



UNISCI Discussion Papers

ISSN: 1696-2206

unisci@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
España

Segoviano, Soledad

El entorno estratégico de América Latina en la estrategia de seguridad Nacional 2013

UNISCI Discussion Papers, núm. 35, mayo-agosto, 2014, pp. 113-145

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76731410004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL ENTORNO ESTRATÉGICO DE AMÉRICA LATINA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL 2013

Soledad Segoviano¹

Universidad Complutense de Madrid (UCM) / UNISCI

Resumen:

Este trabajo analiza América Latina como entorno estratégico, de acuerdo con la Estrategia de Seguridad Nacional: un proyecto compartido, aprobada el 31 de mayo de 2013. Existe un consenso generalizado sobre la importancia de América Latina para España. Sin embargo, lo que debería considerarse como un punto de partida, fundamentado en una historia común, en valores compartidos, en los lazos culturales, económicos, políticos y personales establecidos, se ha llegado a convertir en un fin en sí mismo, haciendo muy difícil identificar y discutir los intereses específicos de seguridad. España tiene importantes intereses estratégicos en América Latina. Estos incluyen los análisis de impacto de las actuales transformaciones globales en el entorno específico de seguridad regional; la emergencia de Brasil como potencia regional y global; la consolidación en el poder de regímenes neo-populistas y autoritarios; la presencia en la región de potencias extrarregionales como China y Rusia; las nuevas modalidades y evolución de las amenazas transnacionales; la seguridad energética, además de los desafíos relacionados con la desigualdad y la violencia estructural. Este trabajo trata de identificar los principales errores de planteamiento estratégico en la aproximación a América Latina.

Palabras clave: España, Seguridad Nacional, estrategia, América Latina.

Title in English: *"The Strategic Environment of Latin America in the National Security Strategy 2013"*

Abstract:

This paper analyzes the Latin America region as strategic realm according to the Spanish National Security Strategy 2013. There is a general consensus about the significance of Latin America for Spain. However, what should be a starting point based on common history, shared values and cultural, economic, political and personal bonds, has become an end in itself, making difficult to identify and discuss specific security interests. Spain has major strategic interests at stake in Latin America. These include the impact on the regional security environment of the ongoing global transformations; the emergence of Brazil as a major regional and global power; the rise of neo-populist authoritarian regimes; the presence in the region of extra-regional powers such as China and Russia; the new modalities and evolution of the transnational threats; energy security, and the challenge of economic inequality and structural violence. This paper sets out to describe the main failures of the Spanish National Security in the strategic approach to Latin America.

Keywords: Spain, National Security, Strategy, Latin America.

Copyright © UNISCI, 2014.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ La Dra. Soledad Segoviano Monterrubio es profesora de RR II en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UCM e investigadora UNISCI.
E-mail: soledad.s.monterrubio@ccinf.ucm.es.

1. Dinámicas de transformación en América Latina

El panorama internacional del siglo XXI se presenta como un entorno estratégico en constante y acelerado proceso de cambio, donde convergen multiplicidad de actores, intereses, relaciones, factores, desafíos, retos y amenazas, de naturaleza multidimensional e inestable, configurando, a través de un complejo entramado de interacciones y relaciones, un escenario global, definido por la incertidumbre y el riesgo, donde los Estados deben velar por sus intereses de seguridad frente al inexorable impacto de la globalización.

Teniendo en cuenta estos objetivos y sobre la idea de un mundo *que está cambiando profunda y constantemente* (p.10), la Estrategia de Seguridad Nacional 2013 (ESN 13) pasa a identificar en el **Capítulo 2**, referido a **La Seguridad de España en el mundo** (p.10 y ss.), los entornos estratégicos en los que debe interactuar España y que, por orden de importancia, vienen definidos por: la UE, el Mediterráneo, **América Latina**, Estados Unidos y la relación transatlántica, África, Asia, Rusia, además de la Organización de Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y otros Foros Multilaterales. Esta identificación, se hace, sin embargo, constatando, desde el principio, la importancia de Asia, *definida como centro de la reordenación geopolítica que anticipa el mundo que viene* (Resumen Ejecutivo, p. 3), idea que será reforzada más adelante cuando se considera *la creciente importancia estratégica de la zona de Asia-Pacífico* (p.11) como una de las tendencias más relevantes que van definiendo el mundo emergente, en sintonía con la visión estratégica de la Administración Obama, que identifica a Asia, especialmente a China, como nuevo pivote geopolítico mundial, en detrimento de entornos estratégicos tradicionales, como el euroatlántico y el latinoamericano.

Este retraimiento de Estados Unidos, como consecuencia de lo que algunos autores denominan, *transición hacia una hegemonía norteamericana negociada*² con otras potencias regionales como China, Rusia, India o Brasil, ha desencadenado importantes consecuencias y dinámicas de transformación para América Latina. En primer lugar, el progresivo desinterés estratégico norteamericano hacia la región ha derivado en un inevitable deterioro en la capacidad de acción e imposición de Estados Unidos sobre los países del área, cuya consecuencia más inmediata ha sido la de aumentar el margen de autonomía y capacidad de estos países para diseñar políticas exteriores específicas, al servicio de sus legítimos intereses nacionales, así como construir proyectos de integración regional, sin la tutela y las presiones del paradigma sustentado en torno al *Consenso de Washington*, que, en los años 90, ponía el énfasis en un regionalismo abierto, basado en la flexibilización del mercado laboral y la apertura de las economías latinoamericanas.

En palabras de Thomas Legler, nos encontramos en un momento *posthegemónico en la historia regional*³ de América Latina, donde el sistema interamericano, impulsado a finales de los años 40 por Estados Unidos, en torno a la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado de Río y las Cumbres de las Américas, se ve cuestionado y, en consecuencia, sujeto a un proceso de constante declive, frente a la reactivación, creación y, en definitiva, proliferación de distintas iniciativas y arquitecturas regionales latinoamericanas que excluyen, expresamente, a Estados Unidos, cuya pasividad se encuentra en pragmática

² Sorj, Bernardo; Fausto, Sergio (comp.) (2010): *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI, Editora Iberoamericana, pp.7-8.

³ Legler, Thomas.: "De la afirmación de la autonomía, a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe", en Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2011): *América Latina y el Caribe: multilateralismo vs soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Buenos Aires, Editorial Teseo, p. 24.

consonancia con sus limitadas prioridades estratégicas en la región. Así, el latinoamericano, se configura como el sistema multilateral que más ha avanzado en la última década. Desde el año 2000, nuevas estructuras como ALBA, UNASUR, CELAC, o la Alianza del Pacífico, conviven con antiguos foros como MERCOSUR, la CAN o el SICA.

A diferencia del mencionado regionalismo abierto de los 90, definido por un fuerte componente comercial y neoliberal, este nuevo regionalismo latinoamericano no es sólo económico, sino también de marcado carácter político, centrado en la concertación y el diálogo, con diversas arquitecturas posibles emergentes y bajo un liderazgo ambiguo de Brasil, con el fin de proyectar el poder y la influencia de América Latina en el nuevo contexto de globalización y transformación internacional.

Ahora bien, es preciso matizar que el debilitamiento del poder y la presencia de Estados Unidos en la región no representan un proceso homogéneo y uniforme, en lo que se refiere a las distintas áreas subregionales. Y es que, si bien México, el Caribe y América Central siguen orbitando bajo las esferas de influencia geoeconómica y geopolítica estadounidenses, América del Sur ha ido adquiriendo un mayor grado de protagonismo e inserción en la escena internacional. La distancia geográfica respecto de Estados Unidos, el liderazgo, con reservas, de Brasil, así como otra serie de factores intrarregionales y extrarregionales, que se analizarán más adelante, como la heterogeneidad, que define la categorización de los distintos países que integran la región, o la irrupción de China y otras potencias extrarregionales en el área, son elementos que contribuyen a explicar la emergencia de América del Sur como región geopolítica con mayor grado de autonomía y proyección multidimensional de poder.

Esta evolución en el entorno latinoamericano representa un auténtico desafío para los intereses de seguridad de España, en la medida que nuestro país, como tendremos ocasión de comprobar, se está viendo progresivamente desplazado de un entorno de influencia tradicionalmente prioritario. A pesar de estas evidencias, que quedarán expuestas y contrastadas en nuestro análisis, el Gobierno de España, paradójicamente a través de un documento estratégico de *seguridad nacional* como es la ESN 13, persiste en una aproximación errónea, en la medida que, las profundas transformaciones de América Latina se contemplan desde una óptica de *política exterior*, basada en valores y vínculos identitarios e históricos, que interactúan, a su vez, con otros vínculos políticos, económicos, comerciales y sociales, en detrimento de una perspectiva de *política de seguridad*, donde los desafíos, amenazas, incertidumbres y riesgos ante un entorno cambiante resultan prioritarios pero, lamentablemente, son minusvalorados frente a un recurrente error de percepción.

Así, nos encontramos ante la paradoja geoestratégica que supone gozar de una situación geográfica privilegiada, entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico, pero muy alejada del pivote geopolítico asiático, donde también se inserta América Latina, cuya transformación e inserción en el actual contexto de globalización se encuentran inexorablemente ligadas a la progresión y evolución de Asia-Pacífico. Una posición geográfica, en definitiva, supuestamente privilegiada, pero situada en la vanguardia frente a los riesgos, desafíos y amenazas procedentes del Mediterráneo y África, a la vez que alejada frente al reto de aproximación a América Latina.

2. Vinculación a la Unión Europea como fin estratégico de España: Impacto en las relaciones europeo-latinoamericanas

Ante este panorama y, como no podía ser de otra manera, la UE ocupa el primer lugar en la presentación de los entornos estratégicos identificados en la ESN 13, en los que España debe interactuar, definiendo su papel e influencia en el mundo. Y esto se hace desde una perspectiva posibilista y positiva, ya que, *avanzar en la construcción europea es hacer a España más segura y próspera* (p.13). En su planteamiento, la ESN 13 imbrica los intereses de seguridad de España a los de la UE, puesto que se considera que *los intereses de España estarán mejor protegidos si la UE se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior* (p.13). Por tanto, la seguridad de España se fortalece a través del anclaje a la UE, definida como *prioridad estratégica* (p.12), aunque se reconoce que *las incertidumbres sobre los avances en la integración política y económica debilitan considerablemente la Unión* (p.12). A pesar de ello, la ESN 13 destaca el papel de la UE *en materia de gestión de crisis*, catalogada, como *la única organización en el mundo en disposición de combinar medios civiles y militares* (p.12).

La relevancia de nuestro anclaje en la UE queda puesta de manifiesto, además, en las **Líneas de Acción Estratégicas**, contempladas en el **Capítulo IV** del documento, donde se hacen distintas referencias, explícitas o implícitas, a la colaboración con la UE, en todas y cada una de ellas, especialmente, en lo que se refiere a la Protección a la Infraestructuras Críticas, donde se han realizado importantes avances desde 2007, en consonancia con las medidas impulsadas desde la UE para la identificación y protección de las denominadas “Infraestructuras Críticas Europeas” (ICE), de acuerdo con el *European Program for the Critical Infrastructure Protection*, aprobado en diciembre de 2004, precisamente, a raíz de los atentados de Madrid, en marzo de ese mismo año.

La importancia estratégica que atribuye la ESN 13 a la UE coincide, en líneas generales, con la visión planteada en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2011 (ESN 11), formulada al final del mandato del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, ya que, según se expone en este documento, la UE constituye un instrumento esencial para *garantizar la seguridad de nuestro país. Los intereses españoles están mejor servidos con una UE que refuerce su presencia en el mundo* (p.25).

Se confía en que instrumentos contemplados en el Tratado de Lisboa, como el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) contribuyan a construir *una política exterior común* que sirva a Europa, pero también a los intereses de España frente a los retos de la globalización y en sus relaciones con tres áreas prioritarias para nuestro país: *Iberoamérica, el Magreb y el Mediterráneo* (p.25). Asimismo, y en el marco de referencia de la Estrategia Europea de Seguridad (EES), se destaca *un modelo de gestión que integra tanto el uso de medios militares como medios civiles, junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y desarrollo* y que, por tanto, refuerza la presencia de la UE y de España en el mundo.

En ambos documentos, se constata, en definitiva, la función instrumental que se otorga a la UE, concebida como plataforma donde convergen, de forma simultánea, estrategias de protección y proyección de los intereses de España, confirmando, así, la continuidad de una política de inserción en Europa, vital para la supervivencia de una potencia media como España, golpeada, con especial virulencia, por una severa crisis económica, que ha venido a agudizar nuestras propias y tradicionales limitaciones.

Crisis en la que se encuentra inmersa la propia UE, como consecuencia de la división entre los países del Sur de Europa, empobrecidos, donde persisten problemas estructurales; y los países ricos del Norte de Europa, liderados por Alemania, que, por otra parte, también dirige la agenda política y económica del conjunto de la Unión.

Una Unión que no es unión, sino una mera superposición de proyectos e ideas enfrentadas, en muchos casos, improvisadas, al servicio prioritario de los intereses nacionales de los países más poderosos, de acuerdo con las recurrentes consignas de la política de austeridad. Una Unión sumida en el disenso y la falta de rumbo para salir de forma coordinada y con visión de futuro de una crisis, que se prolonga demasiado, incrementando desigualdades, a la vez que, reduciendo capacidades económicas, demográficas y militares. Independientemente del desenlace, la crisis dejará secuelas económicas, políticas y sociales, que ya afectan y afectarán, tanto a la cohesión interna de la Unión, como a su proyección internacional en un mundo global⁴.

Y, es que, como consecuencia de la crisis, los presupuestos de defensa de los países occidentales, principalmente, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, han venido experimentando una progresiva reducción en sus respectivos esfuerzos de defensa. Esta disminución presupuestaria, unida a la falta de percepción de una amenaza compartida entre los distintos países miembros de las organizaciones de seguridad y defensa colectiva, en las que España también participa, ha venido a impulsar una progresiva tendencia a la renacionalización⁵, es decir, a la instrumentalización de estas organizaciones y mecanismos multilaterales aliados, en beneficio de los intereses nacionales de los Estados Miembros (más poderosos), pero en detrimento de la planificación y acción colectivas.

Esta realidad obliga a los países a diversificar sus alternativas de planeamiento y actuación, considerando **todas las opciones posibles**, desde coaliciones *ad hoc*, hasta la posibilidad de actuar en solitario, tal como se consigna, en las respectivas Estrategias de Seguridad Nacional de Estados Unidos⁶ y el Reino Unido⁷, y tal como se plantea en las recomendaciones expuestas por Félix Arteaga en su documento cuando afirma que *España deberá reconsiderar qué actuaciones militares podrá emprender individual, bilateral o multilateralmente*⁸.

⁴ Gratiús, Susan: "Europa y América Latina: la necesidad de un nuevo paradigma", *FRIDE* (2013), en http://www.fride.org/descarga/WP_116_Europa_y_America_Latina.pdf.

⁵ Arteaga, Félix: "La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España". *Real Instituto Elcano* (Octubre 2013), en <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9a77b280416456539ce0dd58f644a475/Elcano-Policy-Paper-la-defensa-que-viene.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a77b280416456539ce0dd58f644a475>.

⁶ "The US must reserve the right to act unilaterally, if necessary, to defend our nation and our interests...", en "US National Security Strategy", The White House (Mayo del 2010), p.22, en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

⁷ "Work in alliances and partnerships, whenever posible, to generate stronger response", en "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy", HM Government (Octubre, 2010), p.33, en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf; este planteamiento también aparece recogido de forma más categórica en el documento estratégico de acompañamiento a la NSS 2010, denominado: "Strategic Defense and Security Review", HM Government (Octubre 2010), p.17, en

http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_19163_4.pdf; donde se lee: "We will maintain our ability to act alone where cannot expect others to help". http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_19163_4.pdf

⁸ Arteaga, *op.cit.*, p. 23.

En lo que se refiere a la proyección hacia **América Latina**, la convergencia birregional no pasa, en la actualidad, por su mejor momento. Esta situación de “baja intensidad” obliga a poner en cuestión el complejo entramado de mecanismos multilaterales, construido por las dos regiones desde comienzos de los años 90, con el impulso y beneplácito interesado de España⁹, mecanismos entre los que cabría destacar: las Cumbres América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), el Foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-Comunidad Andina, UE-Mercosur, UE-México, UE-Brasil, UE-Chile. Y, es que, las relaciones birregionales, desde principios de los 90, coincidiendo con su etapa de impulso, han estado marcadas por profundas asimetrías¹⁰, un preocupante desconocimiento mutuo, - que ha sobrecargado el peso de tópicos, maniqueísmos y retórica-, además de una recurrente falta de concreción en la exposición de intereses y propuestas por parte de todos los actores implicados, a pesar de los esfuerzos de escenificación desplegados por las partes, especialmente, España.

A estas alturas, parece obvio reconocer que América Latina no ha sido y no es una prioridad estratégica para la UE, como la UE no ha sido y no es una prioridad estratégica para América Latina. Situándonos, inicialmente, en la perspectiva europea, la UE se ha visto atrapada en la dinámica de una percepción dialéctica que viene condicionada por la inclusión de América Latina en el arco de los valores y vínculos occidentales, aunque bajo la esfera de influencia de Estados Unidos. Esta paradoja, unida a la consideración de la distancia geográfica, se erigen como dos importantes factores que contribuirían a explicar la limitada ambición de la política europea hacia la región; una deliberada política de bajo perfil, construida sobre los nichos, huecos y posicionamientos, como la cooperación al desarrollo y la resolución pacífica de conflictos, donde no se vislumbrara el riesgo de entrar en colisión con los intereses estratégicos de Estados Unidos.

Sobre la base de estas consideraciones, las dinámicas de transformación de principios del siglo XXI, atentados del 11S con la subsiguiente alteración en las prioridades estratégicas estadounidenses, la posterior ampliación hacia el Este de la UE, con la incorporación de países escasamente interesados en América Latina, junto a la acumulación de desafíos y amenazas procedentes de otras áreas estratégicas como el Mediterráneo, África Subsahariana y Asia-Pacífico, a los que debe sumarse, además, el estancamiento en el proceso de integración europeo como consecuencia de la propia fragmentación y debilidad de la UE, vinieron a consolidar el desinterés y el progresivo alejamiento entre las dos regiones. Un proceso de debilitamiento, en el que la UE ha optado por impulsar una estrategia de nacionalización, articulada, sobre la base de una aproximación bilateral con países prioritarios como Brasil, México o Chile, en detrimento de políticas más ambiciosas, que primen la integración regional.

Desde la óptica latinoamericana, los importantes cambios políticos acaecidos durante la primera década del siglo XXI, especialmente, tras la llegada de Chávez al poder en

⁹ Según Celestino del Arenal, durante los años 90, España pasó a convertirse en el referente fundamental para la UE a la hora de diseñar y construir una política europea hacia la región con el fin de impulsar y profundizar las relaciones entre las dos áreas geográficas; situación, que, por otra parte, fue utilizada por España para reforzar y proyectar su propia política latinoamericana con la cobertura del paraguas europeo, especialmente, en situaciones conflictivas, como los casos de Cuba y Venezuela, minimizando costes en sus relaciones con Estados Unidos: Arenal Moyúa, Celestino (2011): *Política exterior de España y relaciones con América Latina*, Madrid, Ed. Siglo XXI; ver también: Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.

¹⁰ Malamud, Carlos: “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad”, en Sorj y Fausto, *op.cit.*, p. 224.

Venezuela, el triunfo de Evo Morales en Bolivia, el dinamismo de las comunidades indígenas, la consolidación de nuevos polos regionales como Brasil, el retraimiento y pérdida de poder de Estados Unidos en la región, la presencia de nuevos actores extrarregionales como China, Rusia e Irán, la recurrente dinámica de fragmentación regional, que viene limitando los avances de los distintos procesos de integración, además del impacto de la crisis económica y financiera internacional, que ha reforzado igualmente, las tendencias soberanistas, otorgando un papel protagónico a los Estados¹¹, se configuran como elementos explicativos del distanciamiento, el deterioro, la pobreza de diálogo y resultados concretos y, en definitiva, de la falta de sintonía, que caracterizan las relaciones birregionales, en las que España, a pesar de los desafíos y las dificultades, y en calidad de Estado Miembro con sólidos intereses estratégicos en la región, continúa desempeñando un papel relevante desde el que contribuir al reto de la aproximación, promoción e intensificación de las relaciones entre la UE y América Latina.

Y, es que, a pesar de todo, España debe aprender a poner en valor su relevancia estratégica, derivada de una privilegiada posición geográfica, que, como se afirma en el Informe Elcano, nos facilita la proyección en África, Europa y América y *retroalimenta su actuación en otras regiones* [en la medida que] *España suscita menos hostilidad que otras potencias europeas medias o grandes en la relación con países importantes o complejos de un entorno más amplio*¹².

3. América Latina en la Estrategia de Seguridad Nacional 2013

Como decíamos en el inicio de nuestro análisis, América Latina se contempla desde una óptica de *política exterior* en un documento que define la *Estrategia de Seguridad Nacional* de España para los próximos años. En el inicio del epígrafe 3 (p.15), referido a este entorno, América Latina se percibe como *una región de gran importancia estratégica*, [a pesar de que no se establece ni un solo argumento para justificar esta supuesta importancia], *con la que España mantiene relaciones políticas, económicas, históricas y culturales de singular arraigo, transcendencia e intensidad*, en consonancia con un planteamiento, que, intrínsecamente, se basa en una formulación de política exterior en cuanto a objetivos hacia la región.

El error en el enfoque, la indefinición, en cuanto a la identificación de intereses específicos de seguridad, además del marcado sesgo económico del planteamiento, vuelve a quedar de manifiesto cuando se insiste en la idea de que *América Latina es de gran importancia para los intereses estratégicos* [que siguen sin definirse] y *políticos de España* (p.16), curiosamente, sin ninguna mención a intereses económicos, financieros y comerciales específicos, acordes con las prioridades planteadas en la siguiente frase donde se reconoce

¹¹ *Ibid.*, p. 218.

¹² "Informe Elcano: Hacia una renovación estratégica de la política exterior española: Elementos para conectar mejor el proyecto colectivo de país con el mundo globalizado", (Primera Versión), Real Instituto Elcano (2013); La versión definitiva de este Informe se hizo pública el mes de febrero de 2014; ver: Molina, Ignacio (coord.) (2014): *Informe Elcano: Hacia una renovación estratégica de la política exterior española*, Real Instituto Elcano (15 de febrero del 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2/InformeElcano15_PolExtEspana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ec53e280430c03c1a760afc959dd21c2.

que la *Alianza para el Pacífico* genera cada vez más flujos comerciales e inversión desde y hacia Asia.

En consecuencia, los intereses estratégicos de seguridad quedan reducidos a la mínima expresión, en un documento al servicio de la planificación estratégica de seguridad con visión de futuro, que, necesariamente, debería atender, sobre la base de un planteamiento amplio y multidimensional del concepto de seguridad, las especificidades regionales de cada uno de los entornos estratégicos, contemplados en la propia ESN 13.

En lo que se refiere a América Latina, los retos, desafíos y amenazas vinculados a los procesos de transformación que vive la región, fundamentalmente, vienen condicionados por la necesidad de aportar un enfoque que concilie los dos ámbitos de la realidad estatal, y donde las amenazas transnacionales, como los flujos migratorios y las diversas formas de crimen organizado, cobran especial relevancia para España en relación con América Latina, donde es preciso seguir reforzando la cooperación en los campos de seguridad y defensa.

Asimismo, se reconoce que la región *está cambiando rápida y profundamente como consecuencia de un dinámico progreso político y económico* (p.15), sin aludir, como mínimo, a las fracturas que caracterizan al continente, en cuanto a áreas, países e iniciativas regionales y subregionales, que analizaremos más adelante.

La ESN13 identifica a América Latina como *otro gran eje de nuestra proyección exterior* (p.12), sin rango de *prioridad estratégica*, como en los casos de Europa y el Mediterráneo, aunque sí con la importancia suficiente para ser considerada, ya en el segundo párrafo, como una *región clave del Pacífico, zona muy relevante en el nuevo entorno estratégico* (p.15). Merece destacar aquí la falta de coincidencia en la percepción y planteamientos respecto de la anterior ESN 2011, documento en el que se opta por emplear el polémico término de **Iberoamérica**, situándola, además, en cuarto lugar, después de la Unión Europea, Estados Unidos y Rusia, en una clara diferenciación Norte-Sur (pp.27 y 28) y donde, sorprendentemente, no se encuentra ni una sola referencia explícita a la región asiática, a pesar de que la Estrategia fue aprobada, tan sólo, dos años antes.

Así, la ESN 13 reconoce la importancia de la Alianza para el Pacífico¹³ *para los intereses estratégicos y políticos de España* (p.16). La Alianza, constituida formalmente en junio de 2011 con vocación de proyección al Pacífico y conformada por Chile, Colombia, México y Perú (con Costa Rica y Panamá como Estados Observadores candidatos), integra a 212 millones de habitantes y representa, en su conjunto, el 36% del PIB de América Latina, el 50% del comercio total de la región y el 41% de los flujos de inversión. Esta concentración de volumen de negocio y su proyección hacia la región de Asia-Pacífico convierten a la Alianza en *una plataforma óptima en relación con Asia y tiene el potencial de servir de puente para España* (p.16). Por el contrario, la ESN 2011 da prioridad a España en su función de *puente entre Iberoamérica y la UE, esenciales para la gobernanza global*, idea que se ve reforzada cuando, partiendo de la indefinición, se afirma que *algunos países [de la región] se encuentran aún en una situación precaria y necesitan apoyo político y ayuda económica para afianzar la democracia* (p.28).

¹³ Para una mayor información sobre el crecimiento y dinamismo de esta iniciativa de integración regional, ver: Rathbone, John Paul: "Pacific Alliance takes pragmatic approach to integration", *Financial Times*, 1 de abril de 2014, en <http://www.ft.com/cms/s/0/32299f7c-aec2-11e3-a088-00144feab7de.html#axzz2zv2EzUqv>.



Si bien la ESN 13 identifica apropiadamente la centralidad de la región de Asia-Pacífico, lamentablemente, se trata de un enfoque meramente instrumental, basado en un planteamiento unilateral, donde la atención y preocupación por la bidireccionalidad España-América Latina (en este caso, a través del foro multilateral Asia-Pacífico) queda reducida a la indefinición de *varias iniciativas de integración y proyección en la región de Asia-Pacífico* (p.16), dada la condición de Estado Observador de la que goza España.

Aún reconociendo que la ESN13 nos presenta una breve exposición de intereses al servicio de los objetivos de política exterior y, de forma secundaria, de la seguridad nacional de España, el planteamiento deja traslucir una serie de carencias, prejuicios, recurrencias y malos usos, heredados del pasado, que obliga a un replanteamiento de nuestra política latinoamericana, fundamentado sobre la base del conocimiento y reconocimiento *mutuo* que facilite la vertebración de un auténtico proyecto común e integrador.

Esta aspiración recurrente dejaría de desvanecerse en la demagogia del perenne discurso de lo común, si los responsables del proceso de formulación de la política latinoamericana de España, superando la subjetividad de una perspectiva anclada en un pasado que no volverá, fueran capaces de identificar y considerar las variables del cambio en las relaciones con América Latina, condicionadas, irremisiblemente, por la presencia e interferencias de Asia/China en la región.

Para empezar, habría que detenerse en analizar lo que se podría denominarse el *feed-back* interregional, ya que, si bien resulta evidente el interés de Asia/China en América Latina, también deben ser evaluadas las distintas consecuencias del desplazamiento latinoamericano hacia Asia, especialmente, en términos de impacto para los intereses estratégicos de España en ambas regiones. Para ello, es preciso enfrentarse a lo que Manuel Montobbio ha denominado *el reto del conocimiento sistemático*¹⁴ para tratar de identificar, comprender, construir y ofrecer aquellas sinergias e intersecciones, estatales y/o civiles, que unen a España con América Latina y, de forma conjunta, proyectarlas en la región y, desde la región, hacia Asia/China. Por tanto, la idea de puente hacia Asia/China debe pasar antes por la construcción de una auténtica visión compartida entre España y América Latina, ya que, debemos ser conscientes de que España no es necesaria en las relaciones entre las dos regiones. Quedan lejos aquellas pretensiones de la triangulación, en la que España se situaba en el centro.

En este sentido, y para seguir con esta línea de argumentación, merece destacar aquí la mención al *idioma común* [que] *facilita el intercambio cultural, el trabajo, el comercio y los intereses de nuestros ciudadanos en el continente* (p.16). La simpleza con la que se expone este planteamiento deja, sin embargo, al descubierto un nuevo error de percepción por parte de nuestros responsables políticos. Y es que, si bien la Alianza del Pacífico goza, cuando menos, de la función instrumental de servir de *plataforma óptima* en la estrategia de proyección de España hacia Asia/China (con los matices y críticas anteriormente discutidos), la lengua común y la cultura compartida se desestiman como formas y mecanismos de acción conjunta de España y América Latina en Asia/China.

¹⁴ Montobbio, Manuel: "Asia, China y la reconfiguración de la inserción internacional de América Latina", *Notes Internacional CIDOB*, (Diciembre 2012), en http://www.cidob.org/es/publications/notes_internacionales/n1_65/asia_china_y_la_reconfiguracion_de_la_insercion_internacional_de_america_latina.

A este respecto, merece destacar el potencial de oportunidades para España del denominado Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (**FOCALAE**), concebido, en 1999, como un foro de diálogo y cooperación birregional entre 36 países de ambos bloques para temas políticos y económicos, pero también, de naturaleza social, cultural y educativa, donde, precisamente España, que ni siquiera cuenta con el estatus de país observador, podría desplegar su amplio abanico de capacidades e iniciativas en el ámbito de la diplomacia cultural. Quizás, desde este Foro, y con la colaboración inestimable de los polos regionales, México y Brasil, España podría liderar una eficaz política de proyección **iberoamericana** en la región de Asia-Pacífico, subrayando la importancia y el potencial del vínculo que supone la lengua común, no sólo entre España y los países de América Latina, sino entre las comunidades hispanas de América del Norte.

Este aspecto sí se contempla, sin embargo, en la ESN 11, que lo plantea, además, desde una ambiciosa perspectiva hemisférica cuando se afirma que el idioma común representa *una riqueza que no sólo compartimos con nuestros hermanos iberoamericanos, sino también con Estados Unidos, con una población hispanohablante, superior a la de España*, lo que, de acuerdo con el documento, *facilita el intercambio cultural, el trabajo y los negocios de nuestros ciudadanos en todo el continente* (p.28).

Siguiendo con la progresión en el análisis de planteamientos sobre América Latina recogidos en la ESN13, resulta interesante abordar el tema de la **Inmigración**, contemplado en el documento como una aportación positiva y bidireccional, sobre la base de un idioma común, a pesar de las ambigüedades, manipulaciones y contradicciones subyacentes en una bienintencionada exposición, que habla de *una inmigración en ambos sentidos, que ha enriquecido a todos y está creando nuevos vínculos e intereses compartidos* (p.16).

Y es que el uso de esta perspectiva posibilista y enriquecedora de la inmigración, que elude deliberadamente, referirse a la variante de inmigración irregular, contribuye a ensombrecer los aspectos negativos vinculados con este desafío, como son, de hecho, los problemas de integración de las comunidades latinoamericanas de inmigrantes (legales e irregulares), asentados en España; o el retorno forzado de muchos de ellos, -con las consiguientes derivaciones específicas vinculadas a cada grupo-, a sus países de origen, como consecuencia de la falta de oportunidades en un contexto de crisis económica que, por supuesto, también ha alentado y sigue alentado la salida de españoles, en muchos casos mano de obra cualificada, hacia distintos países de América Latina.

Asimismo, y para apuntalar la idea de esta “instrumentalización positiva” que se pretende ofrecer de la inmigración procedente de América Latina, este tema, o mejor, este desafío, no aparece recogido en el siguiente párrafo, donde, esta vez sí, se contempla un panorama en el que: *En algunos países de América Latina persisten problemas como la fragilidad institucional, la inseguridad jurídica, el poder de los grupos criminales, el narcoterrorismo o el tráfico de personas* [catalogados como] *complejos desafíos que afectan también a España* (p.16). En cambio, la ESN 11 sí hace referencia a la **inmigración irregular**, concebida, junto a la *fragilidad institucional, el poder de los grupos criminales o el tráfico de personas* [como] *retos importantes para la seguridad, también de España* (p.28).

De esta forma, sin una alerta metodológica aclaratoria y previa, ya en el mismo inicio del planteamiento que da forma a la ESN 13, los entornos estratégicos, en nuestro caso América Latina, pasan a enlazar con la naturaleza transversal de los riesgos desafíos y amenazas, contemplados, más adelante, concretamente, en el **Capítulo 3** del documento, titulado: **Los riesgos y amenazas para la seguridad nacional**, que, como es lógico, diferirán

en términos de impacto e intensidad, según se trate de una u otra región, según se considere prioritaria o estratégica para los intereses de seguridad de España.

Y, así, con el fin de mantener cierta coherencia en la línea argumental adoptada sobre la inmigración procedente de América Latina, la referencia específica a esta región **no aparece** señalada en el apartado relacionado con **Flujos migratorios irregulares** (p.32), contenido en el citado **Capítulo 3** del documento, donde se considera *previsible que los flujos migratorios irregulares desde estos países* [refiriéndose de forma particular a África y Asia, sin nombrar a América Latina] (p.32) *se mantengan o se incrementen*.

Sin embargo, resulta interesante poner de relieve la ambigüedad con la que se aborda este tema, cuando tenemos la oportunidad de hallar una mención específica a la **inmigración ilegal** procedente del **América** (término más amplio y ambiguo) en el apartado que aborda el **Crimen Organizado** (pp.27-28), donde se reconoce que España es *punto de destino de importantes rutas de acceso, procedentes de África y América, así como las actividades relacionadas con la inmigración ilegal* [...] (p.28).

Llegados a este punto, y con el fin de mantener la coherencia argumental de nuestra exposición, resulta fundamental detenernos en un breve estudio de **valoración de los riesgos y amenazas**, que afectan a *nuestras relaciones políticas, económicas, históricas y culturales de singular arraigo* (p.2) con América Latina, para tratar de identificar aquéllos y aquéllas, cuyo impacto en la región y en nuestras relaciones con la región resultan especialmente relevantes, desde una óptica de **seguridad nacional**.

Consideramos que entre los riesgos y amenazas contemplados en el mencionado **Capítulo 3** cabría destacar, por su especial relevancia **para la seguridad** e impacto para la región y las relaciones con la región, los referidos a **Crimen organizado, Inestabilidad económica y financiera, Vulnerabilidad energética, Flujos migratorios irregulares y Vulnerabilidad del espacio marítimo**. En este sentido, es importante señalar que este enfoque temático, por el que opta la ESN 13, desestimando la aproximación regional como pauta metodológica, favorece la fragmentación, a la vez que dificulta la visión holística de la región, que exige el diseño adecuado de una política de seguridad específica del área (de cada área regional), con el fin de evaluar y, en consecuencia, seleccionar medidas, actuaciones e instrumentos, acordes con la naturaleza específica de los riesgos, desafíos y amenazas que afectan a la región y a nuestras relaciones e intereses con la región de América Latina

De nuevo, resulta interesante comprobar, cuando comparamos, que los riesgos y amenazas transversales, a los que se hace referencia de forma concreta e inequívoca en el apartado referido América Latina (p.16), y, anteriormente citado, no son plenamente coincidentes con nuestra identificación de riesgos y amenazas. Y es así, como podemos detectar que, la **vulnerabilidad energética y la vulnerabilidad del espacio marítimo** se diluyen en el orden de prioridades relacionadas con los intereses de seguridad de España en América Latina.

La privilegiada situación estratégica de España, la especial relevancia de la dimensión marítima en el desarrollo económico del país y la magnitud de los espacios marinos españoles hacen que la colaboración con nuestros aliados se convierta en un objetivo político-militar de primer orden, dada la necesidad compartida de enfrentar, prevenir y combatir, de forma coordinada y eficaz, la cambiante y diversa naturaleza de las amenazas que circundan el entorno marino con el fin de proporcionar las condiciones elementales de seguridad marítima que permitan una navegación libre y segura.

Asimismo, y de acuerdo con su concepto de seguridad marítima, la Armada colabora de forma activa en distintas operaciones de seguridad marítima internacionales para hacer frente de forma coordinada, -dentro de los marcos de cooperación multilateral/bilateral de seguridad y defensa en los que participa España-, a las distintas amenazas del entorno marino, especialmente, en lo que se refiere al terrorismo energético. La materialización de la amenaza sobre cualquier elemento de la logística relacionada con el transporte marítimo de energía (instalaciones portuarias, refinerías, plantas de regasificación, buques metaneros, petroleros...) tendría gravísimas e imprevisibles consecuencias sobre los flujos energéticos internacionales, lo que convierte la protección de las principales rutas marítimas en un objetivo de interés estratégico para países productores y consumidores de energía¹⁵.

Estos planteamientos, en relación con la percepción de la amenaza en el entorno estratégico de América Latina, nos parece, si cabe, aún más incomprensible cuando podemos comprobar que, en el punto 6, Capítulo 3 (p.29), referido a la Vulnerabilidad energética, se reconoce *la competencia creciente por unos recursos escasos*, a la que, precisamente, las empresas españolas del sector energético implantadas en América Latina deben enfrentarse ante el creciente desafío que supone la presencia de competidores energéticos con la fortaleza de China y Rusia; asimismo, en el punto 11, Capítulo 3 (p.35 y ss.), referido al tema de la Vulnerabilidad del espacio marítimo, se admite que el incremento de las *actuaciones relacionadas con el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería*, [así como el hecho de que] *gran parte del transporte energético se realiza a través de este medio* [hacen que] *el espacio marítimo* [siga] *teniendo actualmente un gran valor estratégico*.

Para seguir con el capítulo de errores de percepción y planteamiento, llama la atención las carencias que se descubren en el tratamiento que se da al tema relacionado con la **Inestabilidad económica y financiera**, (Apartado 5, p.28 y ss.) donde, en un esfuerzo por definir los *factores que desestabilizan el sistema económico y financiero* (p.28), no se realiza el más mínimo esfuerzo por realizar la más mínima mención a las causas/factores relacionados con la desigualdad y la pobreza, auténticas generadoras de violencia estructural, marginalidad, corrupción y criminalidad, especialmente, en América Latina, que encabeza los índices de mayor desigualdad entre los sectores más ricos y más pobres de la población.

En honor a la verdad, y a pesar de que la ESN13 no cuenta con un capítulo específico de factores generadores de riesgos y amenazas, -a diferencia del documento de 2011-, sí debemos reconocer que en la introducción del Capítulo 3 (p.21), cuando menos, se mencionan lo que se denominan *otros factores potenciadores que pueden generar nuevos riesgos o amenazas o multiplicar y agravar sus efectos*, entre los que se mencionan, literalmente en dos palabras, la pobreza y la desigualdad, entre otros factores, como el cambio climático al que se le otorga una mayor importancia, de acuerdo con la breve exposición contenida en dos párrafos (pp.21 y 22).

¹⁵ Para consultar las importaciones de gas natural y de crudo, para el año 2012, procedentes de América Latina, consultar: Martínez Álvarez, José Antonio: "Situación del Comercio Exterior en España y perspectivas. El caso particular de América Latina", *Instituto de Estudios Fiscales*, en http://portal.uned.es/pls/portal/docs/PAGE/UNED_MAIN/LAUNIVERSIDAD/UBICACIONES/05/DOCENTE/JOSE_ANTONIO_MARTINEZ_ALVAREZ/EL%20%20COMERCIO%20EXTERIOR%20DE%20ESPA%C3%91A.PDF.

En lo que se refiere a las importaciones de gas natural procedente de América Latina, el porcentaje se situó en un total del 13,5%; mientras que el porcentaje total de las importaciones de crudo, procedentes de la región, fueron notablemente superiores, situándose en el 25,9%.

Este error de planteamiento, que desestima un análisis más pormenorizado de los factores (y las causas), generadores y potenciadores, de desafíos, riesgos y amenazas, pone de relieve las tremendas y, quizás imperdonables, carencias que subyacen en nuestras relaciones con América Latina, donde, desde España, y, precisamente, al servicio de los intereses de seguridad nacional del país, deberían potenciarse, de forma conjunta, políticas y sectores de negocio con importante valor añadido como las infraestructuras, la innovación tecnológica y la educación, al servicio de la diversificación productiva, la integración operativa de mercados y la inclusión social.

Estas y otras iniciativas, vinculadas con políticas de promoción e impulso de la diplomacia económica (incluida la inteligencia económica), cultural y de defensa cumplirían un doble objetivo, en favor de los intereses estratégicos de España. Por una parte, contribuirían a contrarrestar el fuerte tirón del sector primario de las economías latinoamericanas como consecuencia de la concentración de la demanda procedente de Asia/China en este sector, que, si bien, genera empleo, no requiere mano de obra cualificada, lo que, en definitiva, perpetúa las condiciones de desigualdad y pobreza en América Latina con las consecuencias asociadas a la violencia; por otro lado, también contribuirían a neutralizar, para competir desde posiciones de fortaleza, la progresiva e implacable estrategia de diversificación y penetración económica y comercial de China en la región en sectores estratégicos como la banca, los transportes y comunicaciones, la energía, la innovación tecnológica y el sector de la defensa.

4. Líneas de acción estratégicas en la ESN 13

Esta falta de perspectiva estratégica respecto a la región, como consecuencia de un deficiente análisis de causalidad, nos conduce, necesariamente, a un planteamiento, superficial y, cuando menos, contradictorio, de las **Líneas de Acción Estratégicas**, contempladas en el **Capítulo 4** (p.38 y ss.). En lo que respecta a América Latina, nos interesa, de forma especial, las líneas de acción estratégicas número 4: **Lucha contra el crimen organizado** (p. 43); número 5: **Seguridad económica y financiera** (p.44); y, número 8 (p.47): **Ordenación de los flujos migratorios**.

En relación con el **Crimen organizado**, la lectura atenta de las líneas de acción planteadas nos permite contemplar una perspectiva basada en la securitización del problema, sin una sola mención a las causas socio-económicas que lo generan, ni, en consecuencia, a las estrategias para combatirlas. Tal sólo cabría destacar el ambiguo enunciado del punto 6, donde se habla del *tratamiento integral* (que no se explica) *del problema del crimen organizado*, que exigiría la participación de actores nacionales públicos y privados (no identificados), especialmente, *del mundo universitario* (que no se argumenta).

En lo que se refiere a la **Seguridad Económica y Financiera**, se reconoce la necesidad de potenciar *un modelo de crecimiento económico sostenible que minimice los desequilibrios, tanto públicos como privados [...]*. Como se puede comprobar, se elude emplear términos como **desarrollo, desigualdad y lucha contra la pobreza**, que exigirían la aplicación de auténticas políticas de cooperación para el desarrollo, contempladas como líneas de acción estratégica, con el fin de mitigar la duras condiciones de vida de millones de personas, que subsisten (también en América Latina) por debajo del umbral de la pobreza.

Lo que no deja lugar a dudas, es la preocupación inequívoca por las empresas españolas con actividad exterior, para lo cual *se promoverá la seguridad jurídica en los entornos de inversión* de estas empresas, haciendo uso de las herramientas contenidas en el *Sistema de Inteligencia Económica [...] en defensa de nuestros intereses en foros e instituciones económicas y apoyo a la internacionalización de empresas y emprendedores españoles*.

En cuanto a la **Ordenación de los Flujos Migratorios**, merece destacar, esta vez sí, la estrategia planteada en el punto 3 donde se hace una referencia explícita a la necesidad de emprender la **cooperación con los países de origen y tránsito migratorio** (muchos en América Latina) **para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular**.

Este planteamiento deja traslucir que **la cooperación para favorecer el desarrollo**, así planteada, se encuentra al servicio de un objetivo preventivo/defensivo, centrado en la estrategia de contención de la inmigración irregular que llega a España, procedente de África, Asia y América Latina. Se trata, en consecuencia, de una medida de carácter meramente coyuntural, que lejos de afrontar soluciones estructurales, insiste en la securitización del problema.

Por otra parte, en esta ordenación de los flujos migratorios, se echa en falta una aportación posibilista y enriquecedora de las comunidades de inmigrantes, en la medida que no se contempla ni la más mínima aproximación al amplio abanico de posibilidades de aprovechamiento de los conocimientos y capacidades en los países de origen de los inmigrantes formados en España.

Ya para concluir y, a la vez confirmar, la falta de visión estratégica que hemos venido evidenciando a lo largo de esta evaluación, en el documento se considera que *la acción bilateral, los foros regionales* (que no se mencionan de forma explícita), *la UE y las Cumbres Iberoamericanas deben contribuir a hacer frente a estos retos* (p.16). Este planteamiento pone de relieve el sesgo euroatlántico que nubla, a pesar de todo, la visión de la emergencia asiática como nuevo epicentro de poder. Al persistir en la UE y en las Cumbres, dejando en el ámbito de la indefinición otros foros regionales, se ignora la importancia de la reconfiguración de la compleja estructura diplomática en la que se encuentra inmersa América Latina, como consecuencia de su plena inserción internacional en un mundo globalizado y su progresivo desplazamiento hacia el centro asiático, lo que viene a intensificar los flujos birregionales. Factores que, por otra parte, contribuyen a explicar la progresiva pérdida de peso político de la UE y, especialmente, de la Cumbres Iberoamericanas, a pesar del empeño de nuestra diplomacia.

5. Nuevo enfoque para América Latina

Pero, ¿cómo se explican los recurrentes errores de percepción y planteamiento hacia la región?; ¿por qué los distintos Gobiernos de España, desde la transición democrática, no sido han capaces de desprenderse de inercias heredadas para incorporarse a las dinámicas de transformación de una región diferenciada, a pesar de los lazos que unen a ambas orillas?; ¿qué nubla la visión estratégica de España hacia América Latina? Para construir una explicación, hagamos antes un poco de historia.

La política latinoamericana, institucionalizada desde 1991 en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, se diseñó para aproximar España a América Latina sobre las bases del diálogo político de máximo nivel y la cooperación en distintos ámbitos de actuación. En los años 90, España tenía mucho que ofrecer: los vínculos del exilio de españoles en América Latina y de latinoamericanos en España, la experiencia de la transición a la democracia, el compromiso con el proceso de paz en Centroamérica y, por supuesto, su estatus como Estado Miembro de la Unión Europea¹⁶, desde donde España pudo impulsar la creación de una política latinoamericana de la UE, articulada con relativo éxito.

Hoy, en un contexto condicionado por las dinámicas de la globalización, el empuje imparable de los países emergentes, especialmente China, y el estancamiento de Europa, resulta evidente que los fundamentos de la política latinoamericana de España deben ser revisados, replanteados, renovados; cuestión, por otra parte, muy conocida, ampliamente debatida, y sobre la que coinciden todos los expertos en la región, que han venido aportando distintas visiones, fórmulas y propuestas que deberían converger en la articulación de una política, cuando menos, eficaz y con visión de futuro, menos anclada en la retórica y el pasado, más diversificada en términos de mecanismos, países/actores y espacios geográficos. Sin embargo, los mensajes y las alertas de los analistas no cuajan en el discurso de nuestros líderes políticos, tal como hemos podido comprobar en el análisis de los planteamientos hacia América Latina, vertidos en la ESN 13. ¿Por qué?

Algunas de las respuestas a este interrogante pueden ser encontradas contemplando nuestro ámbito interno, mediante de un sano ejercicio de introspección y autocritica¹⁷, y que, a grandes rasgos, podrían sintetizarse en dos ideas fundamentales: la autopercepción de identidad no compartida o, cuando menos, cuestionada al otro lado del Atlántico, ya que, a pesar de que España se siente parte de Iberoamérica, no ha logrado construir una identidad común, -centrada, por otra parte, en los países (y comunidades) de habla hispana, descuidando, en consecuencia las relaciones con Brasil y Portugal-, en la que el ciudadano latinoamericano se sienta también iberoamericano¹⁸; España sigue siendo percibida, a pesar del esfuerzo y los años invertidos, como un país europeo y diferenciado de la región; por otra parte, además de la interpretación cultural, Gratius destaca la importancia del análisis en clave política, en la medida que la polarización entre gobierno y oposición, marchamo recurrente en la política española, ha impedido formular una auténtica política de Estado hacia América Latina¹⁹, que, necesariamente, debería verse despojada de inservibles cargas ideológicas que obstaculizan el pragmatismo, como factor dinamizador al servicio de la visión de Estado.

Por otra parte, mirando hacia el exterior, y desde una perspectiva regional, el diseño de una política latinoamericana renovada exige, como decíamos, el reto del conocimiento con el fin de identificar apropiadamente los factores de cambio y reajustes poder, que han llevado a América Latina a experimentar una de las mayores transformaciones del escenario mundial. Y es que, en lo que llevamos de siglo, América Latina ha ganado presencia e influencia en el contexto internacional, proyectando una dimensión global.

A pesar de las desigualdades entre los países de la región, el PIB latinoamericano en su conjunto creció el pasado 2013 en torno al 4%, gracias al empuje de las economías de Chile,

¹⁶ Moltó, Áurea: "Por una relación contemporánea con Latinoamérica", *Política Exterior*, nº 137 (Septiembre/Octubre 2010), p.4, en <http://www.politicaexterior.com/articulo?id=4355>.

¹⁷ Gratius, Susan: "¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?", *FRIDE*, Policy Brief, Número 24, (Enero 2010), p.2, en http://www.fride.org/descarga/PB_Spain_LatAm_ESP_Ene10.pdf.

¹⁸ *Ibid.*, p.1.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

Colombia, México y Perú, países agrupados en torno a la Alianza para el Pacífico, que lideran las relaciones comerciales con Asia/China. Al mismo tiempo, este ciclo de prosperidad relativa se ha visto acompañado por un progresivo distanciamiento de los socios tradicionales, Estados Unidos y la UE, a la vez que de una intensificación en la cooperación política y económica intrarregional.

Estas dinámicas y reajustes de poder han propiciado la configuración una inverosímil red de solapamientos de estructuras multilaterales de cooperación donde convergen cinco sistemas²⁰: el transatlántico, el interamericano, el iberoamericano, el europeo-latinoamericano, además del latinoamericano, que se interponen en evoluciones dispares e intereses divergentes, carentes de mecanismos de coordinación efectiva y, en definitiva, de funcionalidad. Así, el declive del sistema interamericano convive con el desgaste del sistema euro-latinoamericano, la crisis del iberoamericano y la construcción del latinoamericano, definido por Gratius²¹, como auténtico puzzle institucional, en el que junto a MERCOSUR, la Comunidad Andina y el SICA coexisten ALBA, UNASUR, la Alianza para el Pacífico, -que desafía el proyecto UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano, liderado por Brasil-, además de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), producto del Nuevo Regionalismo latinoamericano con marcado carácter político, y concebido, por tanto, como un mecanismo de concertación y diálogo regional, aunque sin tratado constitutivo, lo cual advierte sobre su proyección de futuro, configurando, así, un escenario, en palabras de Andrés Serbin, caracterizado por la anarquía de la concertación regional²².

Sin embargo, y a pesar de este panorama, el ascenso de Brasil como nuevo actor en el mapa geopolítico mundial debe ser tenido en cuenta, a pesar de que se trata de un proceso en construcción, plagado de ambigüedades y contradicciones, que, a priori, no favorece la integración regional. Su posición como polo de poder, derivado, entre otros factores, del peso relativo de su economía, en comparación con las de los países vecinos, lleva a Brasil liderar distintos mecanismos de concertación con el fin de asegurar una zona de estabilidad, que favorezca e impulse sus intereses como potencia regional, con proyección global, aunque, y aquí reside la contradicción, sin estar plenamente dispuesto a asumir los costes políticos, económicos y financieros que, inevitablemente, se derivarían de un liderazgo verdaderamente comprometido con la integración. Y, es que, según la interpretación de Sorj y Fausto²³, el objetivo estratégico de promover la integración y la complementariedad productiva de las economías de la región, favoreciendo, al mismo tiempo, la estabilización de su vecindad, entra en colisión con las numerosas exigencias y desafíos de su ámbito interno, pero también con la profunda desconfianza en cuanto a la estabilidad política, económica y jurídica de algunos de sus vecinos, como Venezuela, Bolivia y Argentina.

Sin embargo, y aquí reside la dinámica, por encima de las contradicciones, ambigüedades y desconfianzas, y en sintonía con otras economías emergentes²⁴, Brasil, cuya

²⁰ Gratius, Susan: "El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8 (2011), p.6, en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/8/pdf/pensamientoIberoamericano-161.pdf>.

²¹ *Ibid.*, pp. 2 y 6.

²² Citado en *Ibid.*, p. 6.

²³ Sorj y Fausto, *op.cit.*, p.20.

²⁴ Es importante destacar aquí que, de acuerdo con el análisis de Gonzalo Escribano, Brasil ocupa, sin embargo, una posición singular entre los países emergentes, ya que, a diferencia de China y la India, el país cuenta con recursos energéticos propios, no sólo suficientes para abastecer su creciente demanda interna, sino para generar excedentes para el mercado mundial; por otra parte, en contraste con Rusia, Venezuela y los grandes productores de hidrocarburos del Golfo Pérsico, Brasil es una economía diversificada, dotada con recursos energéticos,

progresión lo situará en unos años entre las primeras economías del mundo, busca lograr una mayor incidencia en organismos regionales y multilaterales, así como en la política internacional mediante el impulso de las relaciones Sur-Sur, tal como demuestra su ambicioso trazado de alianzas estratégicas con Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS), y su dinamismo en los marcos multilaterales de integración económica y comercial intra/extrarregionales.

A este respecto, destacan las últimas iniciativas de impulso, lideradas por Brasil, para acelerar, en el ámbito intrarregional, la integración comercial entre los países de MERCOSUR y los países integrantes de la Alianza para el Pacífico, mediante un ambicioso proceso que imprima un mayor dinamismo a la desgravación arancelaria²⁵ entre los dos bloques; y, al mismo tiempo, ya desde la perspectiva birregional, desbloquear el acuerdo entre MERCOSUR y la UE, estancado desde 2010, en sintonía con los objetivos contemplados en la última Cumbre UE-Brasil, celebrada el pasado 24 de Febrero, donde, según las previsiones más optimistas, se perfila el horizonte del mes de mayo para lograr, por fin, la firma de un acuerdo que, sin duda, representará un importante impulso para el crecimiento y la creación de empleo en ambos bloques regionales²⁶.

A este proceso en construcción, complejo, fragmentado y desigual, bajo el titubeante liderazgo de Brasil, debe añadirse la llegada a la región de otras potencias extrarregionales que han contribuido a diversificar las relaciones de países y bloques, haciendo más compleja, si cabe, la morfología política y económica de la región. Tales son los casos de Rusia²⁷, cuyas posibilidades de comercio e inversión con los países de América Latina son aún limitadas, siendo su principal potencial el de proveedor de armas para Brasil, Argentina, Colombia, México, Perú y Venezuela. Irán, cuya relevancia económica para la región es mínima, pero que ha sabido abanderar la causa anti-estadounidense, alcanzando, en este sentido, acuerdos comerciales y tecnológicos con Venezuela, Bolivia y Brasil, claro impulsor, como decíamos, de la cooperación Sur-Sur. India, con crecientes intereses comerciales y de inversión en la región. Y, por supuesto, la potentísima China, contemplada por muchos países latinoamericanos como nueva frontera de desarrollo y vía de solución de los problemas endógenos de América Latina, como la corrupción, la pobreza y la desigualdad. Visión, que,

igualmente diversificados. Ver: Escribano, Gonzalo: "Emergente y diferente: Brasil como actor energético e implicaciones para España", Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, 1/2014 (8 de Enero de 2014), en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0420f100427c3ea4a900bb6d4bcb8d44/DT1-2014_Escribano_Brasil_actor_energetico_implicaciones_Espana.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0420f100427c3ea4a900bb6d4bcb8d44.

²⁵ "Mercosur quiere acelerar su integración con la Alianza del Pacífico, dice Brasil", *Infolatam*, 6 de Febrero de 2014, en <http://www.infolatam.com/2014/02/07/mercotur-quiere-acelerar-su-integracion-con-alianza-del-pacifico-dice-brasil/>.

²⁶ Fariza, Ignacio: "La UE y Brasil defienden la necesidad de un acuerdo entre Europa y Mercosur", *El País*, 24 de Febrero de 2014, en http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/24/actualidad/1393236703_941038.html.

Para un análisis detallado de los Acuerdos de libre Comercio impulsados por la UE, ver: European Commission Memo: "The EU's Free Trade Agreements- Where are we?", Brussels (25 de marzo del 2013), en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-282_en.htm; en lo que se refiere a la región de América Latina, es importante destacar el impulso renovado a las negociaciones con MERCOSUR, así como la conclusión de acuerdos con Colombia, Perú y los países de América Central, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

²⁷ De acuerdo con "Associated Press", en el actual contexto de la crisis de Ucrania, Rusia está impulsando sus vínculos con los países de América Latina, considerados aliados, como Nicaragua, Venezuela y Cuba para reforzar la presencia militar rusa en la región, en <http://bigstory.ap.org/article/kremlin-seeks-boost-ties-latin-america>; para un análisis pormenorizado de las relaciones entre Rusia y América Latina se recomienda: Pavlova, Elena: "Latinoamérica y Rusia", *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 11, nº 2, (Abril-Junio 2011), en <http://revistafal.com/historicopdf/2011/2011-2/FAL%2011,2%20Elena%20Pavlova.pdf>.



por otra parte, viene siendo atemperada por la contundencia de las argumentaciones críticas que alertan sobre las consecuencias negativas de la, aún incipiente pero en ascenso, penetración china en la región.

Durante la primera década del siglo XXI, el comercio bilateral entre la República Popular China y América Latina creció de forma exponencial, pasando de 10 mil millones de dólares en 2001 a 180 mil millones de dólares en 2010²⁸, para sorpresa generalizada de la comunidad internacional. La Guerra Global contra el Terrorismo, liderada por la Administración Bush hijo, así como el impacto inicial de la crisis económica desatada en Estados Unidos centraron el seguimiento mediático de la prensa internacional. Así, a partir de 2009 y con el Presidente Obama instalado en la Casa Blanca, la evolución de los datos de intercambio entre China y América Latina, referidos a balanzas comerciales, ingresos fiscales y volumen de inversión, captaron la atención de periodistas, académicos, empresarios y políticos de la región, del Hemisferio y del mundo en general.

El vertiginoso crecimiento de China ha convertido al país en uno de los mayores socios comerciales de los países latinoamericanos, principalmente, en calidad de importador de materias primas, minerales, energía y, en menor medida, productos industriales. Sin embargo, desde 2005, en el contexto de aprobación del Undécimo Plan Quinquenal y la estrategia de *Outward Investment*, este posicionamiento se ha visto acompañado por una intensificación en la estrategia de penetración en América Latina, mediante incrementos en las inversiones públicas y privadas²⁹ y la multiplicación de los contactos políticos, diplomáticos y militares de alto nivel.

Además de las visitas oficiales de los ilustres Hu Jintao y el propio Xi Jinping, entre otros, merece destacar la presencia militar china en la región. Esta presencia incluye el despliegue de efectivos en Haití, desde 2004; en Perú, en el marco de la operación conjunta de Rescate Médico Humanitario “Ángel de la Paz, en 2010; el envío de un barco hospital al Caribe, en 2011³⁰; así como el despliegue de personal técnico y asesores militares en países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, a los que suministra armamento y tecnología aeroespacial³¹. A este respecto, la colaboración con el Gobierno de Bolivia en el lanzamiento del satélite Tupac Katari representa el ejemplo más reciente.

Sin embargo, el papel de China como suministrador de inversión de capital en la región queda reflejado, principalmente, en el sector de las infraestructuras, vinculadas, principalmente, con los intereses estratégicos chinos. Algunos ejemplos destacables vienen representados por las obras de ampliación y modernización de puertos orientados al Océano Pacífico, como Ensenada, Buenaventura, Manta o Callao; o importantes proyectos viales y ferroviarios destinados a conectar el interior del continente con las costas del Pacífico a través de corredores de interconexión como el de Manta-Manaos; o el interoceánico que uniría la ciudad de San Pablo, en el Sur de Brasil con Iquique, en el norte de Chile; o el canal de

²⁸ Cifras recogidas en la *Direction of Trade Statistics Yearbook 2011*, Fondo Monetario Internacional, (2011), citado en: Ellis, Evan: “The expanding Chinese Footprint in Latin America: New Challenges for China and Dilemmas for the US”, *Institut Français des Relations Internationales (Ifri)* (2012), en <http://www.ifri.org/?page=contribution-detail&id=7014>.

²⁹ Gobierno de la República Popular China: *Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe, 2008*, citado en: Creutzfeldt, Benjamin: *América Latina en la Política exterior china*. Simposio Internacional sobre Política China (2013), en http://www.politica-china.org/imxd/noticias/doc/1363760454Benjamin_Creutzfeldt.pdf.

³⁰ Ellis, “The expanding Chinese Footprint...”, *op.cit.*, p. 7.

³¹ “Los bolivianos celebran el lanzamiento del satélite Tupac Katari”, *CNN México*, 20 de diciembre de 2013, en <http://mexico.cnn.com/fotogalerias/2013/12/20/los-bolivianos-celebran-el-lanzamiento-del-satelite-tupac-katar>.

Nicaragua, con una inversión prevista de 40 mil millones de dólares y que brindaría un paso transoceánico alternativo al Canal de Panamá. En el capítulo de energía, destacan, entre otras iniciativas igualmente relevantes³², el macroproyecto hidroeléctrico de Coca Codo Sinclair, en Ecuador; las inversiones para desarrollar campos de explotación del cinturón del Orinoco en Venezuela; el proyecto minero de Río Blanco, en Perú; o la compra, en 2010, por parte de la empresa estatal china *China National Oil Offshore Corporation* (CNOOC) del 50% de Bidas, corporación petrolera argentina, con control sobre el 40% de Pan American Energy, cuyo accionista mayoritario era British Petroleum.

Durante los últimos años, han comenzado a surgir importantes cuestionamientos, planteados, fundamentalmente, desde la CEPAL³³, en los que se alerta sobre las consecuencias negativas a medio/largo plazo para los países de la región de un modelo de inserción internacional, basado en la asociación estratégica con China, en el que se corre el riesgo de reproducir la especialización primario-exportadora, a la vez que importadora de capital y bienes industriales que, tradicionalmente, ha caracterizado las relaciones económicas de América Latina con sus principales socios, Estados Unidos y Europa. De ahí la necesidad, según la CEPAL, de repensar una estrategia de aproximación a China, que parece basada en un modelo del siglo XIX.

Por su parte, expertos en la región como Rubén Laufer³⁴, ponen el acento en la acción subordinada de poderosos sectores de las clases dirigentes de los países de la región, dispuestos a servir de intermediarios internos, promoviendo el redireccionamiento de los vínculos externos de sus respectivos países hacia el nuevo socio privilegiado, en la medida que son los principales beneficiarios del actual esquema exportador-importador-inversor³⁵, asociado al peso y la influencia de China. Según Laufer, las clases dirigentes latinoamericanas, con gran influencia en ámbitos gubernamentales, a pesar de ser tremendamente heterogéneas y, en algunos casos, encontrarse políticamente enfrentadas, han sido capaces de fomentar una amplia base de consenso para convertir la alianza estratégica con China en una auténtica política de Estado³⁶, a pesar de las asimetrías en las relaciones de intercambio y el impacto negativo sobre las industrias nacionales, subordinadas, en última instancia, a las necesidades estratégicas de China.

Este panorama de transformación nos conduce, de forma inevitable, a la confusión y a la incertidumbre en relación con la evolución de las dinámicas internas de América Latina y su inserción en el contexto internacional. La heterogeneidad, división y fragmentación en cuanto a países y áreas regionales, que caracterizan al subcontinente, unidas a la clara orientación estratégica hacia el eje Asia/Pacífico frente al declive de una Europa, igualmente fracturada y atrapada en el disenso de la crisis, son factores que han terminado por afectar a la centralidad de España en el marco de las relaciones euro-latinoamericanas e iberoamericanas.

³² Observatorio Iberoamericano de Asia-Pacífico (2012): *Anuario Iberoamérica-Asia Pacífico*, pp. 20-26, en <http://www.iberoasia.org/2012.pdf>.

³³ CEPAL (2010): *La República Popular China y América Latina y el Caribe*, en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/39082/P39082.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>.

³⁴ Laufer, Rubén: "Presente y perspectivas de la asociación estratégica China-América Latina. XXII Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica. Universidad Nacional de Río Cuarto, Septiembre 2010. Rubén Laufer es historiador y profesor en la Universidad de Buenos Aires, en <http://rubenlaufer.blogspot.com.es/2011/01/presente-y-perspectivas-de-la.html>.

³⁵ *Ibid.*, p.9.

³⁶ *Ibid.*, p.16.

Frente a esta situación, la UE y, especialmente, España, se enfrentan al gran reto de situar a América Latina como auténtica opción estratégica en un contexto de crisis, impulsando aquellas cuestiones donde, todavía, Europa goza de una cierta ventaja comparativa en términos de *poder blando* y vínculo cultural, sin perder de vista los equilibrios entre el interregionalismo y el bilateralismo. Se trata, en definitiva, de establecer una renovada conectividad para hallar las intersecciones de intereses comunes en un marco global definido por las relaciones de interdependencia. En este sentido,³⁷, un buen punto de partida podría situarse en el diseño coordinado de una agenda birregional de gobernanza global frente a desafíos y amenazas compartidas, como la lucha contra el crimen organizado, la regulación de los flujos migratorios, la protección del medio ambiente y el impulso a las energías renovables, o el fomento del empleo y el desarrollo frente a la desigualdad, la exclusión y la pobreza. Sin duda, el sedimento de valores, tradiciones e intereses compartidos entre las dos regiones, debe servir a la UE para proyectarse en contrapeso frente a potencias como Estados Unidos y China, con clara influencia y dominio en la región.

6. Los principios informadores de la Estrategia

Unidad de Acción; Anticipación y Prevención; Eficiencia y Sostenibilidad en el uso de los recursos; Resiliencia o Capacidad de Resistencia y Recuperación.

Estos principios aparecen recogidos en el **Capítulo 1, Una visión integral de la Seguridad Nacional** (p.9), de la ESN 13. Nos encontramos ante los pilares sobre los que se asienta la Estrategia. Se trata de los principios rectores que guían el planteamiento estratégico al servicio de los intereses de Seguridad Nacional de España. Los principios informadores inspiran el documento, haciéndose especialmente visibles en las Líneas de Acción Estratégicas; sin embargo, la exposición, desarrollo y justificación coherente de estos principios se ve sacrificada al servicio de una línea argumental que prioriza el enfoque temático en torno a riesgos y amenazas. Y, es que, a diferencia del Libro Blanco francés y de la *US National Security 2010* (NSS 2010), en el documento español los criterios conceptuales y regionales son desestimados en la metodología.

6.1. Unidad de acción

En lo que se refiere al primer principio, **Unidad de Acción**, gira en torno a tres ideas fundamentales: concepción amplia de la seguridad; implicación de la sociedad; y centralidad de la figura del Presidente del Gobierno. Se constata el *enfoque integral* y multidimensional de la seguridad, alejado de planteamientos obsoletos centrados en la defensa, en sintonía, por tanto, con la profunda transformación de nuestro entorno global, y, de acuerdo, con otras concepciones estratégicas (Francia, Estados Unidos, Reino Unido, Finlandia, Noruega, Japón, Australia...). Se aspira, por tanto, a desarrollar un concepto de seguridad amplio, transversal y flexible, con capacidad de adaptación y coordinación en un entorno de incertidumbre y cambio. En este sentido, se apela a la implicación de *todos*, actores, recursos, colaboración público-privada y *sociedad en general*.

De acuerdo con esta concepción amplia de la seguridad, y a pesar de que no existen menciones específicas que hagan referencia a los entornos estratégicos en los que se puedan aplicar los principios informadores, existen diversos ámbitos de cooperación en los que

³⁷ Malamud, "Las relaciones...", en Sorj y Fausto, *op.cit.*, p. 264.

fomentar la Unidad de Acción entre España y los países de América Latina, dada la naturaleza común de los desafíos, riesgos y amenazas, que han surgido como consecuencia de las transformaciones de nuestro entorno global. Desequilibrios económicos, crimen organizado, uso ilegal del ciberespacio, piratería, desastres naturales, pobreza energética, o cambio climático..., se erigen como desafíos compartidos que exigen una acción común y concertada para garantizar la seguridad humana de la que, en última instancia, son responsables los Estados. Dado el particular interés de España en América Latina y su importante presencia en todos los países de la región, se trataría de reforzar, impulsar y mejorar mecanismos de cooperación en seguridad y defensa ya existentes, como la participación en estructuras de seguridad y defensa, operaciones relacionadas con la paz, maniobras conjuntas, modernización de las estructuras de defensa, programas de enseñanza y formación, entre otros; así como explorar y experimentar nuevas vías e instrumentos de colaboración, especialmente, frente a las amenazas transnacionales, de acuerdo con una aplicación práctica y coherente de este principio rector, que debe guiar la política de seguridad nacional de España hacia la región.

6.2. Anticipación y prevención

Resulta sorprendente que un principio tan relevante en cualquier concepción estratégica se resuelva en una frase/párrafo. Este planteamiento resulta diametralmente opuesto cuando lo comparamos con otros documentos, especialmente, con el Libro Blanco francés, cuyo Capítulo 6 (pp.69-87) está dedicado, exclusivamente, a los conceptos de anticipación, disuasión, protección, prevención e intervención. En este sentido, también destaca la Estrategia de Seguridad australiana, documento que sitúa la anticipación entre los ocho pilares de su aproximación a la Seguridad Nacional.

Por otra parte, este segundo principio informador se concibe con la función de *orientar la acción del Gobierno a la detección y la reconducción de situaciones que pueden representar un potencial de riesgo o amenaza*. Llama la atención los términos empleados, ya que, la anticipación, necesariamente, debe ir asociada al conocimiento y, a través del conocimiento, admitiendo siempre cierto grado de incertidumbre, podremos pasar a la decisión y, por último, si llega el caso, a la actuación, asumiendo determinados riesgos y costes, también los de la inacción. De hecho, el Libro Blanco francés vincula **conocimiento y anticipación** (p.70), términos que se echan en falta en el planteamiento de la ESN 13 que, sin embargo, habla de *orientar* para la detección, término más vago, más difuso, menos contundente que el de *conocer* para la detección.

En este sentido, y al servicio de este segundo principio informador, los programas de enseñanza y formación en materia de seguridad y defensa entre España y los países latinoamericanos resultan especialmente relevantes. Se trata de programas a los que España atribuye gran importancia. De hecho, en torno al 30% de los fondos dedicados por la Subsecretaría del Defensa del Ministerio a los programas de enseñanza han sido destinados a los países latinoamericanos desde 2007³⁸. Como norma general, todos los países latinoamericanos con los que España mantiene relaciones de cooperación en materia de seguridad y defensa participan en el Programa de Cooperación en Materia de Enseñanza Militar, en marcha desde 1989. Por otra parte, la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas

³⁸ Baños Bajo, Pedro: "Papel de España en las iniciativas de seguridad y defensa en Iberoamérica", en Centro Superior de Estudios de la Defensa, Escuela de Altos Estudios de la Defensa (2013): *España y su posible Papel en las iniciativas de "Partenariado" Iberoamericano OTAN e iniciativas CSDP en la UE*, Madrid, Ministerio de Defensa, p.55, en <http://publicaciones.defensa.gob.es/en/inicio/libros/libro/4172espa%C3%B1a-en-la-ue>.



(ESFAS), perteneciente al Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) también imparte, con carácter anual, el Curso de Estado Mayor, uno de los más prestigiosos y demandados por los alumnos latinoamericanos; por su parte, la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), también vinculada al CESEDEN, organiza el curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos, donde, durante siete semanas intensivas, se imparten materias relacionadas con los desafíos del panorama estratégico, las relaciones internacionales, la economía y la industria de defensa, el planeamiento o la cultura de defensa.

Igualmente, y de acuerdo con una concepción amplia de la seguridad, es preciso hacer referencia a los cursos organizados por la Guardia Civil, en los que han participado miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad de 18 países latinoamericanos³⁹. Entre las enseñanzas impartidas merecen ser destacados, en virtud de los desafíos transnacionales, los cursos de Operaciones y Despliegue; Fiscal y Fronteras; Policía Judicial; y Adiestramientos Especiales. Por último, y al servicio del intercambio fluido del conocimiento, es preciso nombrar al Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales, plataforma virtual, operada por el CESEDEN desde 2011, que sirve de soporte a la Asociación de Colegios Iberoamericanos, donde participan 19 centros de enseñanza militar, de otros tantos países, incluido Cuba.

Sin embargo, si bien es cierto que estos programas de enseñanza y formación se han ido consolidando con los años y gozan de un considerable prestigio, su enfoque y desarrollo adolece de cierto desequilibrio en términos de participación, en la medida que, la amplia presencia y representación de los países latinoamericanos en España no son correspondidas por la contraparte española en los cursos de formación organizados en América Latina, si bien es cierto que para que existiera reciprocidad sería necesario que las ofertas mutuas fuesen de calidad equivalente.

6.3. Eficiencia y sostenibilidad

El significado más común de “**estrategia de seguridad**” es el proceso que integra los fines con los medios⁴⁰; por tanto, una vez determinados los fines, intereses u objetivos, sería conveniente proceder a una adecuada identificación de los medios. La ESN 13, sin embargo, realiza una aproximación muy breve y limitada a este capítulo. En este sentido, difiere de los documentos estratégicos de otros países (Francia, Finlandia, Noruega, Australia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos), que sí incluyen, bien en la propia Estrategia, bien en un documento complementario, las directrices y previsiones presupuestarias para la Defensa.

De nuevo, es preciso destacar el caso específico del Libro Blanco francés, cuyo Capítulo 7, *Les moyens de la stratégie* (pp-87-133) representa el ejemplo de un ejercicio exhaustivo de planificación y transparencia, que sirve de guía y orientación estratégica, tanto a las Fuerzas Armadas como a la industria, en un contexto de transformación, adaptación y modernización, aunque con recursos limitados, donde deben ser conciliadas prioridades de ahorro con criterios de eficiencia. El documento de estrategia finlandés, Capítulo 5 *Developing Finland's Defense* (pp. 98-112) y la Directiva italiana, *Guidelines for a sustainable balance* (pp. 17-19), siguen la línea del documento francés.

³⁹ *Ibid.*, p. 57

⁴⁰ Laborie Iglesias, Mario: “Las estrategias de seguridad nacional de Francia y España: un análisis comparado”, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Análisis*, 42/2013 (12 de julio de 2013), p. 9, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA42-2013_LibroBlancoFrancia2013_MLI.pdf.

Por su parte, las estrategias británica y estadounidense, ambas de 2010, remiten a otros documentos estratégicos complementarios, en los que se establecen y desarrollan planes y previsiones presupuestarias para la Defensa. La *Strategic Defense and Security Review* de 2010, para el caso británico; y la guía estratégica para el Departamento de Defensa norteamericano, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for the 21st Century*, de 2012, cumplen ese cometido. Si bien es cierto que **todos** los documentos coinciden, incluida la ESN 13, en remarcar el contexto de insuficiencia presupuestaria.

Comparada con estos documentos, la Línea de Acción Estratégica 1 de la ESN 13, referida a la Defensa Nacional (p. 40), se queda en un lamentable intento; no pasa de la mera caricatura. Representa un ejercicio expositivo, plagado de ambigüedades, imprecisiones y retórica, donde no se concretan planeamientos, prioridades, misiones ni, por supuesto, partidas presupuestarias de gasto. Esta preocupante indefinición lleva a preguntarnos por su intencionalidad. Es que, ¿no hay un plan?; ¿es el resultado de la precipitación política?; ¿es necesario mantener al margen del escrutinio público este capítulo en un contexto de crisis con un nivel de endeudamiento del Ministerio de Defensa cercano a los 30.000 millones de euros?. Sea como fuere, la Defensa Nacional, contenida en la ESN 13, navega por la indefinición, y así se constata cuando se afirma que *la Defensa Nacional mantendrá las capacidades **necesarias** para reaccionar y neutralizar **cualquier** riesgo o amenaza de orden **militar**,;* y esto se afirma, por supuesto, sin identificar **capacidades necesarias**, ni **priorizar riesgos** y amenazas, desconsiderando, además, la necesaria **integración civil-militar** frente a los nuevos desafíos de la globalización. Por otra parte, es preciso comentar el enunciado de la Línea de Acción 3, cuando habla del *mantenimiento por parte de las Fuerzas Armadas de **esfuerzo** de adaptación,[...]*, que no especifica costes, *mediante un proceso de **transformación** continua que permita un uso eficiente de los recursos*, evitando aludir, así, al necesario proceso de **modernización**, condicionado y limitado, a largo plazo, por la extrema situación de endeudamiento del Ministerio de Defensa.

Por tanto, se hace más necesario que nunca planificar a largo plazo, diseñando eficaces estrategias, financiera y de planeamiento, conciliadoras entre recursos disponibles y necesidades de seguridad y defensa. Resulta imprescindible, además, tal como señala Félix Arteaga, *la existencia de un plan industrial para el sector [que permita] integrarle en el conjunto de la economía nacional y, aprovechar sinergias con otros sectores*⁴¹, aspecto que subraya el Informe Elcano *España en el mundo 2013*⁴², y que también se contempla en la Línea de Acción Estratégica 6 de la ESN 13, cuando se alude a la necesidad de *fortalecimiento del tejido industrial español de Defensa mediante las acciones de fomento, proyección y colaboración*, que no se especifican, a pesar de que se señalen posibles sinergias entre *Industria, Universidad y Defensa*. En definitiva, tal como se concibe en Francia, preservación e impulso de su industria para garantizar su autonomía estratégica.

En este sentido, los requerimientos de modernización de las Fuerzas Armadas latinoamericanas podrían representar una oportunidad para la industria de defensa española, explotando las posibilidades que ofrece su nexo de unión con los proveedores OTAN. En este sentido, empresas españolas como Indra, Navantia, Amper, Tecnobit, junto a las públicas como INTA e ISDEFE, están en condiciones de proporcionar suministros con altas capacidades tecnológicas (barcos, helicópteros, aviones de transporte de tropas, aviones de patrulla marítima), adaptados a las nuevas misiones, centradas en el control de fronteras, lucha contra el narcotráfico, o apoyo en situaciones de catástrofes y emergencias.

⁴¹ Arteaga, *op.cit.*, p.29.

⁴² Molina, *op.cit.*, p.20.

6.4. Resiliencia o capacidad de resistencia y recuperación

La capacidad de resistencia y recuperación de las sociedades frente a situaciones de crisis, en la mayoría de los casos, impredecibles y de distinta naturaleza resulta crucial cuando se define una estrategia que pretende garantizar la seguridad de esas colectividades y, en definitiva, del Estado. Sin embargo, y en sintonía con lo ya comentado hasta el momento, este principio se resuelve en una frase que, más bien, se asemeja a una proclama obvia, extraída de un programa político, y que requiere, por parte de los ciudadanos, un acto de fé para *sobreponerse* [a estas situaciones], *minimizando y absorbiendo sus consecuencias negativas*.

Por otra parte, se percibe una contradicción entre el breve desarrollo expositivo del principio informador y lo que expresan, posteriormente, las Líneas de Acción Estratégicas, ya que, si bien, en el enunciado inicial (p.9) se hace referencia a *la aptitud de los recursos humanos y materiales para afrontar situaciones de crisis*, sin una mínima definición en ambos casos, hubiera sido deseable, por coherente, que en el desarrollo de las Líneas se explicitaran las situaciones, planes y mecanismos de contingencia e intervención para hacer frente a este tipo de crisis, en España y en los entornos considerados estratégicos, especialmente, en **América Latina**, región que concentra presencia e intereses de España de amplia y diversa naturaleza; sin embargo, lejos de definir, explicar y justificar planes, capacidades y medidas de resistencia y recuperación, el desarrollo de las Líneas de Acción, en lo que respecta a este principio informador, se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de concienciar y educar a la sociedad civil sin divulgar el método para concienciarnos, ni los recursos para sobreponernos.

Este planteamiento se hace especialmente visible en las Líneas de Acción Estratégicas relacionadas con la Defensa Nacional, ciberseguridad, crimen organizado, contrainteligencia y emergencias. La indefinición y fragmentación con la que se desarrolla este principio rector en la ESN 13, contrasta, sin embargo, con la consideración que merece en otros documentos estratégicos y en los que, de forma recurrente, se insiste en la importancia de la planificación para resistir y sobreponerse⁴³.

7. América Latina en otros planteamientos estratégicos

En general, América Latina no se percibe como prioridad en los planteamientos estratégicos y de seguridad nacional de otros países. En cierto modo, Latinoamérica, catalogada como región de paz interestatal, libre de guerras, y armas nucleares, situada en la lejanía del Atlántico Sur, tradicionalmente, bajo la órbita de influencia estadounidense, no aparece en las consideraciones estratégicas de seguridad nacional de las grades potencias occidentales y asiáticas, a excepción, eso sí, de Estados Unidos y China, que, junto a España, comparten ciertas consideraciones estratégicas, en consonancia con sus intereses nacionales específicos, sobre la importancia de la región en las nuevas dinámicas de seguridad global.

Encontramos algunas alusiones y referencias en el documento británico (p.15), donde América Latina es considerada como región emergente en un mundo en transformación; también en la Estrategia finlandesa, aunque de forma indirecta, cuando hace referencia a la creciente influencia de China en la región, como consecuencia del importante crecimiento

⁴³ "Libro Blanco: Estrategia de Seguridad de Noruega", p. 77, p.11; NSS británica, *op. cit.*, p. 35; NSS estadounidense, *op. cit.*, p. 18; Estrategia de Seguridad australiana, *op. cit.*, p.21.

económico del país asiático (p.31); o en el caso del Libro Blanco francés, si bien de forma implícita, cuando se alude a la necesidad de enfrentar a escala global las amenazas transnacionales como la lucha contra el la proliferación y el tráfico de armas o el tráfico de drogas (p. 108).

La alusión a América Latina sí aparece, en cambio, de forma explícita en la NSS 2010 de Estados Unidos, donde la impronta regional queda diluida, sin embargo, en la percepción global de Estados Unidos como potencia hegemónica, cuando hace alusión a las oportunidades de *partenariado* que ofrecen las nuevas y emergentes potencias regionales en América Latina, África y el Pacífico (p. 8), frente a presentes y futuros desafíos estratégicos globales. Visión que, por otra parte, será proyectada, con vocación instrumental, al Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en Lisboa en noviembre de 2010, donde se reconoce que la seguridad de la Alianza puede verse afectada por la inestabilidad y los conflictos regionales, que tienen lugar fuera del área OTAN (p. 11)

De acuerdo con este planteamiento, la política de asociación y *partenariado* de la Organización ha pasado a convertirse en una prioridad estratégica. Y, es que, a pesar de que la OTAN lleva desarrollando durante los últimos 20 años un complejo entramado de programas, asociaciones y estructuras con distintos países del área euroatlántica, del Mediterráneo, del Golfo Pérsico y de Asia, -como el Consejo de Cooperación Euroatlántica (EAPC), la Asociación para la Paz, el Diálogo por el Mediterráneo, o la Iniciativa de Cooperación de Estambul-, lo cierto es que se carece de una visión estratégica común y compartida, acorde con los valores occidentales. Por tanto, se trata de construir fórmulas y planteamientos, más flexibles y eficientes, para atraer a la Alianza a Estados militarmente fuertes y con capacidad de resolución. La idea, ahora, en el contexto de los desafíos del siglo XXI, no se centra en exportar las bases de la democracia a las zonas de asociación, sino importar de determinados países ubicados en distintas áreas regionales, el apoyo necesario que requiere la OTAN para el desarrollo eficaz de sus misiones, enfrentando, así, los desafíos derivados de la naturaleza global de las amenazas y los retos asociados a las distancias estratégicas para combatirlas de forma coordinada.

Parece lógico, por tanto, que la Organización se apoye en “socios” fuertes, prooccidentales y democráticos, que compartan la visión y los principios fundamentales de la Alianza, y que, además, sean potencias militares. Así, desde 2011, la cooperación estratégica con países como Nueva Zelanda, Australia, Japón, Corea del Sur, Israel, pero también con Colombia y Brasil, se ha institucionalizado a través de la fórmula 28+n, concebida como mecanismo de aproximación a potencias emergentes de Asia, África o América Latina, en sintonía con la planificación estratégica de Estados Unidos, contemplada, ya desde 2010, en su *National Security Strategy*.

En este sentido, si bien hasta ahora, las relaciones entre la OTAN y los países de América Latina han sido relativamente escasas, prácticamente circunscritas a la participación de Argentina y Chile en operaciones en Bosnia-Herzegovina y Kosovo, la aproximación a Colombia, incluida en 2012, en la denominada Comunidad OTAN ATP-56 Air-to Air Refuelling (AAR)⁴⁴, -que permite a la Fuerza Aérea colombiana establecer acuerdos de interoperabilidad para operaciones de reabastecimiento en vuelo con cualquier Estado-miembro de la OTAN y sus socios-; así como, el creciente interés que despierta Brasil entre los miembros de la Alianza, especialmente, en programas relacionados con la ciberdefensa,

⁴⁴ García Encina, Carlota: “América Latina y la OTAN”, en “España y su posible papel en iniciativas de partenariado...”, *op. cit.*, p. 17.

constituyen ejemplos paradigmáticos, que constatan la proyección de la estrategia de *partenariado* OTAN en América Latina y la consiguiente inserción de determinados países de la región en los esquemas de seguridad global diseñados desde la Casa Blanca.

Este tipo de iniciativas, provocan, sin embargo, serias reticencias y susceptibilidades en algunos países de la región, especialmente, aquéllos vinculados a ALBA, que enarbolan el discurso antiimperialista frente a las supuestas pretensiones expansionistas de la OTAN en la región. En este sentido, España, dada su influencia y ascendiente en América Latina, y en calidad de país OTAN y Estado-miembro de la UE, debe seguir proyectándose como elemento de intermediación, como instrumento de cohesión y nexo de unión, entre los distintos países de la región y estas Organizaciones, mediante la intensificación de relaciones y el establecimiento de distintos mecanismos de cooperación en materia de seguridad y defensa: desde el intercambio de información, la designación de oficiales de enlace latinoamericanos en estructuras operativas de la UE y la OTAN, la participación de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en maniobras y operaciones de la OTAN⁴⁵, o la cooperación militar y técnica en materia de exportación de armamentos, siempre, a petición de los países que quieran implicarse en este tipo de iniciativas.

Por último, tal como se ha puesto de manifiesto en este análisis, América Latina representa una región de notable importancia estratégica para China en relación con el campo de la energía. Desde que en 1993, como consecuencia de su acelerado crecimiento económico, China pasase a convertirse en un importador neto de petróleo, la energía representa la prioridad estratégica del país asiático, enfrentado a importantes condicionamientos internos, como su continuo crecimiento económico, la consolidación de una pujante clase media consumista, o los consiguientes efectos adversos asociados a los acelerados procesos de industrialización y urbanización. En consonancia con estos desafíos, China viene trazando sus estrategias de política interna, así como de política exterior y de seguridad nacional, sobre la base de un ambicioso concepto de seguridad energética, que garantice la seguridad en el abastecimiento y la diversificación en cuanto a fuentes de suministro.

En este sentido, la política exterior hacia América Latina representa la construcción de una asociación estratégica fundamentada, principalmente, sobre la búsqueda de recursos y fuentes de energía, que se inserta, a su vez, dentro de una estrategia más amplia y ambiciosa, de carácter global, definida y construida, de forma progresiva, en una sucesión de documentos estratégicos: desde el Décimo Plan Quinquenal (2000-2005), donde se alude de forma explícita a la necesidad de diversificación en el abastecimiento; la Estrategia *Going Global*, de 2004, donde se contempla la necesidad de estimular la inversión en el sector energético; el Undécimo Plan Quinquenal, centrado en la diversificación energética y en el impulso de las energías limpias; el Libro Blanco sobre Energía, de 2007, que prioriza las iniciativas de cooperación regional; la Estrategia *Going Abroad* y el **documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe**, ambos de 2008, orientados en torno a políticas de inversiones, adquisiciones y fusiones; la Estrategia de *Bringing In*, centrada en la importación de *know how* para aliviar la dependencia china en los hidrocarburos, explorando nuevas fuentes de energía; o el último Libro Blanco sobre Política Energética de 2012, donde se insiste en la necesidad de reforzar la cooperación internacional en materia energética con todas las regiones y países, especialmente con Brasil, Argentina y Venezuela en el ámbito específico de América Latina.

⁴⁵ Baños, *op. cit.*, p.60.

8. Nuevas líneas de acción estratégica

Como punto de partida, insistimos en nuestra afirmación acerca de que un planteamiento estratégico de seguridad en relación con el escenario de América Latina requiere una perspectiva integradora, en la que se incorporen **todos** los actores, factores, relaciones y dimensiones que componen el complejo puzzle regional. Desde una óptica estatal y social.

8.1. Bilateralidad al servicio de la multilateralidad

Se hace necesario, por tanto, diseñar una nueva narrativa que, partiendo del reconocimiento de las respectivas dinámicas de transformación regional, tanto de la UE como de América Latina, permita entender la evolución actual para contrarrestar, con vocación de futuro, los previsibles efectos adversos derivados de las tendencias de fragmentación interna que predominan en ambas regiones. En este sentido, es preciso comenzar a cuestionar el interregionalismo⁴⁶ como instrumento prioritario para canalizar las relaciones europeo-latinoamericanas. Las nuevas realidades en la UE y en América Latina, definidas por la fractura y la división, exigen considerar la progresiva sustitución de la caduca fórmula de interregionalismo por iniciativas basadas en el refuerzo de la bilateralización de las relaciones, tendencia que queda más que patente en las asociaciones estratégicas y en los acuerdos de libre comercio, firmados entre la UE y países como Brasil, México, Chile, Perú, Colombia y otros países de América Central. En este sentido, es preciso destacar, igualmente, los vínculos especiales establecidos entre algunos países miembros de la UE con determinados socios latinoamericanos.

Tal es el caso de España-México; Brasil-Alemania, dado el liderazgo que ambos países mantienen en su respectivas regiones; o Brasil-Francia; Reino Unido-Colombia, cuyas relaciones bilaterales se fundamentan en la cooperación para la defensa. En consonancia con esta dinámica de transformación en las relaciones entre ambas regiones, donde se consolida a opción del bilateralismo frente a viejas fórmulas interregionales, España debe poner el énfasis en la articulación e impulso de políticas bilaterales específicas, ajustadas y en sintonía con las realidades concretas de cada país, sin descuidar los acervos, oportunidades, potencialidades, retos y desafíos derivados de la interconexión entre los espacios regionales, transregionales y, en definitiva, globales.

Estas dinámicas exigen, en consecuencia, la necesidad de repensar y replantear las relaciones en el espacio iberoamericano, de especial interés para España, con el fin de rediseñar una Comunidad Iberoamericana, más latinoamericana, en el sentido de reducir el peso de España y, en menor medida de Portugal, ambos, inmersos en una profunda crisis económica, que ha derivado en una considerable pérdida de influencia y credibilidad en los marcos europeo y latinoamericano.

La gran cuestión es cómo reconstruir con criterios de pragmatismo y eficacia, conciliando valores e intereses, un espacio iberoamericano propio para el siglo XXI. Para ello, resulta preciso partir de un reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de la región como fundamento necesario para establecer todo tipo de mecanismos de geometría variable con el fin de asumir, con vocación inclusiva, los distintos modelos, velocidades, asimetrías, fracturas, intereses y dinámicas de los países de la región. Meta que, indefectiblemente, nos

⁴⁶ Gratius, "Europa y América Latina...", *op. cit.*, pp.17-19.



reconduce a la bilateralidad como instrumento político, al servicio de los objetivos de mejora y mantenimiento de la multilateralidad iberoamericana.

En este sentido, la política latinoamericana de España respecto de la Comunidad Iberoamericana de Naciones debería comenzar a reconstruirse sobre la base de sólidos vínculos bilaterales con países como Brasil, -a pesar de sus reticencias-, México, Argentina, Chile, Colombia..., con el fin de ir tejiendo las sinergias y complicidades necesarias, que permitan el ejercicio de liderazgos compartidos y ajustes más equilibrados, como el de la financiación. Y es que la falta de criterios equilibrados y coherentes (70% para los países de la Península Ibérica y 30% para los países de América Latina), en el reparto de las cargas y cuotas presupuestarias, más acorde con los cambios internacionales y la situación económica actual, dificulta el sostenimiento de programas y proyectos con un mayor valor añadido, como las infraestructuras para el desarrollo o la educación, que exigen coordinación y continuidad en el tiempo, reforzando, así, el perfil retórico y declarativo de los compromisos, en detrimento de la eficacia y la credibilidad en las actuaciones.

Se trata, en definitiva, de diseñar un espacio propio y, a la vez, útil para todos los países miembros de la Comunidad, donde se incorporen instrumentos de conectividad con otros foros multilaterales que sean de interés para España y Portugal, a través de la UE, de la Alianza para el Pacífico, o la CELAC, a modo de corredores transversales que permitieran la progresiva configuración de espacios comunes, en los que diseñar y emprender actuaciones, iniciativas y proyectos, menos atomizados, mejor coordinados, y, en definitiva, más eficaces, al servicio de intereses comunes y prioritarios de los Estados y de los ciudadanos, como la lucha contra la desigualdad y la pobreza, el fomento del desarrollo, la protección y proyección de la identidad/diversidad cultural, o en ámbitos relacionados con el cambio climático, la innovación tecnológica y el comercio. Retos que deberán ser enfrentados en la XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, fijada para el mes de diciembre de 2014 en Veracruz, México.

8. 2. Centralidad de la dimensión social y transnacional

Sin embargo, la consecución de estos grandes objetivos estatales, interestatales, regionales, birregionales y globales, que orbitan en torno al paradigma de Estado, pasa por algo tan simple como situar en primer plano a los ciudadanos, a centenares, miles, millones de individuos, generadores de una amplia gama de relaciones de diversa naturaleza, social y transnacional, lícita y no lícita, que, en definitiva, representan la matriz elemental para entender, y desde la que abordar, las dinámicas de cambio en la región, auténtico desafío de las políticas de Estado y de cooperación interestatal, sobre las que se articulan los documentos estratégicos de seguridad nacional.

Si bien es cierto que la ESN 13 reconoce la importancia de la dimensión social y transnacional en sus dos dimensiones, legal e ilegal, en referencia a los retos relacionados con la seguridad económica/financiera y el crimen organizado, su planteamiento resulta deficiente, en la medida que desestima los lazos de interconexión que unen las dos realidades, y que pasan por identificar y visibilizar las causas sociales y económicas que, a pesar de los datos de crecimiento en América Latina, engendran desigualdad y violencia, afectando, con ello, los intereses de seguridad de España en la región.

En este sentido, el reconocimiento explícito de la importancia indiscutible de los requerimientos de seguridad económica y financiera, contemplados en la ESN 13, -no en vano, América Latina es contemplada como una región de oportunidades, como así lo acredita un stock de inversión, a pesar de la crisis, de más de 116.000 millones de euros en la región, concentrados en energía, telecomunicaciones, servicios financieros, construcción, infraestructuras, distribución de agua y electricidad, turismo y seguros⁴⁷-, no implica que un planteamiento estratégico con vocación de política de Estado como la ESN 13 deba pasar por alto el reconocimiento expreso e inequívoco de las condiciones de desigualdad, pobreza y violencia, que, lamentablemente, definen la realidad social de millones de ciudadanos, que sobreviven en la marginalidad y en la exclusión en los países de América Latina. Un documento de Estado como el que nos ocupa, cuando menos, debe considerar y establecer los necesarios equilibrios entre las medidas de fomento e impulso a la internacionalización de las empresas españolas y las políticas de desarrollo, destinadas a combatir la desigualdad social, como factor generador de violencia, precisamente, en defensa de los intereses de seguridad de España en la región.

Una aproximación adecuada al escenario estratégico de América Latina nos obliga a discernir con claridad los extremos opuestos que integran una de las paradojas más singulares que afectan de forma específica a la región. Y, es que, si bien en América Latina predomina la **paz interestatal**, es preciso destacar que nos encontramos ante uno de los escenarios regionales con mayor grado de **violencia social**. El principal desafío para la convivencia, la paz y la vida de los ciudadanos latinoamericanos no proviene del riesgo de un conflicto interestatal, sino de la violencia social expresada en distintas y aberrantes formas. A pesar de los datos de crecimiento económico, la violencia sigue siendo un problema estructural en la región y la inseguridad representa la principal preocupación para los ciudadanos latinoamericanos⁴⁸.

Como decíamos, un factor clave generador de esta violencia es la desigualdad. Según la CEPAL⁴⁹, el quintil más pobre recibe en torno al 5% de la riqueza, mientras el quintil más rico concentra alrededor del 50%. Esta situación, inevitablemente, propicia la generación de sociedades fragmentadas, jerarquizadas, con escasa movilidad social, lo que induce la búsqueda de distintas fórmulas de escape como la corrupción y el crimen organizado.

8. 3. Crimen organizado

Precisamente, la difusión del crimen organizado transnacional constituye el desafío regional más importante para los países de América Latina. A pesar de los permanentes esfuerzos de contención, represión y coordinación por parte de los Estados, -o, precisamente, como consecuencia de esto-, las economías ilegales, gestionadas por la delincuencia organizada en sus diversas formas y con la colaboración de redes corruptas conectadas con el Estado, siguen en expansión, beneficiándose de las ventajas que ofrece un mundo globalizado, mutando y

⁴⁷ IE Business School: "Panorama de la Inversión Española en América Latina 2013", *VI Informe* (2013), pp. 21 y 35, en <http://static.ie.edu/comunicacion/IE%20INFORME%202013.pdf>.

⁴⁸ De acuerdo con el Informe del Banco Mundial *Crimen y Violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, publicado en 2011, en Centroamérica, en el año 2006, se llegaron a registrar 14.257 asesinatos, lo que implica casi 40 asesinatos por día, citado en, Rojas Aravena, Francisco: "Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe", *Nueva Sociedad*, Friedrich Ebert Stiftung, (Febrero 2013), p. 9, en <http://library.fes.de/pdf-files/nuso/10085.pdf>.

⁴⁹ CEPAL (2011): "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe", (2011), en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/45607/LCG2513b.pdf>.

proyectándose, a través de nuevos corredores y mercados, llevando la diáspora criminal⁵⁰ a nuevos espacios y territorios. En este sentido, resulta especialmente relevante para los intereses de seguridad de España la incorporación de los países de África Occidental al mercado global de drogas y armas, en la medida que su situación geográfica coloca a los países de esta subregión como privilegiados puntos de conexión entre los centros de producción y distribución latinoamericanos y los mercados de consumo europeos, donde, insistimos, España se encuentra en la posición de vanguardia.

Pero esta versatilidad y difusión del crimen organizado sería impensable sin la complicidad de redes corruptas, vinculadas a las instituciones del Estado, que brindan protección y facilitan la operatividad de las bandas criminales. Los procesos de expansión y reorganización de estas redes requieren la colaboración de complejas estructuras legales, en las que participan policías, militares, jueces, políticos, funcionarios (especialmente de migración y aduanas) y empresarios⁵¹, debidamente recompensados con cuantiosos beneficios por su participación en las economías ilegales, donde las migraciones representan un extraordinario nicho de negocio para los delincuentes y su contraparte *legal/institucional*. Y, es que, las organizaciones criminales han incorporado los flujos migratorios en sus estrategias de expansión y obtención de recursos. El cobro por el paso de personas a través de su territorio, las extorsiones, los secuestros, la explotación sexual, el transporte de drogas y armas son sólo algunas de las modalidades de dicha violencia, por la que obtienen cuantiosos beneficios, difundiendo su presencia en nuevos ámbitos y territorios⁵².

8. 4. Seguridad energética

Por otra parte, las consecuencias de la violencia social/estructural como factor potenciador del riesgo de inestabilidad política y sus posibles consecuencias para los intereses de seguridad de España, especialmente, en relación con la vulnerabilidad energética y su interdependencia respecto de las importaciones de hidrocarburos procedentes de América Latina, simplemente, no se contemplan en el planteamiento estratégico de la ESN 13. El documento alude de forma explícita a factores como *una oferta adecuada a precios asequibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte, la sostenibilidad medioambiental, [...] la inestabilidad geopolítica [...], o la actividad terrorista* (pp.29-30); reclamando líneas de acción estratégica centradas en los objetivos de diversificación de las fuentes de energía, seguridad del transporte y abastecimiento y sostenibilidad energética (p.45); pero desestimando, en definitiva, la estrecha interrelación y sus correspondientes implicaciones y derivaciones entre, para decirlo de otro modo, la estabilidad política y la ausencia de violencia.

En este sentido, merece la pena hacer una breve referencia a la hipótesis planteada por Gonzalo Escribano⁵³ cuando trata de valorar si la diversificación energética de España resulta óptima, desde la perspectiva de gestión de riesgos, introduciendo como elemento de análisis la calidad en la gestión de los recursos energéticos por parte de los suministradores. Este

⁵⁰ Garzón Verga, Juan Carlos; Rico, Daniel M.; Santamaría, Gema y Olinger, Marianna (2013): *La diáspora criminal: La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center for Scholars, p.1, en http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 17-18.

⁵² *Ibid.*, p.16.

⁵³ Escribano, Gonzalo: “La seguridad energética española en un escenario en transición”, en Instituto Español de Estudios Estratégicos, Comité Español del Consejo Mundial de la Energía y Club Español de la Energía, *Cuadernos de Estrategia 166: Energía y Geoestrategia 2014* (2014), Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 95-125.

objetivo implicaría, según Escribano, preguntarse por el impacto sobre la seguridad energética futura del patrón actual de diversificación, en términos de gobernanza de los recursos energéticos, asumiendo, para ello, que, a largo plazo, **una buena gobernanza repercute en la reducción de riesgos**. De esta forma, países suministradores con niveles de gobernanza comparativamente elevados, entre los que se encuentran Brasil, México y Colombia para el petróleo; y Trinidad y Tobago y Perú para el gas, mejoran, sin lugar a dudas, el nivel de gobernanza de la cartera de suministradores energéticos de España, incrementando, en consecuencia, la seguridad energética de nuestro país.

A pesar de la brillantez en su planteamiento, esta valoración incide en la invisibilidad de la violencia social/transnacional/estructural como factor de riesgo crucial en América Latina, también en términos de seguridad energética, priorizando la centralidad del Estado, -y otros agentes/instituciones/organizaciones público-privadas, que se mueven en entornos de legalidad-, como elemento de análisis para llegar a conclusiones elaboradas y optimistas, aunque parciales, sobre gobernanza en los países suministradores latinoamericanos. ¿Acaso se pueden obviar otras variables como los niveles de desigualdad, violencia, inseguridad y acción del crimen organizado (y sus respectivos impactos) en países como Brasil, México, Colombia, Perú o Venezuela?. ¿Debemos desestimar la relación entre violencia e inestabilidad política y económica? ¿Acaso la desigual distribución de la ingente riqueza que generan los recursos energéticos, precisamente en estos países, no fomenta la corrupción y la espiral de violencia? ¿No debemos cuestionar un modelo de crecimiento, desarrollo y progreso que, sin embargo, continúa desatendiendo las necesidades elementales de más de 2000 millones de personas que, aún hoy, también en América Latina, carecen de acceso a servicios energéticos básicos y modernos?. Y, es que, esta lamentable situación de pobreza energética no tiene tanto que ver con la carencia de recursos energéticos, como con su distribución equitativa.

La cuestión es saber la capacidad de resistencia de la democracia frente a las condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza que caracterizan a la mayor parte de los países de la región. Ante esta situación, parece evidente la necesidad de impulsar el rol del Estado y sus instituciones, así como la cooperación internacional, al servicio de un modelo de desarrollo que fomente la productividad, a través de la inversión en capital humano, educación, ciencia y tecnología.

8. 5. Seguridad Económica

Se trata de sectores con importante valor añadido, donde España, y más concretamente las empresas españolas, gracias a un consolidado proceso de expansión e internacionalización en los mercados emergentes de América Latina, puede desempeñar un papel más que notable en áreas de negocio con proyección de futuro, mutuamente beneficiosas, como energías renovables; industria electrónica y automovilística; industria agroalimentaria; infraestructuras y construcción, además de la educación, la cultura y el turismo, sin descuidar, o mejor, aprovechando el potencial de proyección hacia los mercados asiáticos, mediante la creación de negocios que puedan vincular a las dos regiones. En este sentido, sectores tan dispares como la innovación para un uso más eficiente de la energía, prioridad estratégica en la nueva política energética de China, o los programas educativos para la enseñanza y difusión del castellano se erigen como opciones viables de expansión y penetración en los mercados asiáticos, al servicio de la productividad y el crecimiento económico, pero también del desarrollo y la inclusión social. Una estrategia transregional para contrarrestar el progresivo desplazamiento de España de una zona de proyección vital para los intereses de nuestro país.

8. 6. Espacios de concertación

Por tanto, la ausencia de una aproximación regional como criterio metodológico para abordar los intereses de seguridad nacional de España en el escenario estratégico de América Latina dificulta enormemente la necesaria visión panorámica de la región, imprescindible para realizar una evaluación adecuada: específica, integral, integradora e interconectada con el mundo global. A su vez, esta evaluación representa el paso previo para obtener un diagnóstico apropiado que permita abordar, con cierto grado de conocimiento y certidumbre, los riesgos, desafíos y amenazas, que afectan a la región de América Latina y su impacto en la política de seguridad nacional de España. Estos procedimientos representan el punto de partida para generar políticas de Estado efectivas, que permitan, tanto la selección de iniciativas y mecanismos adecuados, como la búsqueda y consolidación de espacios comunes, de construcción de consensos, para enfrentar, con criterios de concertación, los retos de seguridad en el entorno estratégico que representa América Latina.

En este sentido, existen diversas estructuras de seguridad y defensa para fomentar la cooperación entre España y los países latinoamericanos. Merecen ser destacadas la Junta Interamericana de Defensa, vinculada a la OEA, o el Consejo de Defensa Suramericano, perteneciente a UNASUR. También es importante impulsar la participación de España en iniciativas multilaterales especializadas en delincuencia organizada, como el Esquema Hemisférico Contra el Delito Organizado Transnacional, en cumplimiento de los compromisos acordados en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Colombia en 2012; la denominada Comunidad de Policía de América (AMERIPOL), o la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado (REFCO), promovida por UNODC, aunque con prioridad en los países centroamericanos, por lo que la inclusión de los países de América del Sur y los enlaces con África Occidental y Europa (también España) se plantea como objetivo a medio plazo. Precisamente, en el ámbito de la UE, merece ser destacado el Proyecto COPOLAD, Programa de Cooperación entre América Latina y Europa en Políticas sobre Drogas, impulsado en 2010, con el objetivo de potenciar la cooperación técnica entre las dos regiones, desde la óptica integrada de reducción en la demanda y en suministro.

9. Conclusiones

Nos encontramos, por tanto, ante un documento estratégico de suma importancia, en el que, sin embargo, la ambigüedad, la indefinición, la confusión y la retórica marcan el tono de una línea argumental preeminentemente declarativa, que adolece de una falta de concreción en cuanto a la exposición de planteamientos y argumentos más elaborados y coherentes, en relación con la planificación, medios, iniciativas e instrumentos, al servicio de los legítimos intereses de seguridad, presentes y futuros, de España. Sin duda, el rango de Política de Estado merece, cuando menos, un mayor esfuerzo de concreción y definición por parte de nuestros representantes políticos (y sus respectivos equipos de asesores), responsables de la elaboración y difusión de un documento estratégico que, paradójicamente, deja en evidencia alarmantes carencias, importantes lagunas, sorprendentes contradicciones, recurrentes inercias, además de errores de percepción y enfoque, que, finalmente, redundan en la falta de visión estratégica para entender, analizar y afrontar los impactos, retos y desafíos, derivados de las constantes transformaciones de un mundo global.

El análisis de la ESN13 permite vislumbrar un cierto grado de precipitación por parte del actual Gobierno a la hora de establecer su desmarque político respecto del Gobierno

anterior, lo que, sin duda, ha venido a limitar el valor estratégico de un documento esencialmente generalista, elaborado sin el exigible rigor, en el que, de forma desconcertante, se alternan proclamas previsibles, buenas intenciones e imprecisiones deliberadas. En consecuencia, resulta necesario un ambicioso replanteamiento político, que dote de contenidos e instrumentos de acción adecuados a las correspondientes políticas y subestrategias que se articulen en el futuro, al servicio de líneas de acción contenidas en la ESN13, especialmente, en lo que se refiere a la defensa nacional, a las estrategias de comunicación y visibilización de la sociedad civil, la priorización de riesgos y amenazas, así como la gestión de crisis.

En lo que se refiere a América Latina, procede asumir la diversificación de opciones, tratando de identificar y establecer cuantas conexiones sean posibles, a través de nuevas sinergias, coordinando el anclaje de España a la UE con la vocación iberoamericana, latinoamericana, atlántica y transpacífica; aunque, para ello, resulta necesario reconocer y liberarnos de ataduras, inercias, y herencias históricas, que limitan la perspectiva, visión y flexibilidad necesarias para actuar en un contexto de crisis y transformación global, desde un enfoque basado, prioritariamente, en los desafíos de seguridad y, menos, en caducos planteamientos de una política exterior inercial, articulada en torno a vínculos y valores identitarios, aunque al servicio de pragmáticos intereses económicos, financieros y comerciales de España.

Estas iniciativas, sin embargo, no deben descuidar el objetivo fundamental que debe definir las relaciones entre España y los países latinoamericanos, y que consiste, en la búsqueda permanente del desarrollo. La desigualdad y la exclusión social representan, sin lugar a dudas, los problemas más acuciantes a los que se enfrenta la región y de los que emanan los auténticos desafíos a la seguridad, a la convivencia y gobernabilidad democráticas, convirtiendo a América Latina en un área de paz, consumida por la violencia. Una violencia que se combate a través de un peligroso juego de superposición de roles entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, con el consiguiente riesgo asociado a una espiral de violencia con proyección en el entorno global. Estos son los problemas estructurales que debe enfrentar España en su aproximación a la región y que, sin duda, aportaría un matiz de calidad con proyección de futuro, frente al desafío del desplazamiento de su centralidad en la región.