflicto .....	60
— La Vinculación al narcotráfico .....	60
— La vinculación con el terrorismo .....	62
El daño ambiental causado por el problema de las drogas y el terrorismo .....	64
Las acciones realizadas .....	66
La necesaria cooperación internacional .....	69
<i>Capítulo III</i>	
<b>LAS CUMBRES COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN POLÍTICA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA</b> .....	75

Introducción.....	75
La Comunidad Iberoamericana de Naciones y las Cumbres.....	76
De Guadalajara a Santa Cruz de la Sierra. Etapas y contenidos.....	79
— La etapa fundacional (1991-92).....	80
— El período de consolidación (1993-98).....	81
— Crisis y agotamiento del modelo (1992-2002).....	85
— Refundación (2002-2003).....	87
Resultados: cooperación y concertación.....	90
— Concertación.....	92
— Cooperación.....	95
Retos y posibilidades del mecanismo.....	97
Epílogo en forma de propuesta.....	99

#### *Capítulo IV*

### **CONTRIBUCIÓN MILITAR A LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA..... 103**

El discurso del Ministro de Defensa en la I Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa y otras referencias documentales.....	105
Los mimbres del cesto.....	112
Una historia militar común.....	112
Los Consejeros de Defensa en Iberoamérica y los Agregados Militares en Madrid.....	113
Las Comisiones Mixtas y las Reuniones de Estados Mayores.....	114
Protocolizando las relaciones.....	117
El intercambio de profesores.....	117
Otros cursos fuera del ámbito de las Comisiones Mixtas.....	118
El plan para la potenciación de las relaciones con Iberoamérica del MINISDEF.....	120
Un sistema de reclutamiento abierto a América.....	121
Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Ayuda Humanitaria.....	124
La Guardia Civil y la Policía Nacional en Iberoamérica.....	126
La Fuerza Iberoamericana de Paz.....	128
La participación iberoamericana en la Brigada Plus Ultra.....	130
Final.....	131

#### *Capítulo V*

### **EL PAPEL DE LOS SERVICIOS DE INTELIGENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES..... 137**

Introducción.....	137
El escenario internacional y las funciones de la inteligencia.....	139
La modernización de los servicios de inteligencia: el modelo español.....	143
Hacia una comunidad iberoamericana de inteligencia.....	146
Conclusión.....	151

#### *Capítulo VI*

### **EL VALOR DE LOS PRINCIPIOS EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA .... 155**

La situación del mundo, los cambios. La interdependencia. La brecha se agranda.....	155
— La situación del mundo, los cambios.....	155
— La interdependencia de los actores. La brecha se agranda.....	158
El origen y los nexos de la Comunidad Iberoamericana.....	162

— Los seis elementos .....	162
Los factores que influyeron positivamente en la creación y desarrollo de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno .....	166
— La atmósfera de cambio social y político .....	167
— La recuperación de la democracia en España .....	168
— El fin de la bipolaridad y de la doctrina de la Seguridad Nacional .....	169
— Las nuevas visiones de países iberoamericanos-latinoamericanos.....	169
— La mejor preparación y capacidad de respuesta de instituciones e infraestructuras españolas.....	169
— Las Presidencias de España de la Unión Europea .....	171
Los conceptos iberoamericano, latinoamericano, americano e hispanoamericano .....	171
Los rasgos de identidad de una política exterior consecuente.....	175
— Universalidad de Relaciones (Cuba, Chile, Guatemala) .....	175
— El respeto al derecho y seguridad internacionales.....	179
— La Modernización del Estado. El fortalecimiento institucional a través de serias políticas de reformas.....	181
— La defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales.....	182
— El apoyo a los procesos de paz, democratización y pacificación en el área. Centroamérica y Colombia. El diálogo y la negociación como recurso para la resolución pacífica de conflictos .....	183
— La cooperación contra el narcotráfico y el terrorismo, amenazas contra la democracia y la paz.....	189
— La presentación y defensa de los intereses de Latinoamérica en Europa. El respaldo a la superación de la crisis económica y a los procesos de integración regional a través del diálogo político y la cooperación económica. Grupo de Río, Cumbres Europa, América Latina y el Caribe, Centroamérica, MERCOSUR, México, Chile, República Dominicana y Cuba.....	191
— La inserción de Iberoamérica en el nuevo contexto internacional del Milenio, a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno .....	197
— La necesidad imperiosa del consenso .....	201
El valor de los principios en la Comunidad Iberoamericana.....	203
— Nuestras razones y peso específico propios .....	204
— El valor de los principios .....	205
Bibliografía.....	212
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>215</b>
<b>ÍNDICE.....</b>	<b>217</b>