



EDITORIAL

El actual escenario internacional está dominado por la incertidumbre y la disparidad. Incertidumbre dado que los factores de evolución de las relaciones internacionales no acaban de clarificar conceptualmente los rasgos básicos de la actual situación internacional. Más allá del papel emergente de países como China, o de la evolución multipolar, sigue habiendo muchas incógnitas. Disparidad es una característica central que se manifiesta en el plano económico, político y cultural.

La sociedad internacional sigue siendo profundamente desigual en lo político. La disparidad de poder entre sujetos y actores hace que la construcción de un mundo multipolar sea un desafío difícil. La disparidad económica lleva a que la lucha por la igualdad en las relaciones internacionales y dentro de los Estados siga siendo un reto por el que se debe seguir luchando. Además, nuevas formas de disparidad aparecen. Junto a la clásica disparidad ricos-pobres aparece la disparidad digital y de conocimiento que afecta a la igualdad de oportunidades y a los derechos humanos. La disparidad o heterogeneidad cultural es un elemento clásico pero que en las últimas décadas es visto con nueva luz, al haber emergido el factor cultural en las relaciones internacionales. De ahí la mayor importancia de los derechos de las minorías y los pueblos indígenas, las religiones, los nacionalismos, la protección del patrimonio cultural etc..

En este escenario de incertidumbre y disparidad la construcción de América Latina y, aún más, de un Espacio iberoamericano debe estar regida por la necesidad y la conveniencia de luchar contra la disparidad. El espacio iberoamericano tiene el reto de la igualdad y de la cohesión social en ese triple plano apuntado como una hoja de ruta en la que se debería converger desde posiciones diferentes. Los países latinoamericanos más allá de defender sus propias posiciones ideológicas y soberanas, así como sus intereses deben confluír en un consenso en torno a la superación de la desigualdad económica, política y cultural. Este triple desafío exige impulsar una agenda internacional que supere la retórica clásica de muchas cumbres iberoamericanas y de agendas de organizaciones internacionales.



Exige, en primer lugar, ponerse de acuerdo sobre medidas concretas, nacionales e internacionales, que contribuyan a la gestión de estos desafíos. Frente al desafío de la desigualdad económica es necesario nuevamente impulsar la integración de América Latina en la economía internacional. Para ello las reformas en los procesos de integración y cooperación en la región deben orientarse por criterios económicos y no solo como instrumentos de naturaleza política. Debe fomentarse el interés económico común y la cooperación. Además hay que hacerlo en una perspectiva internacional, a la luz de la evolución de la posición económica de otros actores. Junto a una estrategia internacional también los Estados deben adoptar reformas profundas, como las reformas fiscales, que permitan el desarrollo de clases medias y la redistribución de la renta. Esta es una verdadera revolución para fomentar clases medias, en la aceptación de las reglas del juego de la economía de mercado, pero superando utopías revolucionarias que no han funcionado.

Frente al reto de la desigualdad política, frente al viejo reto del imperialismo hay que recordar la relevancia de los principios del Derecho internacional. Soberanía, igualdad y no intervenciónn como soportes básicos, con tanta significación en América Latina Pero también hay que fomentar espacios de cooperación superando la vieja dialéctica schmittiana amigo-enemigo. Solo desde esta perspectiva se puede avanzar hacia una sociedad internacional multilateral que supere los vicios del unilateralismo y la dialéctica de poder. En este sentido la llegada de Obama al poder en USA supuso una oportunidad. Finalmente , frente al reto de la heterogeneidad cultural no se trata de armonizar o homogeneizar culturas cuanto de gestionar la diversidad cultural. No es tarea sencilla en el ámbito de la educación, el patrimonio, el comercio, los modelos de convivencia, los derechos etc..tener en cuenta de manera pacífica la diversidad cultural. Pero lo que es importante es ver la diversidad como una riqueza. Las tendencias xenófobas y racistas existentes en algunas partes del mundo, con ocasión de la crisis más acentuadas, no son sino el reflejo de la dificultad de aceptar la diversidad.



**AGUA Y DESARROLLO: EL CONVENIO DE
ALBUFEIRA Y LA OPORTUNIDAD DE SU APLICACIÓN
EN IBEROAMÉRICA¹**

***WATER AND DEVELOPMENT: THE ALBUFEIRA CONVENTION AND THE
POSSIBILITY OF IMPLEMENTATION IN LATIN AMERICA***

Consuelo Mora Aliseda

Julián Mora Aliseda²

Resumen³

El agua, como elemento vital para la existencia, ha motivado que en la mayoría de los países proliferen normativas para regular este preciado recurso natural. En este sentido cabe señalar que es la Unión Europea la institución que lidera el marco jurídico más avanzado para la planificación y gestión integral de los recursos hídricos, con la consiguiente adopción de las legislaciones nacionales de cada uno de los países miembros a la Directiva Marco del Agua (DMA).

En los ríos con cursos internacionales, el Convenio hispano-luso de Albufeira es una referencia para superar las limitaciones tradicionales en el ámbito político y administrativo y, es considerado como un único instrumento jurídico para garantizar

¹ ARTÍCULO RECIBIDO EL 28 DE ABRIL DE 2011 Y ACEPTADO EL 30 DE MAYO DE 2011.

² Consuelo Mora Aliseda, Correo electrónico: cmora63@hotmail.com. Doctora en Geografía por la Universidad de Extremadura y obtiene el Diploma de Estudios Avanzados en Antropología Social, por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad trabaja como Técnico Superior de Apoyo a la Investigación en la Universidad de Extremadura.

Julián Mora Aliseda, Profesor de Ordenación del Territorio en las universidades de Extremadura y Técnica de Lisboa. Correo electrónico: tajoguadiana@gmail.com

³ El presente trabajo se incluye dentro del proyecto financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, de Referencia: CGL2009-11974, que se desarrolla en la Universidad de Extremadura.



una mejor gestión de las cuencas hídricas compartidas de la Península Ibérica. Además, ha servido para intensificar la cooperación, estableciéndose un clima de colaboración y confianza, teniendo en cuenta asimismo, que no es ajeno a la DMA, ya que en su génesis incorporó los principios enunciados por ésta. Así pues, entendemos que la experiencia después de una década de aplicación podría extrapolarse, con las lógicas adaptaciones territoriales a otras zonas del mundo, especialmente a los países de Iberoamérica, y más concretamente al acuífero Guaraní, el mayor del mundo. Consideramos como elemento clave para el desarrollo humano y económico la creación de infraestructuras y la distribución de los recursos de agua, situación que no podemos negar a las comunidades más pobres.

Palabras claves: Infraestructura⁴, Directiva Marco de Agua (D.M.A), Convenio Albufeira, recursos hídricos internacionales Iberoamérica.

Abstract: Water as vital to the existence, has meant that in most countries to regulate proliferation policy this precious natural resource. In this regard it is noted that the EU is the lead institution advancing the legal framework for planning and integrated management of water resources, with the subsequent adoption of national legislation of each member countries to the Framework Directive (WFD).

In rivers with international courses, the Franco-Luso de Albufeira is a reference to overcome the traditional limitations on the political and administrative level, is considered as a single legal instrument to ensure better management of shared water basins of the Iberian Peninsula Ibérica. He has also served to intensify cooperation, establishing a climate of cooperation and trust, taking into account also, which is not unrelated to the DMA, since its genesis incorporated the principles enunciated by it. Thus, we understand that the experience after a decade of implementation could be extrapolated, with territorial adjustments logic to other areas of the world, especially Latin American countries, and more specifically the Guaraní Aquifer, the largest in the world.

⁴ Infraestructura entendida como servicios básicos para el suministro y saneamiento del agua.



We consider as the key to human development and economic infrastructure development and distribution of water resources, a situation that we can not deny the poorest communities.

Keywords: Infraestructure, Directiva Marco de Agua (DMA), Albufeira Convention, Guarani Aquifer.

ÍNDICE: 1.- EL ESTADO DE LA CUESTIÓN; 2.- EL COSTE DEL AGUA DULCE; 3.- LAS INFRAESTRUCTURAS ORIENTADAS HACIA UN DESARROLLO SOSTENIBLE, PARA DAR RESPUESTA VIABLE A LA CRISIS DEL AGUA; 4.- CONVENIO DE ALBUFEIRA: PARADIGMA Y MODELO DE EXTRAPOLACIÓN A IBEROAMÉRICA; 5.- EL ACUÍFERO GUARANÍ: LA PERLA COMPARTIDA POR CUATRO PAÍSES; CONCLUSIÓN

1.-El estado de la cuestión.

Por todos es sabido, que el agua es un bien social y económico de primera necesidad, y por ello debe tener un tratamiento muy especial, ya que es vital para la existencia de todos los seres vivos del planeta. Por tanto, en materia de legislación ha habido una proliferación de nuevas leyes en la mayoría de los países.

En cuanto a la Unión Europea, en las últimas décadas, y sobre todo después del Tratado de Ámsterdam (1997), ha desarrollado políticas intersectoriales con el fin de gestionar de una manera sostenible los recursos hídricos.

Asimismo, hay que decir, que la Directiva Marco del Agua (DMA), dentro de la Unión Europea, es el instrumento más importante para la protección de los recursos de las aguas, que surge tras un largo periodo de gestación de más de cinco años, y que culminó con su entrada en vigor el 22 de diciembre de 2000, siendo fruto de un proceso



extenso de discusión, debate y puesta en común de ideas entre un amplio abanico de expertos, usuarios del agua, medioambientalistas y políticos que, por consenso, sentaron los principios fundamentales de la gestión. Con esta Directiva se pretende pues, superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Igualmente, se proponen cinco ejes prioritarios de acción estratégica: mejorar la aplicación de la legislación en vigor, integrar el medio ambiente en otras políticas, colaborar con el mercado, implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos y tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

En relación a la situación de los recursos hídricos mundiales, hay que decir, que se está volviendo crítica, pues no sólo se trata de resolver un problema de un futuro lejano, sino que los problemas ya están presentes y afectan a la humanidad en este momento, donde la supervivencia de muchos millones de personas exige una acción inmediata y eficaz, por lo que es necesario hacer un llamamiento para que se dé un enfoque radicalmente nuevo a la evaluación, al aprovechamiento y a la gestión de los recursos de agua dulce, y esto sólo puede conseguirse gracias a un compromiso político y a una participación que abarque desde las altas esferas del gobierno hasta las comunidades más elementales.

En la actualidad, y a pesar del continuo esfuerzo realizado para mejorar la gestión del agua y su sostenibilidad, el problema del agua ha desbordado los ámbitos nacionales, convirtiéndose en un problema a escala mundial.

En relación con España, los trabajos desarrollados en los últimos años han permitido incrementar la acción fusionada de los poderes públicos para aumentar los recursos disponibles y poder hacer frente a las enormes necesidades que se prevén para el futuro, aunque se han tomado algunas medidas que no tienen el consenso de todas las regiones ni de los grupos políticos, como es la paralización del trasvase del Ebro, propuesto por el Plan Hidrológico del gobierno de Felipe González y recogido posteriormente por el de José María Aznar.

En estos últimos seis años la Administración General del Estado ha impulsado un nuevo enfoque en la gestión del agua, basado en la garantía de su disponibilidad y



calidad, en su gestión sostenible y eficiente, en la potenciación de fórmulas de regeneración y reutilización, en la creación de nuevos recursos, en la modernización de regadíos y en el fomento de la investigación y la incorporación de nuevas tecnologías.

2.-El coste del agua dulce.

El agua es un bien básico y, a veces, escaso según su distribución territorial (áreas desertificadas) o interestacional e interanual (periodos de sequías), por lo que es difícil ponerle precio al depender en buena medida de su abundancia o escasez. En cualquier caso es evidente que ya es, y será aún más, una de las mayores preocupaciones de la humanidad, dado que en torno a 1.500 millones de personas carecen de agua potable, por eso, Naciones Unidas se marcó como uno de los objetivos del Milenio reducir a la mitad esta cifra para 2015, un propósito firmado por 189 países, entre ellos España. Cabe señalar, que por falta de agua o sus malas condiciones, cada día mueren 10.000 personas en el planeta, en su mayoría niños.

Ahora bien, cuando hablamos del precio del agua nos referimos a los importantes costes que supone captar, almacenar, distribuir y depurar el agua una vez utilizada, sin contaminar y degradar los ríos, el litoral o los acuíferos. Por consiguiente, la Directiva Marco de la Unión Europea obliga a que los costes recaigan en los usuarios finales, siendo éste un aspecto polémico pues no es lo mismo el coste en zonas húmedas (norte de España y la Europa central y septentrional) que en áreas deficitarias (cuena mediterránea). Esas desigualdades en la distribución de los recursos hídricos está generando conflictos en las comunidades de regantes del sur de España al incrementarse los precios en más de un 40% para el año 2011.

Indudablemente, el agua es de todos, y tiene muchos usos, desde los más prioritarios, como el abastecimiento de boca o urbano, que apenas representa un 15%, al abastecimiento industrial (un 7%) o, sobre todo, el riego para la agricultura (casi un 78%). Ante la situación en la que nos encontramos por la falta de escrúpulos y concienciación de que el agua es un recurso vulnerable, en España, el Ministerio de



Medio Ambiente trata de poner orden y frenar el descontrol, como el ocasionado por los numerosos pozos ilegales (se habla de medio millón, pero es difícil saber la cifra exacta), que sobreexplotan los acuíferos, y detraen para un uso particular un recurso que es de todos. Por tanto, conocer bien quién consume el agua es clave para una buena gestión.

Así pues, los imperativos de sostenibilidad y la necesaria adaptación a nuevas normativas, como las que regula la Directiva Marco del Agua, se hace necesario la utilización de instrumentos basados en el mercado, para poder cumplir las exigencias de DMA, surgiendo, justamente, la medida de aumentar los impuestos sobre el agua como método de reducción del consumo y como garantía de que los usuarios paguen todos los costes, incluidos los medioambientales y de gestión de recursos, tal y como exige la legislación comunitaria.

Cabe señalar, lo que declaró el Comisario de Medio Ambiente, Stavros Dimas: *“Creemos que, teniendo en cuenta que la escasez de agua es cada vez más significativa incluso en la UE, el precio del agua es una buena manera de garantizar un uso sostenible”*.

Por consiguiente, la directiva marco del agua exigió a los Estados miembros que pusieran en marcha desde el 2007 hasta el 2010 políticas de tarificación del agua que inciten a los consumidores a utilizar los recursos de forma eficaz.

El Ejecutivo comunitario, señala también, que varios Estados miembros aplican ya impuestos o tasas sobre la captación de las aguas subterráneas o superficiales, lo que ha permitido reducir el consumo, las fugas y la contaminación. Por tanto, consideramos viable, que la utilización de instrumentos de mercado es esencial para cumplir las exigencias de la directiva marco.

En España, los costes del servicio del agua, son desconocidos para la mayor parte de los ciudadanos. Costes que no se ven reflejados en el aumento de las tarifas en estos últimos años, es decir, ni con el incremento del 65% desde 1996, llegamos a cubrir los gastos, por lo que estamos aún lejos de pagar el precio justo del agua que



consumimos. De hecho, según la *Encuesta de presupuestos familiares*, del INE, se evidencia lo barato que resulta al ciudadano español este servicio, pues basta señalar que gastamos un 20% más en agua mineral y en bebidas refrescantes. Por consiguiente, como se establece en la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea deberíamos de pagar el “*precio real*” del agua, que a su vez, traerá consigo, la sostenibilidad y un uso correcto de este recurso tan necesario para cualquier forma de vida. Así pues, entiendo que el aumento de tarifas, guste o no a la sociedad, son la vía para recuperar los costes en los que se incide para suministrar el servicio en las condiciones óptimas que la normativa requiere.

Por ende, habrá que plantearse una nueva estrategia sobre el agua, sin restricciones para los hogares, pero con un precio en función del destino prioritario o accesorio, estableciendo un límite básico de unos 40 litros por persona y día, que debería ser gratis para las familias necesitadas, los 20 litros siguientes de consumo extra entrarían dentro de una tarifa aceptable (para compensar el coste de llevar el agua hasta la vivienda). Los 20 litros adicionales de consumo ocioso habría que pagarlos al doble, y el destino del agua para uso lujoso como el llenado de la piscina debería subir al cuádruple, y en épocas de sequía con prohibición de uso. En definitiva, se trata que quienes más consuman sin control financien el derecho al agua de quienes están en situación de desfavorecimiento social y económico.

Con respecto al agua de riego, hasta ahora, el subsidio por parte del Estado permitía cobrar el servicio a un precio menor al coste, rozando la ridiculez, y financiar el déficit a través de los ingresos fiscales. Una política que nos ha llevado al despilfarro, por entender que las arcas del Estado no tienen límite. Se necesita, pues, una estrategia nueva para el agua.



3.-Las infraestructuras orientadas hacia un desarrollo sostenible, para dar respuesta viable a la crisis del agua.

El agua es una necesidad básica para la vida y para el desarrollo, de ahí que los distintos países traten de asegurar que sus ciudadanos tengan acceso al agua en cantidad suficiente y en óptimas condiciones, para tener una mayor calidad de vida. Así pues, consideramos que el agua es el requisito fundamental para la realización de una larga lista de los derechos humanos, entre ellos y los más importantes, la erradicación de la pobreza; evitar las muertes que causa la carencia o el mal estado de las aguas; que todos los seres humanos tengamos las necesidades mínimas cubiertas tanto en saneamiento como en abastecimiento. En fin, una larga lista de derechos que están íntimamente relacionados con el agua.

Como es sabido, el agua es un recurso natural con una enorme variedad de usos, como el doméstico, la agricultura y la industria, que son los tres sectores principales, por lo que es fundamental disponer de aguas limpias. Consecuentemente, está en el centro del desarrollo humano y económico, por lo que se hace necesario satisfacer estas necesidades, pero sin olvidar la sostenibilidad de los ecosistemas, aprendiendo así de los errores cometidos en el pasado, y sobre todo en un pasado tan próximo como es el S. XX, que por un lado hemos asimilado una gran lección de desarrollo, pero también se cometieron fallos que dañaron el medio ambiente.

La historia ha puesto de manifiesto que la creación de infraestructura y la distribución de los recursos de agua ha resultado ser clave para el progreso humano y económico, como así queda reflejado en los países cuya economía y nivel de vida es bastante aceptable, mientras que en los territorios que carecen de infraestructuras de almacenamiento, abastecimientos..., han tenido en ocasiones terribles consecuencias y permanecen en situación de constante peligro, tanto por causa de la sequía (sin embalses no pueden tener reserva estratégica) como de inundaciones (sin embalses que regulen los flujos los ríos se desbordan) que generan pérdidas humanas, de cosechas y



haciendas. Por ello, se hace necesaria la construcción de infraestructuras para el suministro y saneamiento, así como para erradicar la pobreza y la desnutrición.

Luego, resulta vergonzoso, e incluso inmoral, el permitir que mueran en torno a 10.000 personas diariamente por falta de suministro de agua potable cuando disponemos de un elevado nivel tecnológico, que incluso nos permite producir agua potable a partir del agua salina (otra cosa es su elevado coste económico).

También cabe mencionar, que desde la antigüedad, el control del agua implicaba el poder en Medio-Oriente, donde la presencia del agua es más que escasa, rara. De hecho, historiador Wittforger pudo hablar de civilizaciones “hidráulicas” basadas en la propiedad y en el dominio de la gestión del agua, donde construyeron sistemas de regadío, como las civilizaciones egipcia, asiria y el reino de Saba, que son ejemplos patentes de ello, a pesar de que el medioambiente era tan árido como lo es actualmente, pudiendo desarrollar sus actividades agrícolas y así asegurar su subsistencia y crecimiento.

No debemos olvidar que la cantidad de agua disponible en el planeta en la actualidad es la misma que la que existía, hace 2000 años, con el Imperio Romano, cuando la población no era ni el 3% de la actual. El problema estriba, no sólo en el aumento demográfico, sino en la irregularidad temporal y territorial de las lluvias, a lo que hay que unir el mal uso y el despilfarro que del agua se hace (cuando perfectamente almacenada es tan fácil obtenerla con el simple gesto de abrir un grifo), sin descuidar la contaminación de los ríos a causa de vertidos incontrolados.

Cabe mencionar, que a principio del S. XX contábamos con una población mundial de 1.600 millones y, desde entonces se ha incrementado tan vertiginosamente que en 2011 rondamos los 6.840 millones. Poniendo de manifiesto que el hombre ha sido capaz de hacer frente a este desarrollo, entre otras cuestiones (higiénico-sanitarias y científicas) gracias a la construcción de numerosas infraestructuras hidráulicas que ha permitido la puesta en riego y la consiguiente multiplicación de la producción de alimentos junto al aprovechamiento de lugares que antes eran yermos, por tanto, el siglo XX, culminó con un éxito que por suerte continúa en esta primera década del tercer



milenio. Por ello, no podemos concebir la gran presión de los grupos medioambientales que se oponen a la construcción de presas, hablando incluso de holocausto hidrológico (sobre todo en España), señalando que *“hemos destruido ríos, humedales, y un largo etcétera”*. Como tampoco podemos entender a aquellos colectivos que tienen como objetivo fundamental la demolición de presas y obstáculos, al considerar esta opción (Fernández, A., Hernández, E., Peiteado C., y Fuentelsaz, F. 2011) *“como una de las más importantes herramientas para mejorar nuestros ríos o restaurar los ecosistemas y constituye una medida fundamental para permitir alcanzar el buen estado ecológico a través de los planes de Cuenca”*. Si contempláramos esa visión sesgada que se focaliza en el criterio ambiental y que concluye que hay que demoler una gran parte de las construcciones para mejorar el estado de los ríos españoles porque son *“obras inservibles, obsoletas y que causan fuerte impacto ambiental”*, por lo que los ríos han de estar *“vivos y libres de obstáculos”*, entonces retrocederíamos a una economía de subsistencia y no podríamos mantener el sistema agrario, el urbano, el industrial o el turístico, pues todos dependen de la reserva de agua.

En cambio, desde aquí, planteamos la necesidad de mejorar las infraestructuras ya construidas, (y no hablar de demolición de embalses o azudes como pautas a seguir, salvo en aquellas construcciones que realmente lo requieran). En este sentido, es interesante tener en cuenta el estudio realizado en el embalse de Rosarito⁵ cuya pretensión es optimizar la calidad ecológica de las aguas, adaptando y mejorando la estructura ya existente.

Por ende, hay que recalcar lo importante que son para España las obras hidráulicas, y sobre todo las presas de regulación que nos permiten aprovechar un porcentaje muy alto de nuestros recursos hídricos y prevenir los desastres. Gracias a estas infraestructuras disponemos de un nivel similar al de otros países europeos, aunque éstos no han necesitado realizar tantas obras, debido a la generosa y homogénea pluviosidad de la que disfrutaban. Siendo por tanto, nuestro país el que más embalses tiene

⁵ García de Jalón, D., Bejarano, L., Sisi, D., González del Tánago, M., Marchamalo, M. y Alonso, C. (2011): fijación del buen potencial ecológico en tramos fluviales aguas debajo de embalses: aplicación al embalse de Rosarito.



por habitantes y por kilómetros cuadrado del mundo, es decir, se han levantado cerca de mil doscientas grandes presas para tener reservas de agua que garanticen nuestro nivel de desarrollo. Pero si bien es innegable, como hemos señalado anteriormente, que se produjeron grandes fallos en nuestro pasado más reciente, y que han afectado negativamente al medio natural, no es menos verdad, que de nuestros errores hemos aprendido, comenzando a tener en cuenta de modo riguroso los efectos ambientales que producen estas grandes infraestructuras. Por lo que quedaría más que justificada estas construcciones y las que se vayan a llevar a cabo en adelante en pro del desarrollo económico y social, con la garantía de que toda nueva construcción estaría sometida a los criterios establecidos por la D.M.A.

Además no debemos olvidar que embalses construidos hace más de medio siglo, sin ninguna medida de corrección ambiental, como es el caso de Orellana (Extremadura) hoy son reconocidos internacionalmente como áreas de gran valor ambiental, al ser declarados por la Unesco como Zona RAMSAR (humedales para garantizar la biodiversidad)

Así pues, percibimos que existen perspectivas muy radicales, que anteponen el ambiente a la economía y a las personas, ignorando que gracias a los embalses los ríos corren todo el año en estas zonas de verano seco y que gracias al regadío la economía se desarrolla y las sociedades son prósperas y no tienen que emigrar. Por otra parte, es difícil de entender “la placentera filosofía”, o ideología o postura de aquellos que viven en la ciudad, viajan en trenes de alta velocidad, disfrutan de buenos salarios, largas vacaciones...

Es irrefutable que la construcción de una gran obra, perturba los equilibrios pre-existentes y el ambiente entra en una evolución rápida, en la que se intentará crear otra situación relativamente estable, los ecosistemas se transforman y se adaptan permanentemente a las nuevas condiciones. Es decir, equilibrio anterior a la alteración causada por emprendimiento-obra (humana o natural) será modificado y procurará otro estado de equilibrio (Steady-State) característico del nuevo medio ambiente. (E.G.F., 1986).



Por tanto, sí es obvio que el medio físico influye en el medio biológico y recíprocamente, pues toda actuación humana altera la situación preexistente, pero no siempre negativamente, como se ha evidenciado

Asimismo, hay que decir, que España ha adquirido un reconocido prestigio internacional en la última década en la realización de infraestructuras hidráulicas no convencionales, como depuración-reutilización de aguas residuales, modernización de regadíos, desalinización de agua de mar, etc. En fin, que nuestro país se encuentra a la cabeza en la gestión hidrológica y también en tecnología hidráulica. Pues la necesidad para hacer frente a los desequilibrios temporales y territoriales existentes en la distribución del agua nos ha obligado a lo largo de la historia a aguzar nuestro ingenio, por lo que en la actualidad el consumo de los recursos hídricos proviene en el 92% de los casos de fuentes alteradas artificialmente, por tanto, sólo el 8% se obtiene de las redes naturales (frente a la media europea del 40%).

Si bien es cierto, que de la tierra dependemos todos los seres vivos y por tanto hay que cuidarla. No es menos verdad, que toda la humanidad tiene el derecho de acceso al agua para poder vivir, que es el elemento básico del sistema productivo de un país y por consiguiente, de la calidad de vida de sus habitantes. El agua es un recurso renovable, porque fluye, y su no aprovechamiento (de una manera racional y sostenible, atendiendo siempre a la normativa vigente de la Directiva Marco Agua), es una oportunidad perdida, con lo que supone en detrimento del desarrollo económico y una disminución de la calidad de vida. Por consiguiente, no podemos negar a los países menos desarrollados la oportunidad que se les brinda con los avances científicos y las mejoras tecnológicas actuales.

En consecuencia, consideramos que debe intensificarse la inversión en obras hidráulicas, si se quiere alcanzar un desarrollo social, para evitar la situación de pobreza, así como las crisis futuras de la humanidad.



4.-Convenio de Albufeira: paradigma y modelo de extrapolación a Iberoamérica.

Las aguas transfronterizas de la Península, han sido objeto de una serie de tratados bilaterales desde 1864. El *Convenio sobre Cooperación para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de las Aguas de las Cuencas Hidrográficas Hispano-Portuguesas* (Convenio de Albufeira) que se firmó en la ciudad portuguesa de Albufeira en noviembre de 1998, y entró en vigor el 17 de enero de 2000, define el marco de *cooperación entre las Partes* para la protección de las aguas continentales (superficiales y subterráneas) y de los ecosistemas acuáticos y terrestres directamente dependientes de ellos, y para el aprovechamiento sostenible de esos recursos hídricos⁶. Así pues, nos encontramos con que todas las cuencas compartidas de la Península Ibérica tienen un único instrumento jurídico. Este marco de cooperación también está sujeto a los principios relevantes de derecho internacional y comunitario, lo que significa que este cuadro internacional complementa el Convenio de Albufeira. Teniendo en cuenta que España y Portugal son miembros de la UE, donde rige el principio de primacía del derecho comunitario, en caso de conflicto entre el Convenio y el derecho comunitario, prevalecería el último.

Cabe señalar, las tensiones que se vivieron entre ambos países con motivo de la tramitación del fallido Plan Hidrológico Nacional (PHN) de 1993, donde el Gobierno de España presentó la propuesta del PHN, y Portugal lo percibió como un factor negativo que incidía en su política hidráulica, ya que ignoraba los intereses de su país. Dichas tensiones se pretendieron suavizar en la Cumbre hispano-lusa, donde los gobiernos de los respectivos países firmaron el mencionado Convenio de Albufeira.

Hay que tener en cuenta además, que este Convenio se elaboró en el momento que se negociaba la que después sería Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de

⁶ Artículo 2 Convenio de Albufeira.



actuación en el ámbito de la política de aguas conocida como Directiva Marco del Agua, por lo que muchas de sus disposiciones están vinculadas al cumplimiento de las obligaciones recogidas en esa normativa.

La DMA establece la demarcación hidrográfica como la unidad principal para la gestión del agua y obliga a los estados miembros que comparten una cuenca hidrográfica a incluirla en una *demarcación hidrográfica internacional* (DHI) así como a coordinar sus planes hidrológicos y sus programas de medidas para las DHI. Esta Directiva prevé también que, para hacer operativa esa coordinación, los Estados miembros pueden utilizar las estructuras existentes derivadas de acuerdos internacionales. Por tanto, el Convenio de Albufeira es el principal instrumento para la cooperación en las cuencas hispano-portuguesas. De hecho, el Convenio, no es ajeno a la DMA ya que en su génesis incorporó los principios enunciados por ésta. Pero el Convenio tiene un alcance más amplio que la DMA, especialmente en lo que se refiere a problemas de seguridad en las infraestructuras, inundaciones y sequías y regímenes de caudales. Este artículo analiza la relación hispano-portuguesa en cuanto a la gestión de las cuencas que ambos Estados comparten y la idoneidad de su aplicación a otros contextos internacionales, especialmente el Iberoamericano, y por eso haremos algunas referencias al Acuífero Guaraní, el mayor del mundo, por las implicaciones que conlleva su gestión compartida entre varios países de lengua hispano-portuguesa.

Por ello podemos decir, que el Convenio de Albufeira representa un avance importante en la relación hispano-portugués⁷, Por todo ello, entendemos que este convenio puede servir de referencia a Iberoamérica (adaptándolo a su situación económica, territorial y a su contexto social), donde las aguas, más que motivo de enfrentamiento represente un nexo de unión, por lo que habría que buscar formulas que permitan el uso pacífico y sostenible de las aguas internacionales a largo plazo, y crear organismos de cooperación responsable en la gestión del agua, como los instituidos por la Convención de Albufeira.

⁷ Relación que cabe reforzar aún más, su marco institucional, y así establecer relaciones más sólidas, estables y consolidadas, donde además se hace necesario, introducir temáticas que no fueron contempladas en 1998 pero que hoy son fundamentales, como es la adaptación al milenario y permanente cambio climático.



De este modo, el gobierno de España junto con el de Portugal, conscientes de los mutuos beneficios de la aplicación de los Convenios en vigor, apuesta por perfeccionar el régimen jurídico relativo a las cuencas hidrográficas hispano-portuguesas para establecer una cooperación más intensa, buscando el equilibrio entre la protección del medio ambiente y el aprovechamiento de los recursos hídricos, necesarios para el desarrollo sostenible de ambos países. Pretendiendo pues, proteger los ecosistemas acuáticos y terrestres, por lo que se hace necesario coordinar los esfuerzos respectivos para un mejor conocimiento y gestión de las aguas de las cuencas hidrográficas hispano-portuguesa.

5.- El Acuífero Guaraní: La perla compartida por cuatro países.

Este acuífero, es una de las mayores reservas subterráneas del mundo. Está en una zona estratégica, la Triple Frontera, y lo comparten Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, países signatarios del Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 que dio lugar al nacimiento del MERCOSUR⁸.

El Acuífero Guaraní tiene una superficie aproximada de 1.194.000 km². El 70% le corresponde a Brasil, el 19% a la Argentina; el 6% a Paraguay y el 5% restante a Uruguay. Así pues, tiene unas dimensiones colosales, que supera en tamaño a España, Portugal y Francia juntas. Con un volumen de 55.000 kilómetros cúbicos (cada kilómetro cúbico equivale a un billón de litros de agua), y con una explotación adecuada, podría abastecer a 720 millones de personas con una dotación diaria de 300 litros por habitante. Por tanto, puede afirmarse que el continente americano, con sólo el 12% de la población total, contiene el 47% de las reservas de agua potable del mundo, representado un extraordinario manantial de riqueza, por lo que es prioritario que estos países promulguen legislaciones que protejan este patrimonio, y sea ellos, fundamentalmente, quienes exploten y gestionen este recurso de manera sostenible.

⁸ Grupo de países que forman el mercado común latinoamericano con el objetivo de liberalizar el comercio entre los estados miembros. Integrado por Brasil, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 2004 la CAN y Mercosur firmaron un tratado de libre comercio.



Cabe señalar, que las más grandes empresas vinculadas a la industria del agua son europeas.

También cabe mencionar que: “El país que más lo explota es Brasil, abasteciendo total o parcialmente entre 300 y 500 ciudades y exportando a Medio Oriente agua embotellada. Uruguay tiene unos 135 pozos de abastecimiento público de agua y algunos de ellos se destinan a la explotación termal. En Paraguay se registran unos 200 pozos principalmente dedicados al uso humano y en la Argentina están en explotación cinco perforaciones termales de agua dulce y una de agua salada ubicadas en la provincia de Entre Ríos.”⁹

Hay que tener en cuenta asimismo, que esta espectacular riqueza con que la naturaleza ha obsequiado a este vasto territorio y a la vez tan necesitado económicamente, puede verse afectada por la contaminación y el uso descontrolado de este recurso. De aquí la importancia de que Mercosur, encuentre un marco legislativo que proteja y defienda el bien común, por lo que consideramos que sería de una gran oportunidad la extrapolación del Convenio de Albufeira, como instrumento adaptado para regular y proteger las aguas del acuífero Guaraní, ya que tanto la metodología empleada como los resultados obtenidos en esta última década de aplicación son más que favorables para ambos territorios, estableciéndose un clima de cooperación y confianza.

Hasta la hora (aunque el avance ha sido considerable en las últimas décadas), el Acuífero Guaraní cuenta con distintos Tratados Internacionales, todos ellos insuficientes, para regular con eficiencia y sostenibilidad estas aguas subterráneas transfronterizas:

- Tratado de la Cuenca del Plata, 1969
- Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo, 1973

⁹ Elizondo, Silvana y Pazos, Leonardo. “La cuestión del agua dulce en la Argentina desde una perspectiva estratégica”, Centro de Estudios Estratégicos del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas de la Nación Argentina, pág. 26 y 46, Editorial Bibliográfica de Voros S.A., 2006.



- Tratado del Río Uruguay, 1975
- Tratado de Santa Cruz de la Sierra, 1992
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, 2004.

Señalar también, que los países del Mercosur decidieron crear el Grupo *ad hoc* de Alto Nivel Acuífero Guaraní, que funcionara como foro auxiliar del Consejo del Mercado Común con el objeto de elaborar un Tratado, donde se defina, tres aspectos esenciales: la propiedad del acuífero, la conservación del mismo y el uso. Además, de pretender que sea considerado Patrimonio Común de la Humanidad.

Por consiguiente, entendemos que es de vital importancia que se regule la gestión, uso y explotación sustentable de las aguas, sin superar la extracción el nivel de rellenado natural de esta reserva natural. Además, no sólo son las aguas subterráneas sino también las superficiales transfronterizas de esta zona y, sobre todo, que la gran riqueza que representa el Acuífero de Guaraní sea aprovechada, también, por las propias poblaciones indígenas, y sean quienes tengan instrumentos de participación pública en la toma de decisiones para la construcción de su propio destino y desarrollo como comunidad.

6.-Conclusión.

Después de todo lo expresado creemos que es fundamental la formación de una conciencia ecológica, ya que es necesario sensibilizar al ciudadano en el consumo eficiente del agua, sobre todo en época de sequía, así como la preservación de la calidad de la misma tras utilizarla. Como también, la necesidad de pagar el precio real por el agua consumida. Sin olvidar, las lecciones aprendidas a lo largo de la historia, sobre todo de la más reciente, ya que la ingeniería pone a nuestra disposición el desarrollo económico y el aumento de la calidad de vida, oportunidades que no les podemos negar a los países más pobres.

Asimismo, afirmar, que para llevar a cabo una ordenación integrada de los recursos hídricos hay que tener en cuenta una amplia variedad de elementos (jurídicos,



políticos, participación pública, los planes de gestión, entre otros) sin olvidar los aspectos científicos, tecnológicos, económicos, culturales y sociales, tal y como se evidencia en el Convenio de Albufeira, de tan buenos resultados para la gestión internacional de los ríos ibéricos transfronterizos de España y Portugal.

A este convenio lo consideramos muy adecuado para su aplicación, con los ajustes necesarios, a la realidad socio-política y ambiental de los cuatro países implicados (Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay) en la gestión compartida del gran reservorio de agua dulce mundial situado en el continente suramericano. La extrapolación de este instrumento jurídico luso-español a una casi misma unidad cultural iberoamericana, con la tradición legislativa de las antiguas metrópolis no es nada difícil adoptar esa metodología tan funcional y reviste una gran oportunidad para la explotación racional y sostenible de este recurso hídrico vital para este inmenso territorio.

Entendemos, que la ordenación integrada de los recursos hídricos se formula y aplica, no sólo desde el objetivo único de protección ambiental (que está muy bien, pero que no es el objetivo exclusivo ni final), sino también, teniendo en cuenta la perspectiva de objetivos múltiples (incluida la asignación y ordenación de los recursos hídricos y la infraestructura hidráulica).

BIBLIOGRAFÍA

ARROJO AGUDO, P.- Coordinador-(2004): *El agua en España. Propuestas de futuro*. Ediciones del oriente y del mediterráneo. Madrid.

ARROJO, P. y NAREDO, J. M. (1997) *La gestión del agua en España y California* Bilbao, Bakeaz-Coagret.

BARREIRA, A. (2011) Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente. Fundación Nueva Cultura del Agua. *La gestión de las cuencas hispano-portuguesas: El Convenio de Albufeira*

BARREIRA, A. (2001): *La participación del público en el seguimiento y aplicación del Convenio Hispano-Luso*, en Intec Urbe, nº. 70 , Madrid



BARRERO, A. y BARRERO, J. (1997) “Agua con vistas a mañana” en Revista de los Ministerios de Medio Ambiente y Fomento nº 454.

CABEZA CALVO-RUBIO, F. (2010): *La experiencia española en planificación y gestión del agua por cuencas hidrográficas*. Ingeniería y Territorio. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y puertos nº 91.

Centro Ibérico de Restauración Fluvial: <http://www.cirefluvial.com>

CONDESO F. (2010): *Agua: necesidad básica o derecho humano*. 5º Congreso Internacional Ordenación del Territorio. Desarrollo Sostenible y Gestión de los Recursos Hídricos. Lisboa.

COLÓN E. y SANCHO MARCO, T.A. (2010): *La Ingeniería, respuesta imprescindible al reto del agua para todos y el desarrollo sostenible*. Ingeniería y Territorio. Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y puertos nº 91.

CISNERO DE BRITTO, J.C. (2009): *La Evolución de la Política del Agua en España en la Década de los Noventa*. Ediciones de la Universidad de Castilla-la Mancha. Cuenca.

CONDESO, F. y MORA ALISEDA, J. (2006): El acceso a la información medioambiental en poder de las administraciones públicas portuguesa y española. Rev. Observatorio Medioambiental, nº 9. Universidad Complutense de Madrid. pp. 27-41

DE ARBUÉS MOREIRA, C. (2010): *A Gestao Sustentável dos Recursos Hídricos um Contributo Metodológico: A “Action Research”*. 5º Congreso Internacional Ordenación del Territorio. Desarrollo Sostenible y Gestión de los Recursos Hídricos. Lisboa.

DIEZ NICOLÁS, J. (2004): *El dilema de la Supervivencia: Los Españoles ante el Medio Ambiente*. Ed. Obra Social Caja Madrid, Madrid

FERNÁNDEZ, A., HERNÁNDEZ, E., PEITEADO C., y FUENTEELSAZ, F. (2011): *Primeros Resultados de la Campaña de WWF “Liberando ríos”* VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”. Talavera de la Reina.

GARCÍA DE JALÓN, D., Bejarano, L., SISI, D., GONZÁLEZ DEL TÁNAGO, M., MARCHAMALO, M. y ALONSO, C. (2011): *Fijación del buen potencial ecológico en tramos fluviales aguas debajo de embalses: aplicación al embalse de Rosarito*. VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”. Talavera de la Reina.



IberAqua (2009): *Aplicación de la Directiva Marco del Agua y Convenio Hispano Luso de 1998 en las cuencas hidrográficas compartidas*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

IberAqua (2010): *La participación pública en la gestión de los recursos hídricos de la Península Ibérica*, <http://iberaqua.com.sapo.pt/inicio.htm>.

LÓPEZ LÓPEZ, A. (2010): *Recursos Hídricos y Desarrollo sostenible: Requisitos para la Planificación y Gestión Compartida entre España y Portugal*. 5º Congreso Internacional Ordenación del Territorio. Desarrollo Sostenible y Gestión de los Recursos Hídricos. Lisboa.

Metodología para el establecimiento del Estado Ecológico según la Directiva Marco del Agua. Ministerio de Medio Ambiente. Confederación hidrográfica del Ebro. 2005.

MORA ALISEDA, C. (2006): *Mudanzas socio-culturales y nuevas dinámicas económicas en una comunidad rural desplazada por un embalse. El caso de Aldea de la Luz y Alqueva*. Universidad de Extremadura. Departamento de Geografía y Ordenación del Territorio. Tesis Doctoral.

MORA ALISEDA, C. (2007): *El embalse de Alqueva y las nuevas sinergias de cooperación transfronteriza*. Congreso Internacional. La Mirada Antropológica sobre la Diversidad. Mérida.

MORA ALISEDA, C. (2010): *Gestión de los Recursos Hídricos en la Península Ibérica en el marco de la Unión Europea*. 5º Congreso Internacional Ordenación del Territorio. Desarrollo Sostenible y Gestión de los Recursos Hídricos. Lisboa.

MORA ALISEDA, J.: *Planificación estratégica y gestión compartida de los recursos hídricos hispano-lusos*. Proyecto del Plan Nacional I+D, convocatoria de 2010 de Investigación Fundamental no orientada.

MOSS, T. (2001): *Solving Problems of 'Fit' at the Expense of Problems of Interplay? The Spatial Reorganisation of Water Management following the EU Water Framework Directive*, Institute for Regional Development and Structural Planning, Erkner.

NEWSON, M. (1997): *Land, Water and Development. Sustainable Development of river basin system*. 2ª ed., Routledge, Londres/Nueva York.

Notas Técnicas del Centro Ibérico de Restauración Fluvial (CIREF), nº 4, 2010
¿Qué es Restauración fluvial? .VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua "Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA". Talavera de la Reina.



SERENO, A. (2011): *Ríos que nos separan, aguas que nos unen – Análisis jurídico de los convenios hispano-lusos sobre aguas internacionales*. Edita. Gabinete de Iniciativas Transfronterizas. Junta de Extremadura.

TORREGROSA, T. y SEVILLA, M. (2011): *Un enfoque económico de los trasvases de aguas como instrumento de equilibrio hídrico: el caso del trasvase Júcar-Vinalopó*. VII Congreso Ibérico sobre Gestión y Planificación del Agua “Ríos Ibéricos +10. Mirando al futuro tras 10 años de DMA”. Talavera de la Reina.

UNESCO/IHP(1999): *International Conference on Participatory Processes in Water Management*, Budapest 28-30 Junio.

VVAA (2003): *Aplicación en España de la Directiva Europea Marco de Aguas*. Fundación Instituto Euromediterráneo de Hidrotecnia. Consejo de Europa. Editorial Ecoiuris. Madrid.

Web de CEDEX, hispagua centro de información del agua dependiente del Ministerio de Medio Ambiente <http://www.cedex.es/castellano/home.html>

Otras fuentes consultadas

European Centre for River Restoration: <http://www.ecrr.org>.

Fundación Nueva Cultura del Agua.:
<http://www.unizar.es/fnca/index3.php?pag=11&id=1>.

Estrategia Nacional de Restauración de Ríos. MARM:
<http://www.mma.es/portal/secciones/acm/>

aguas_continent_zonas_asoc/dominio_hidraulico/conserv_restaur/index.htm.

Iagua.es. Información y opinión sobre el agua en la red: <http://iagua.es>

<http://www.codigor.org/virginiachiesa.htm>

<http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/97spring/butts.htm>

www.prodiversitas.bioetica.org/biologica.htm

www.caei.com.ar Programa Recursos Naturales



**LOS FALSOS GIROS DE AMÉRICA LATINA
DINÁMICAS ELECTORALES EN LA REGIÓN (2008-
2010)¹**

***THE FALSE TWISTS OF LATIN AMERICA
ELECTORAL DYNAMICS IN THE REGION (2008-2010)***

Rogelio Núñez Castellano²

Resumen: El presente artículo analiza las elecciones celebradas en América latina entre 2008 y 2010 buscando continuidades y diferencias entre los distintos procesos y trata de demostrar que, a diferencia de lo que sostiene parte de la literatura académica, la región no está experimentando ninguna clase de giro a la derecha, centroderecha o a la izquierda, sino que en Latinoamérica conviven tres dinámicas políticas diferentes (de centroderecha, de izquierda moderada y de izquierda radical nacionalista). Que predomine una u otra depende de las circunstancias de cada país así como de la coyuntura económica. A la vez, sobre todo durante el bienio 2009-2010, se ha podido observar la emergencia de nuevos fenómenos políticos en la región y de la preponderancia de determinados problemas comunes en las diferentes agendas políticas públicas de cada uno de los países.

Palabras claves: elecciones en América latina (2008-2010)

¹ Artículo recibido el 21 de enero de 2011 y aprobado el 30 de mayo de 2011.

² Doctor en Historia Contemporánea de América latina por la Universidad Complutense. Profesor Doctor de la Universidad Camilo José Cela



Abstract: The present article analyses the celebrated elections in Latin America between 2008 and 2010 looking for continuities and differences between the distinct processes and treats to show that, unlike what sustains part of the academic literature, the region is not experiencing any class of twist to the right, or to the left, but in Latin America there is three political dynamics different (right, moderate left and of radical left nationalist). That it predominate one or another depends of the circumstances of each country as well as of the economic moment. At the same time, especially during 2009-2010, has been able to observe the emergency of new political phenomena in the region and common problems in each one of the countries.

Key words: elections in Latinoamerica (2008-2010)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. TRES DINÁMICAS REGIONALES. 3 CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

Hasta 2010 había un consenso generalizado: la región estaba experimentando desde finales de la anterior década un “giro a la izquierda”. Sin embargo, lo ocurrido a finales de 2009 y a lo largo de 2010 provocó que esa visión se alterara. Así, por ejemplo, para Álvaro Vargas Llosa “durante la última década se habló mucho del viraje de América Latina a la izquierda. Pero este análisis va pasando de moda. Casi con toda seguridad, las próximas contiendas presidenciales en los principales países empujarán a la región en dirección opuesta”.³

Para otros analistas, como Michael Shifter, el giro era hacia el centro, no hacia la derecha: “cuando todavía no hace ni 10 años que Hugo Chávez y Evo Morales

³ Álvaro Vargas Llosa fue el primero que se refirió a la existencia en 2010 de un giro a la derecha en la región. Ver “Vuelco a la derecha en América latina” Instituto Independiente, artículo del 6 de enero de 2010 en <http://independent.typepad.com/elindependent/2010/01/vuelco-a-la-derecha-en-am%C3%A9rica-latina.html>



empujaron la región hacia la extrema izquierda, Latinoamérica está regresando hoy hacia la derecha. Pero la realidad es más compleja. El Barómetro Latinoamericano, un sondeo de opinión pública comparada que sigue la pista de las actitudes políticas desde 1995, revela que, en todo caso, la región ha dado un giro pronunciado hacia el centro. En 2002, el 29% de los habitantes de América Latina se identificaban como centristas; en 2008, esa cifra había subido al 42%”.⁴

En realidad, lo que ambos autores reflejaban era otro fenómeno: desde el año 2008 América latina ha entrado en un nuevo ciclo electoral que provocará que en un lustro (2008-2013) todos los países de la región celebren elecciones presidenciales. Si el anterior ciclo electoral (2002-2007) consagró el llamado “giro a la izquierda”, en éste que se está desarrollando ahora todo apunta a que se producirá un rebalanceo de la situación dando lugar a una pluralidad de tendencias en la región (centroderecha, izquierda moderada e izquierda radical-nacionalista) y no tanto giros copernicanos a escala regional.

El trienio 2008-2010 ratificó los lineamientos generales que caracterizaron a la región durante la primera década del siglo XXI, es decir, la pérdida de la homogeneidad propia de los años 90 (gobiernos en su gran mayoría de corte liberal, reformista y basados en sistemas de partidos tradicionales). Desde 1998, la región vivió lo que vino en llamarse “el giro a la izquierda” gracias al triunfo de una serie de líderes, partidos y frentes electorales de corte nacional-populista e izquierda radical-nacionalista (cuya figura paradigmática fue Hugo Chávez).⁵

Luego, y en especial entre 2005 y 2006, se produjo en América Latina un conjunto de elecciones que reconfiguraron el mapa político en la región. Ejemplos del auge del populismo nacionalista de izquierdas se dieron en varios países: Rafael Correa

⁴ Michael Shifter matizó la afirmación de Vargas Llosa haciendo más hincapién en la existencia de una proclividad hacia las posturas de centro: “Latinoamérica gira al centro”, en la revista *Foreign Policy*, 11 de agosto de 2010, en <http://www.fp-es.org/latinoamerica-gira-hacia-el-centro>; y en Michael Shifter, “A Surge to the center” en *Journal of Democracy*, enero de 2011, en <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Shifter-22-1.pdf>

⁵ Sobre Hugo Chávez existe una abundante bibliografía de la que cabría destacar Cristina Marcano, Alberto Barrera Tyszka, *Hugo Chávez sin uniforme: una historia personal*. Debate, Barcelona, 2006; Enrique Krauze, *El poder y el delirio*. Tusquets. Barcelona, 2008.



en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Daniel Ortega en Nicaragua, Ollanta Humala en Perú o Andrés Manuel López Obrador en México.⁶ También llegaron al poder partidos de izquierda moderada y reformista (Tabaré Vázquez en Uruguay,⁷ Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Óscar Arias en Costa Rica etc.), en una clara muestra de la heterogeneidad que escondía el término genérico de “giro a la izquierda”.

Los comicios posteriores, ya en 2007 (Argentina –Cristina Kirchner- y Guatemala –Álvaro Colom-), en 2008 (República Dominicana –Leonel Fernández- y Paraguay –Fernando Lugo-) y en 2009 confirmaron esas tendencias (pluralidad de tendencias más que giro).⁸

En las siguientes páginas se va a analizar cómo la región ha entrado en una nueva fase electoral desde finales de 2009, si bien ese cambio hunde sus raíces en lo ocurrido a lo largo de la primera década del siglo XXI. Se intentará demostrar cómo la actual coyuntura es mucho más compleja que el simple giro a la derecha, al centro o a la izquierda ya que supone, más que un giro, la existencia, al unísono, de una pluralidad de tendencias que pueden agruparse en tres dinámicas claramente diferenciadas que parecería que va inclinándose hacia posturas más pragmáticas y posibilistas.

2. TRES DINÁMICAS REGIONALES

Desde finales de 2009, y a lo largo de 2010, se constató un cambio que, para algunos analistas, suponía que el “giro a la izquierda” en América latina estaba agotado. La victoria de Sebastián Piñera en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en

⁶ Sobre estos nuevos populismos también se ha escrito mucho a lo largo de estos años. Sobresale Julio Aibar Gaete, coordinador, *Vox populi: populismo y democracia en Latinoamérica*. FLACSO, México, 2007; Flavia Freienberg, *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Síntesis, D.L.. Madrid, 2007. Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Editorial Paraninfo. Madrid, 2010.

⁷ Ver Jorge Lanzaro, Uruguay: el estreno de la izquierda. *ARI* Nº 178-2004 - 18.11.2004 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+178-2004

⁸ Ver Daniel Zovatto, “América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes” en http://www.nuso.org/upload/articulos/3403_1.pdf; y ver Daniel Zovatto, “Rally electoral 2009” en http://www.infolatam.com/entrada/rally_electoral_latinoamericano-17646.html



Chile parecería confirmar la existencia de un nuevo giro, esta vez “a la derecha” en América latina (triumfos de Ricardo Martinelli en Panamá, Porfirio Lobo en Honduras ambos en 2009, el del propio Piñera en Chile en 2010 y el de Juan Manuel Santos en Colombia en 2010).⁹

Sin embargo, las victorias de las diferentes izquierdas desde 1998, la pervivencia de regímenes claramente de centroderecha en países importantes como México o Colombia y los resultados de 2009 no hacen sino mostrar que ni América latina vivió un "giro a la izquierda" durante esa década, ni a partir de 2009 experimentó uno a la derecha. La situación fue mucho más compleja y variada, como compleja y variada es la región. El “giro a la izquierda” que vivió Latinoamérica se caracterizó por ser muy heterogéneo. Además, se pueden distinguir tres tendencias políticas y electorales que conviven en América latina desde el año 2000¹⁰:

1-La primera tendencia es la del nacionalismo populista, inaugurada con el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en 1998, victoria que fue seguida por la de Evo Morales en Bolivia (2005), Rafael Correa en Ecuador (2006) y Daniel Ortega en Nicaragua (2007). El año 2009 reforzó en el poder a los dirigentes nacional-populistas ya que Hugo Chávez ganó el referéndum de febrero que le permitía optar a la reelección indefinida, Rafael Correa consiguió la reelección en abril en Ecuador y Evo Morales hizo lo propio en las presidenciales de diciembre en Bolivia.

2- La segunda tendencia la encarna el avance del centroderecha. Si hubiera existido un giro a la izquierda entre 1998 y 2009 no se entendería cómo el centroderechista PAN gobierna desde 2000 en México o cómo lo hacía desde el año 2002 Álvaro Uribe en Colombia. A estas dos figuras se unieron entre 2009 y 2010 las de Sebastián Piñera en Chile, la de Porfirio Lobo en Honduras y la de Ricardo

⁹ Ver Carlos Huneeus, La derrota de la Concertación y la alternancia de gobierno en Chile. ARI 23/2010 - 28/01/2010
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ARI23-2010

¹⁰ Ver Manuel Alcántara, “Carrusel electoral latinoamericano” en diario El País del 14 de agosto de 2006, en http://www.elpais.com/articulo/opinion/carrusel/electoral/latinoamericano/elpepiopi/20060814elpepiopi_4/Tes/



Martinelli en Panamá. Asimismo, Juan Manuel Santos se convirtió en 2010 en el sucesor de Álvaro Uribe dando así continuidad al uribismo.

3- La tercera tendencia que se consolidó a lo largo de la primera década del siglo XXI es la de la izquierda moderada y reformista: hablar en general de "giro a la izquierda" es no hacer distinción entre experiencias políticas tan disímiles como las desarrolladas por Michelle Bachelet y Lula da Silva con respecto a las de Chávez y Correa. Junto a la tendencia de centroderecha y de nacionalismo populista ha existido una fuerte tradición de izquierda reformista que encarnaron Lula da Silva, Michelle Bachelet, Leonel Fernández, Tabaré Vázquez u Óscar Arias.¹¹

En 2010 se celebraron cinco elecciones presidenciales (segunda vuelta en Chile - 17 de enero-, comicios en Costa Rica -7 de febrero-, primera -30 de mayo- y segunda vuelta -20 de junio- en Colombia - y en Brasil -3 y 31 de octubre-). Estas citas electorales se inscriben dentro de esa nueva ola de elecciones que comenzó en la región en 2009 y que culminará en 2012, periodo en el cual todos los países (salvo Paraguay que tendrá sus comicios para Presidente en 2013) celebrarán elecciones presidenciales y legislativas. Por eso, es necesario ver todos estos comicios de 2010 en perspectiva, teniendo en cuenta lo que ocurrió en 2008 y, sobre todo, en 2009. Estos años se caracterizaron por: la consolidación del llamado "giro a la izquierda" y por el avance de las alternativas de centroderecha.

1- El "giro a la izquierda" continuó vigente en 2008 (victorias de Fernando Lugo en Paraguay y de un Leonel Fernández cada vez más centrista en la República Dominicana) y en 2009 debido a que se produjeron las reelecciones de Rafael Correa en Ecuador y la de Evo Morales en Bolivia, así como las victorias de José Mujica en Uruguay, Mauricio Funes en El Salvador y el triunfo

¹¹Bruno Ayllón y Víctor García Guerrero, [Elecciones en Brasil: Lula rumbo a su segundo mandato.](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+98-2006) [ARI](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+98-2006) 98/2006 14.9.2006 en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+98-2006.



de Hugo Chávez en el referendun sobre la reelección indefinida de presidente, diputados, gobernadores y alcaldes.¹²

2- Pero 2008 y 2009 también mostraron la diversidad política que caracteriza a la región, que va más allá de ese “giro a la izquierda”. En primer lugar, el propio “giro a la izquierda” es muy plural (Mujica o Funes encarnan un tipo de izquierda diferente a la que abanderan Evo Morales, Rafael Correa o Hugo Chávez).¹³

En segundo lugar, dentro de la región se dan una serie de procesos políticos que no se inscriben dentro de la izquierda. Es el caso de los gobiernos del PAN en México, desde 2000, o el uribismo en Colombia desde 2002. En 2009, a los fenómenos colombiano y mexicano, se unieron las victorias electorales del derechista Ricardo Martinelli en Panamá y del conservador Porfirio Lobo en Honduras.

Esta última tendencia continuó en 2010 con los triunfos de Sebastián Piñera en Chile y de Juan Manuel Santos en Colombia. Aunque, de nuevo, generalizar en la región sólo conduce a equívocos ya que Dilma Rousseff, heredera de Lula da Silva y candidata del izquierdista PT, se impuso en la segunda vuelta de las elecciones brasileñas.

Lo que sí parece cierto es que las alternativas más radicales se estancaron en 2010 y no seducen en otros países de la región que se inclinan por opciones más

¹² Ignacio García-Valdecasas, La victoria de Fernando Lugo: el final de la transición paraguaya. *ARI* 150/2008 - 19/11/2008 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari150-2008; Andrew Nickson, Paraguay, ¿Un giro a la izquierda bajo el mandato de Lugo?., *ARI* 99/2008 (traducido del inglés)- 21/11/200 en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari99-2008

¹³ Andrés Santana Leitner, Las elecciones generales bolivianas de diciembre de 2009. *ARI* 154/2009 - 16/11/2009 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari154-2009; Manuel Hidalgo, A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo a 2021?. *ARI* 46/2009 - 23/03/2009 http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2009



centristas (de centroderecha –Santos o Piñera- o centroizquierda –Dilma Rousseff-). Como apunta a Michael Shifter:

“Latin America, long associated with sharp ideological swings and notably erratic politics, is increasingly settling into the middle of the left-right political continuum. This development is discernible in voter attitudes and major policy directions in many countries. At times, the rhetoric that political leaders employ and the ways in which they describe themselves can obscure this trend and give the impression that ideology is more salient than it actually is. Although ideology still dominates the political discourse and environment in some countries, a careful examination of most approaches to economic, social, and security challenges throughout the region reveals that the ideological range within which policy is made has considerably narrowed. There is today a greater measure of predictability and pragmatism”.

Así pues, mientras el bienio 2008-2009 estuvo marcado, a la vez, por el continuismo y por el cambio político, en 2010 prevaleció la continuidad, que fue claramente dominante en todos los países, salvo Chile:

1- El continuismo presidencial se plasmó en la reelecciones de Leonel Fernández en la República Dominicana, la de Evo Morales y Rafael Correa, así como referendun venezolano que autorizaba la reelección indefinida del presidente) y en la continuidad en el poder de partidos como el Frente Amplio en Uruguay, que repetía su triunfo de 2004.

2- Paralelamente, se produjeron cambios significativos como fue el fin de la época de los gobiernos colorados (1947-2008) en Paraguay tras el triunfo de Fernando Lugo en 2008, y de la época de ARENA (1989-2009) en El Salvador, debido al triunfo de la exguerrilla del FMLN y su candidato Mauricio Funes en las presidenciales, o la victoria de Ricardo Martinelli en Panamá y la de Porfirio Lobo en Honduras ya en 2009.¹⁴

¹⁴ Óscar Álvarez Araya, Honduras: las elecciones como vía de salida a la crisis política (ARI) ARI 11/2010 - 19/01/2010



En 2010, si bien no hubo reeleccionismo, como en 2008 y 2009, sí existió continuismo en el poder de determinadas experiencias políticas: la del uribismo en Colombia, la del PLN en Costa Rica, así como la del PT en Brasil. Los candidatos oficialistas (Juan Manuel Santos en Colombia, Laura Chinchilla en Costa Rica y Dilma Rousseff en Brasil) apoyados por los presidentes en ejercicio (Álvaro Uribe en Colombia, Óscar Arias en Costa Rica y Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil) acabaron ganando las presidenciales. En este aspecto, destaca el fracaso del intento reeleccionista de Álvaro Uribe, quien tuvo que desistir de sus aspiraciones de optar a un tercer periodo consecutivo o el de Lula da Silva, que renunció a cualquier tentación a forzar la constitución para poder reelegirse.

Donde no existió continuismo en 2010, y sí unas elecciones que merecen el calificativo de históricas, fue en Chile, ya que, por primera vez desde 1958, triunfó el centroderecha, lo que puso fin a una experiencia de gobierno de centroizquierda, la Concertación, que llevaba gobernando el país 20 años seguidos, desde 1990.

Tras vencer en la primera vuelta disputada en diciembre de 2009, con más del 44% de los votos, Sebastián Piñera, el candidato del centroderecha (la Coalición por el Cambio, conformada por la UDI y Renovación Nacional) disputó el balotaje con el candidato concertacionista, el expresidente Eduardo Frei (1994-2000), que había obtenido el 29%. Quedó fuera la sorpresa de las elecciones, la escisión concertacionista liderada por Marco Enríquez-Ominami, que reunió el 20% de los votos.

Finalmente, Piñera se impuso a Frei al obtener en esa segunda vuelta el 51,6% de los votos frente al 48,3% de Frei, quien no pudo atraer hacia sí la totalidad de los votos de Enríquez-Ominami, ni los del izquierdista Jorge Arrate (6%). En Chile se cumplió la ley que condena a la derrota a las fuerzas que acuden divididas, como fue el caso de la Concertación (candidaturas de Eduardo Frei y la disidente de Marco Enríquez-Ominami).¹⁵

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari11-2010

¹⁵ El más reciente libro sobre lo ocurrido en Chile es el de Patricio Navia, “El sismo electoral de 2009”. Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, 2010; También hay que destacar el trabajo de



Salvo el caso chileno, en el resto, la continuidad en el poder de los partidos oficialistas marcó los comicios en 2010, como en los presidenciales de Costa Rica. Allí, Laura Chinchilla, heredera del presidente Óscar Arias (2006-2010) se impuso en primera vuelta con el 46,7% de los votos a los dos candidatos que abanderaban el cambio: a Ottón Solís, del centroizquierdista Partido Acción Ciudadana, (PAC) que consiguió el 25,17% de los votos, y a Otto Guevara, del derechista Movimiento Libertario, que sumó un 20,82% de los sufragios.

Laura Chinchilla, del PLN, defendía el legado de Arias: "aunque la pequeñez de algunos les impide reconocer estos avances, hoy Costa Rica debe decir "Gracias, don Óscar Arias, por poner a Costa Rica a caminar de nuevo". Por el contrario, Otto Guevara del Movimiento Libertario apostaba por el cambio y rechazaba el modelo vigente en el país desde los años 50: "ayúdenme a hacer el cambio ya... ahora hay dos caminos: el continuismo o el cambio. La escoba vieja no barre los problemas de este país. Vamos a barrer todos los problemas que tiene Costa Rica".¹⁶

Además, los comicios confirmaron la decadencia de un partido histórico costarricense -Unidad Social Cristiana (PUSC) que fue gobierno con tres presidentes: Rafael Ángel Calderón Fournier 1990 – 1994, Miguel Ángel Rodríguez 1998 – 2002, y Abel Pacheco 2002 – 2006. Uno de los temas centrales de las elecciones, por su alto impacto popular, fue el de la inseguridad debido a que la tasa de homicidios pasó de 6 por cada 100.000 habitantes a 11 en los últimos ocho años, la cual, aunque es baja a escala regional, es muy alta para los estándares costarricense.¹⁷

Carlos Huneeus, "La derrota de la Concertación y la alternancia de gobierno en Chile". ARI 23/2010 - 28/01/2010

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ARI23-2010

¹⁶ Ver Rogelio Núñez, Costa Rica: la continuidad de Chinchilla vs el cambio de Guevara o Solís, en <http://www.infolatam.com/2010/01/27/costa-rica-la-continuidad-de-chinchilla-vs-el-cambio-de-guevara-o-sol-is/>

¹⁷ Constantino Urcuyo, "Elecciones costarricenses: lucha por la continuidad" ARI 3/2010 - 14/01/2010 en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjSw8jAwjQL8h2VAQAaGY74w!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI3-2010



Ese tipo de continuismo también se impuso en Colombia en 2010. Fueron unas elecciones marcadas hasta comienzos del año por la posibilidad de que Álvaro Uribe, que gozaba de una popularidad de en torno al 70%, concurriera a la reelección para un tercer periodo consecutivo, tras haber sido elegido en 2002 y reelegido en 2006. Pero el poder judicial colombiano, la Corte Constitucional en concreto, rechazó la Ley de Referendo que hubiera permitido a Uribe, en caso de ganar la consulta, optar a un tercer mandato. La Corte emitió una sentencia en la que demostró su autonomía y la fortaleza de la separación de poderes y las instituciones democráticas en Colombia.¹⁸

A partir de ese momento se inició una nueva campaña electoral donde Juan Manuel Santos, exministro de defensa de Uribe, se convirtió en heredero de Uribe y del uribismo. Un uribismo que se vio reforzado cuando triunfó en las elecciones legislativas de marzo: los partidos uribistas (el Partido de la U, el Conservador, Cambio Radical) lograron el 54% de los votos. Por el contrario, la oposición de izquierdas, el Polo Democrático Alternativo, perdió representación mientras que dos pequeñas fuerzas entraron en el legislativo: el PIN, una formación política de familiares de condenados por el escándalo de la “parapolítica” y el Partido Verde, que encabezaban tres ex alcaldes de Bogotá, y que escogió a Antanas Mockus como su candidato presidencial.

En las elecciones presidenciales de mayo la gran sorpresa de los comicios fue precisamente Antanas Mockus que revolucionó la campaña electoral al convertirse en el segundo candidato con mayor intención de voto, desplazando de ese lugar a la que todos suponían que disputaría la presidencia a Santos, la conservadora Noemí Sanín. En dos meses, Mockus pasó de tener escasamente el 3% en las encuestas a estar segundo en las mismas con más del 20%. Se convirtió en un “fenómeno de opinión” apoyado en las redes sociales de Internet y en un mensaje que apelaba a un electorado joven, urbano, universitario, de clase media y alta, ajeno a los partidos e ideologías.

Mockus fue perdiendo empuje a medida que se acercaban los comicios pero logró forzar la segunda vuelta: Santos se quedó a las puertas de la victoria al reunir el

¹⁸ Ver Eduardo Posada Carbó, “Las elecciones presidenciales en Colombia”. Área: América Latina - ARI Nº 61/2006. Fecha 24/05/2006
http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/979/979_PosadaCarboEleccionesColombia.pdf



46,6% de los votos, muy lejos de Mockus que acumuló el 21,5%. En esa segunda vuelta, Santos consiguió una victoria aplastante: el 69% de los colombianos votaron por él, mientras que Mockus, que se negó a establecer alianzas para el balotaje, se quedó en el 25,5%.

Las elecciones legislativas en Venezuela (26 de septiembre), las presidenciales en Brasil (3 de octubre de 2010) cerraron las citas electorales del año 2010.

Las legislativas venezolanas merecen ser citadas por la importancia que tuvieron los resultados. Fueron unos comicios que estuvieron marcados por la polarización y por la utilización de la figura presidencial como factor de movilización de la campaña electoral del chavismo. Esto transformó las elecciones en una especie de plebiscito sobre la figura de Hugo Chávez, así como sobre el futuro de su régimen, como admitió el propio presidente venezolano: "no estamos luchando aquí por una curul. No, es un asunto de vida o de muerte...una eventual caída de la revolución bolivariana tendría un impacto muchísimo más demoledor para los pueblos que la caída de la Unión Soviética...Lo que ocurra el 26 de septiembre va a impactar poderosamente en lo que va a ocurrir en las elecciones presidenciales de 2012".

La oposición, que en 2005 boicoteó las elecciones legislativas y no presentó candidaturas provocando que la Asamblea Nacional fuera enteramente chavista, logró aglutinarse en torno a la Mesa de Unidad Democrática que reunía partidos históricos como Acción Democrática, Copei y La Causa R, así como nuevas fuerzas como UNT, Primero Justicia, Podemos o Proyecto Venezuela. El oficialismo apostó por colocar en la lista de candidatos a la Asamblea Nacional a importantes personalidades del régimen, cargos de relevancia en el Gobierno o vinculados al propio Chávez. Una tercera alternativa fue la de Patria Para Todos (PPT) –de centroizquierda-, exaliado del gobierno, que buscaba captar el voto de los conocidos como “ni-ni”, el votante que no se consideraba ni chavista ni antichavista.

La campaña se caracterizó por su alto nivel de polarización ("Si la burguesía logra la mayoría de la AN sería un verdadero desastre", Chávez dixit) y por la utilización de un lenguaje del alto contenido bélico por parte del chavismo: "la



operación de septiembre se va a llamar así, operación demolición, me los demuelen, ésa es la orden, demolición, nosotros no llegamos aquí (...) para ser derrotados otra vez...eso está escrito (la 'paliza'), lo dicen los árboles, las piedras".¹⁹

Finalmente, los resultados confirmaron la polarización (los chavistas reunieron el 48%, los antichavistas el 47% y los “ni-ni” sólo obtuvieron el 2,91%), y el continuismo (el PSUV consiguió la mayoría absoluta), aunque con una fuerte presencia de la oposición que impidió que el chavismo alcanzara los dos tercios de la Asamblea (110 diputados, como era el objetivo declarado del propio Chávez: “Nuestro objetivo es ganar por lo menos dos tercios (de los escaños) para asegurar la continuidad de la revolución”).²⁰ Los resultados estuvieron condicionados por la Ley del Sufragio y Participación Política aprobada en diciembre de 2009, una ley que privilegia el voto rural –presumiblemente más favorable al oficialismo- sobre el de la ciudad –más crítico con el chavismo-.

Brasil cerró el periodo de elecciones presidenciales en 2010. El peso del prestigio y el carisma de Lula da Silva, que se volcó a favor de su candidata (mucho menos carismática) durante la campaña, y el buen momento económico-social así como político y geopolítico del país explican el ascenso de Dilma Rousseff en las encuestas: en septiembre de 2009, Serra, acumulaba el 39,5% de la intención de voto, el doble que Dilma Rousseff (19%). En julio de 2010, Serra y Rousseff estaban empatados en la primera encuesta realizada desde el inicio oficial de la campaña; y para principios de septiembre Dilma Rousseff superaba por primera vez en los sondeos, con un 40% de la intención de voto, a Serra que lograba el 35%. Ya a mediados de ese mes, la diferencia era de más de 20 puntos (Dilma Rousseff 50% frente a Serra con 26%).

¹⁹ Ver Rogelio Núñez, “Elecciones Venezuela (I-II)”, en Infolatam, en <http://www.infolatam.com/2010/09/22/venezuela-elecciones-legislativas-hugo-chavez/>; <http://www.infolatam.com/2010/09/24/elecciones-venezuela-la-oposicion-a-chavez-y-ii/>

²⁰ Renée Fregosi, ¿Un paso atrás para la hegemonía chavista? Las elecciones legislativas del 26 de septiembre de 2010 en Venezuela” *ARI del Real Instituto Elcano 157/2010 - 10/11/2010* en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari157-2010



Las acusaciones de falta de experiencia, presunto radicalismo por su pasado guerrillero, apoyo a las Farc o cercanía con regímenes como en de los ayatolás iraníes no hicieron mella en el creciente apoyo electoral hacia Dilma. Sí le afectó el escándalo de corrupción que estalló a quince días de los comicios y que condujo a la dimisión de Erenice Guerra como ministra-jefe de la Casa Civil. Guerra sustituyó en el cargo a la propia Dilma Rousseff, pero no resistió las denuncias de tráfico de influencia, cobro de comisiones y lobby que involucraban a su hijo, Israel Guerra.

Ese escándalo y el éxito de la candidata del Partido Verde, Marina Silva, que conquistó el 19,3%, obligaron a Dilma Rousseff, a disputar la segunda vuelta contra José Serra pues si bien se impuso con el 46,9%, frente al 32,6% de José Serra, no llegó al 50% más uno. La segunda vuelta marcada por el juego sucio y las duras acusaciones no alteró las preferencias y Dilma acabó ganando los comicios con una amplia diferencia 56 millones de votos frente a 44 de su rival.²¹

CONCLUSIONES

Desde un punto de vista electoral, la región pareció inclinarse en 2010 hacia opciones más de centroderecha (Santos en Colombia y Piñera en Chile, avance opositor en Venezuela), de centro (Laura Chinchilla en Costa Rica) e izquierda moderada (Dilma Rousseff y el PT en Brasil), en línea con lo ocurrido a finales de 2009 (victorias de Porfirio Lobo en Honduras y Ricardo Martinelli en Panamá). De esta forma, el panorama político se hizo más plural y variado frente a la situación del bienio 2008-2009 marcadas por el dominio apabullante de la izquierda fuera en su versión moddera de centroizquierda (Mujica en Uruguay o Funes en El Salvador), o de la izquierda más radical (reelecciones de Evo Morales y Rafael Correa).

Todo indica que el electorado tuvo un comportamiento pragmático, optando por la continuidad que garantizaba la estabilidad y el progreso económico, y eludiendo opciones radicales. Un electorado que votó más por la coyuntura nacional que

²¹ Bruno Ayllón Pino, “Resaca electoral en Brasil: Claves de la victoria de Dilma Rousseff” en <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPAyllon1011.pdf>



arrastrado por presuntos “giros” regionales hacia un lado o hacia otro, como destaca Michael Shifter:

“The move toward the pragmatic center is largely a product of fundamental changes along a number of critical dimensions. It is hardly surprising that political moderation has accompanied the region’s recent and growing prosperity. Between 2003 and 2008, Latin American countries registered economic-growth rates higher than those seen in any other comparable period in recent memory. Moreover, to the surprise of most economists, Latin America weathered the 2009 economic crisis reasonably well (the major exception was Mexico, whose economy is more closely tied to that of the United States). Brazil especially stood out in this respect, but other economies also endured global financial strains better than had been anticipated”.

Además, varios temas comunes a la región centraron las campañas electorales (la inseguridad) y emergieron diversos fenómenos políticos nuevos, sobre todo en 2009 y 2010. Se trata de unas temáticas y unos fenómenos que no parece que vayan a ser coyunturales sino que han llegado para quedarse y que reaparecerán en los comicios previstos para 2011 (Perú, Argentina, Guatemala y Nicaragua) y 2012 (México y Venezuela).

La inseguridad ciudadana y urbana se ha convertido en todos los países de la región en uno de los más importantes temas de campaña pues todos los países lo padecen, en mayor o menor escala, y en todos ocupa un lugar central de la agenda nacional, como se pudo comprobar en las elecciones celebradas en Chile, Costa Rica, Colombia o Brasil.²²

²² Según un estudio realizado por FTI Consulting, Haití, Venezuela, El Salvador, Honduras, Guatemala y México eran en 2010 los países más inseguros de América Latina. Chile, Uruguay y Costa Rica continuaron siendo los más seguros. Las actuaciones cada vez más osadas de las maras centroamericanas, las bandas criminales en Colombia, las maras en Perú etc. provocaron diferentes iniciativas para combatir la inseguridad (reforma policial en México, ley antimaras en El Salvador, endurecimiento de penas en Perú...). Venezuela, y en especial su capital Caracas, se convirtió en el país más inseguro de la región con una media de homicidios de 75 por cada 100.000 habitantes (en Caracas, 233 por cada 100.000). Cifras muy superiores a las de Colombia (38 por cada 100.000) o México (8 por cada 100.000). Ver informe de FTI Consulting en http://www.centralamericadata.com/es/search?q=Seguridad+p%C3%BAblica&q1=country_es_le%3A%22Am%C3%A9rica+Latina%22&q2=content_es_le%3A%22FTI+Consulting+Ibero+America%22



Otra característica relevante de los comicios celebrados en el periodo analizado estuvo relacionada con las nuevas tecnologías. Desde 2009, y continuó en 2010, se generalizó la utilización cada vez más abundante de Internet así como de las redes sociales (Facebook, twitter....) en las campañas electorales. Las nuevas tecnologías y formas de comunicación han irrumpido con fuerza en el mundo de la política latinoamericana. Primero fueron las páginas en Facebook que auparon la candidatura de Marco Enríquez-Ominami. Luego las redes sociales tuvieron mucho que ver en el auge de la ola verde de Antanas Mockus. En Brasil tuvo lugar el primer debate electoral 2.0 sólo a través de internet, Hugo Chávez utilizó su cuenta en twitter para dirigir sus mensajes electorales y los Kirchner para dar sus opiniones políticas y mandar mensajes a sus seguidores.²³

Por último, en algunos países de la región empezó a perfilarse un nuevo fenómeno político (que en Chile encarna Marco Enríquez-Ominami, en Colombia Antanas Mockus, Marina Silva en Brasil) que busca la renovación del sistema político y rechaza a las maquinarias que controlan la política, las cuales no habrían sabido captar a los nuevos sectores de votantes. Estos nuevos liderazgos entroncan con un voto de claro corte "juvenil", urbano, sin clara adscripción ideológica y con formación universitaria, como señala acertadamente Michael Shifter:

“To be sure, the sizeable votes for Enríquez-Ominami, Mockus, and Silva express somewhat different phenomena and reflect specific national characteristics. For example, despite its name, Colombia’s Green Party has no particular allegiance to environmental concerns. This is not the case, of course, with the Green Party in Brazil, where such concerns are especially pronounced in certain sectors of society. Nonetheless, there are some commonalities in these and other situations in Latin America that indicate a strong and widespread desire for clean government and a demand for more open politics”.

²³ Ver Rogelio Núñez, “América latina: Twitter, revolución política o moda pasajera”, en Infolatam <http://www.infolatam.com/2010/10/11/america-latina-twitter/>



Marina Silva en Brasil, Marco Enríquez-Ominami en Chile, Antanas Mockus en Colombia movilizaron un voto joven, ajeno a los partidos tradicionales, y se han puesto al frente de unas fuerzas políticas que amenazan con acabar con los tradicionales modelos políticos vigentes en sus países. Marina Silva y Antanas Mockus comparten una experiencia similar: ejercieron un liderazgo muy exitoso pero apoyado en sendos partidos muy débiles. Ambos fueron candidatos de “partidos verdes” que obtuvieron pocos diputados mientras que ellos, como candidatos presidenciales, conseguían una abultada votación.²⁴

Marco Enríquez-Ominami, Antanas Mockus o Marina Silva lograron captar un quinto de los votantes que se inclinó por estas candidaturas: Enríquez-Ominami el 20,14%, Mockus el 21% (27% en segunda vuelta) y Silva el 19,33%. Esas cifras altísimas les han puesto en un complicado dilema: cómo gestionar un apoyo tan grande con una estructura partidaria tan endeble. Los verdes de Mockus tienen apenas un puñado de legisladores, los verdes de Silva 13 diputados y los seguidores de MEO ni siquiera entraron en el legislativo. Por contra, Silva fue apoyada por más de 19 millones de electores, Mockus por 3 millones cien mil y Enríquez Ominami por 1 millón cuatrocientos mil.

El principal reto de estas alternativas, por otro lado muy disímiles entre sí, consiste, por ahora, en consolidarse. Mientras Silva se encuentra analizando las opciones para fortalecer el PV, otros ya han emprendido ese camino. Enríquez-Ominami ha creado, partiendo de los movimientos que le apoyaron en 2009, el Partido Progresista con el cual buscará desplazar a la Concertación como principal alternativa al centroderecha y ser él, y no el concertacionismo, el que dispute las presidenciales de 2013. En definitiva, la gran duda reside, para todos ellos, en si logran consolidarse como alternativa o su liderazgo acabará diluido, cooptado o desaparecido, como ocurrió

²⁴ Todos juegan la carta de la renovación. Según Enríquez-Ominami “fue derrotada la Concertación, sus prácticas, sus dirigencias pero no su obra. Fue derrotada su propuesta de futuro. La Concertación es un proyecto que ha terminado. Nuestro diagnóstico era el correcto: hay que rescatar la política, el cambio va hacia la política”. Una renovación que también encarna Antanas Mockus quien como señalan algunos analistas “fue muy hábil al abrir una tercera vía que trascienda esta disputa, apelando a valores cívicos y promesas de cambio”. Ver Rogelio Núñez, “América latina, el ascenso de las terceras fuerzas” en Infolatam <http://www.infolatam.com/2010/11/08/terceros-partidos-sistema-politico/>



en anteriores ocasiones con Ciro Gomes en Brasil, el Polo Democrático en Colombia o las terceras fuerzas que emergieron en los 90 en Chile.

Así pues, y como resumen, se puede concluir que, como afirma Daniel Zovatto, 2010 ha afianzado en América latina la moderación y el pragmatismo que garantizan la continuidad política y sobre todo económica: “El comportamiento del electorado fue pragmático y moderado: eludió opciones radicales y optó por la continuidad que garantizaba estabilidad y progreso económico. Este comportamiento electoral que da preferencia a las opciones de centro se vio favorecido por el buen momento económico que vive América Latina y el crecimiento de la clase media. Si en 2009 Latinoamérica experimentó una caída del PIB cercano al 2%, para 2010 se prevé un crecimiento en torno al 5,5% y en 2011 entre el 3% y 4%, según los informes de la CEPAL y el FMI... En tanto la buena marcha de la economía en América Latina aportaba pragmatismo, moderación y preferencia por opciones de centro, y ayudaba al continuismo (sin reelección), en Estados Unidos el presidente Obama sufría, en las elecciones de medio periodo del pasado mes de noviembre, un serio revés como consecuencia de la crisis económica que aún tiene sin empleo a casi el 10% de la población económicamente activa”.²⁵

Porque en definitiva el cambio en América latina es estructural, no coyuntural, ya que como apunta Jorge Castañeda se están dando en la región tres tendencias que ayudan a consolidar la democracia y las tendencias de centroderecha o centroizquierda: “las elevadas tasas de crecimiento en 2010 y el boom de commodities que dio lugar a la expansión de 2003-2008, la más prolongada e intensa desde la década de los setenta” han propiciado “la expansión continua y también, aparentemente, irreversible de la clase media latinoamericana...De esta tendencia se deriva la tercera...Esta nueva clase media baja...se ha convertido en la tan demorada y anhelada base social de la democracia en

²⁵ “en 2010 la región se inclinó claramente hacia opciones de centro: tanto de centroderecha (Piñera en Chile, Santos en Colombia, avance opositor en Venezuela), como de centro (Chinchilla en Costa Rica o el PLD en República Dominicana) así como de centro izquierda (Rousseff en Brasil)” en Daniel Zovatto y Rogelio Núñez, “Tendencias electorales en América latina” en El País de 9 de enero de 2011 en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Tendencias/electorales/America/Latina/elpepiopi/20110108elpepiopi_5/Tes



América Latina. Tiene mucho que perder con aventuras populistas y desequilibrios financieros, con golpes de timón abruptos y pleitos internacionales, con una retórica desmedida y una corrupción rampante. Vota por Gobiernos de centro-izquierda, cuando gobiernan bien, o por regímenes de centro-derecha cuando se hartan o se espantan, pero obligan al que sea a mantenerse en la gobernación democrática, en el centro ideológico, en la ortodoxia macroeconómica, en la moderación internacional y en la sensibilidad social para seguir expandiendo la clase media y seguir reduciendo la pobreza”.

BIBLIOGRAFÍA

Castañeda, Jorge, Balance latinoamericano, El País disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Balance/latinoamericano/elpepiopi/20110104elpepiopi_4/Tes

Freidenberg, Flavia, La tentación populista: una vía al poder en América Latina. Madrid. Síntesis, D.L., 2007.

Gaete, Julio Aibar, coordinador, *Vox populi: populismo y democracia en Latinoamérica*. México, FLACSO, 2007.

Krauze, Enrique, El poder y el delirio. Barcelona. Tusquets, 2008.

Malamud, Carlos, Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre. Madrid. Editorial Paraninfo, 2010.

Marcano Cristina; Barrera Tyszka, Alberto, Hugo Chávez sin uniforme: una historia personal. Barcelona. Debate, 2006.

Shifter, Michael, “Latinoamérica gira al centro”, en la revista Foreign Policy, 11 de agosto de 2010, en <http://www.fp-es.org/latinoamerica-gira-hacia-el-centro>;

Shifter, Michael, “A Surge to the center” en Journal of Democracy, enero de 2011, disponible en <http://www.journalofdemocracy.org/articles/gratis/Shifter-22-1.pdf>



Vargas Llosa, Álvaro, “Vuelco a la derecha en América latina” Instituto Independiente, artículo del 6 de enero de 2010 disponible en <http://independent.typepad.com/elindependent/2010/01/vuelco-a-la-derecha-en-am%C3%A9rica-latina.html>

Zovatto Daniel y Núñez, Rogelio, “Tendencia electorales en América latina” en El País del 9 de enero de 2011 disponible en http://www.elpais.com/articulo/opinion/Tendencias/electorales/America/Latina/elpepiopi/20110108elpepiopi_5/Tes

Zovatto, Daniel, “América Latina después del «rally» electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes” en http://www.nuso.org/upload/articulos/3403_1.pdf; y Daniel Zovatto, “Rally electoral 2009” en http://www.infolatam.com/entrada/rally_electoral_latinoamericano-17646.html



**LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS DE LA UNIÓN
EUROPEA EN AMÉRICA LATINA: UNA NUEVA
ESTRATEGIA DE ACCIÓN EXTERIOR. LA TEORÍA DE
LA PINZA**

***THE STRATEGIC PARTNERS OF THE EUROPEAN UNION IN
LATIN AMERICA: A NEW STRATEGY OF EXTERIOR ACTION.
THE THEORY OF THE TWEEZER¹***

Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores²

Resumen:

El presente trabajo presenta un avance de investigación sobre un novedoso instrumento de la acción exterior que viene utilizando la Unión Europea en los años recientes: los socios estratégicos. Por lo que se parte por explicar cuales son los nuevos lineamientos del Tratado de Lisboa en cuanto a su acción exterior, para poder comprender la base jurídica y/o política de dichos socios estratégicos. La Unión Europea ha utilizado el instrumento de la asociación estratégica como parte relevante de su acción exterior, con el objetivo de reforzar su posición y actuación en el mundo. Por lo que se pretende entender la validez de designar a Brasil y México como socios estratégicos en la región de América Latina y el Caribe, en donde se tiene como objetivo una asociación estratégica birregional, la cual hasta el momento sigue su proceso de construcción. Lo anterior hace previsible una nueva estrategia de la Unión Europea en sus relaciones con América Latina y el Caribe, el desarrollo de una teoría de la pinza o un nuevo bilateralismo selectivo, lo cual hace reflexionar sobre el futuro de las relaciones eurolatinoamericanas y de sus asociación estratégica birregional.

¹ Artículo recibido el 11 de marzo de 2011 y aceptado el 30 de mayo de 2011.

² Profesor Investigador Titular B, del Departamento de Estudios Internacionales, Universidad de Guadalajara, México. Miembro de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (AEPDIRI). jorgequevedo08@gmail.com



Palabras clave: Socios estratégicos, Acción Exterior, América Latina

Abstrac: The present work presents an advance of investigation on a new instrument of the exterior action that comes using the European Union in the recent years: the strategic partners. For what splits for explain which are the new limits of the Agreement of Lisbon as for his exterior action, to be able to understand the juridical and / or political base of the above mentioned strategic partners. The European Union has used the instrument of the strategic association as relevant part of his exterior action, with the aim to reinforce his position and action in the world. For what one tries to understand the validity of designating Brazil and Mexico as strategic partners in the region of Latin America and the Caribbean, where there takes a strategic association as an aim birregional, which up to the moment follows his process of construction. The previous thing makes predictable a new strategy of the European Union in his relations with Latin America and the Caribbean, the development of a theory of the tweezer or a new selective bilateralismo, which makes think about the future of the euroLatin-American relations and of his strategic association birregional.

Key words: Strategic Partners, Exterior Action, Latin America.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN; I) EL NUEVO TRATADO DE LISBOA Y LA ACCIÓN EXTERIOR; II) LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS: ¿UNA HERRAMIENTA DE LA ACCIÓN EXTERIOR?; III) AMÉRICA LATINA Y LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS: DESARROLLO DE LA TEORÍA DE LA PINZA; IV) EXPECTATIVAS DE LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS Y LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL EUROLATINOAMERICANA; CONCLUSIONES; BIBLIOGRAFÍA.



Introducción:

El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, o también conocido como Tratado de Maastricht, se puede identificar como un salto cualitativo del proceso de integración de la Unión Europea al pasar de un mero ente económico a un ente más político. En dicho Tratado de la Unión se establecen y clarifican las bases, objetivos e instrumentos de actuación de la política exterior y de seguridad común (PESC) de la Unión Europea, que en conjunto con las relaciones exteriores de la Comunidad Europea conforman la política exterior común (PEC¹) de la Unión Europea, que sigue en proceso de construcción hasta la actualidad.

Se puede decir que la base jurídica de la política exterior común de la Unión Europea lo fue el Tratado de la Unión, que trata de dar una coherencia y eficacia a la actuación de la Unión Europea en el mundo. A partir de las reformas del Tratado de Ámsterdam de 1997, se pretende reforzar más la presencia de la política exterior común al consolidar la figura del Alto representante de la política exterior y de seguridad común, mejor conocido como Mr. PESC, que ese momento recae en la figura del español Javier Solana, que en conjunto con el Comisario de asuntos exteriores forman la cara de representación de la Unión Europea a nivel internacional.

Está doble representación exterior de la Unión Europea, trae consigo un cierto grado de confusión para el mundo, al no poder entender a primera instancia su funcionalidad, sobre todo para los no entendidos en temas europeos. Pero es aún más complejo para los propios europeos, el Tratado de la Unión propone una estructura compleja conocida como sistema de pilares, en la cual el primer pilar tiene que ver con la Comunidad Europea en sus áreas de actuación externa (principalmente comercio y cooperación) en donde actúa y decide la Comisión, dejando a la política exterior y de seguridad común (PESC) en el segundo pilar, teniendo que ver con cuestiones de

¹ El concepto de Política exterior común se refiere al conjunto de la política exterior de la Unión Europea, que abarca tanto las relaciones de tipo comunitario, como la cooperación intergubernamental de la PESC y la dimensión exterior de las políticas comunes. Corresponde al concepto extendido entre la doctrina anglosajona de "European Foreign Policy".



seguridad y dialogo político y el tercer pilar lo integra el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por lo anterior se puede decir que la estructura y funcionamiento de la política exterior común de la Unión Europea, resultaba compleja de entender pero mejoraba al momento de actuar. Bajo este contexto se desarrollan instrumentos de actuación de la Política Exterior Común, entre los que se encuentran, los acuerdos de asociación económica, el dialogo político y la cooperación, en donde se incluyen las distintas esferas de actuación tanto de la Comisión como del Consejo. Por otro lado están las acciones, posiciones y estrategias comunes que tiene que ver más con los objetivos propios de la PESC, en donde decide la Comisión.

A partir de los ataques terroristas del 11/S en New York, el mundo cambio y con ello el desarrollo de las relaciones internacionales. Se puede hablar de un parteaguas en el sistema internacional y la Unión Europea no queda excluida de ello. Por lo que la Unión Europea reflexionaba sobre su actuación en un mundo distinto, pero con las mismas herramientas que tenia hasta ese momento. Lo que replanteaba la necesidad de una mejora en sus instrumentos que la llevara a una mayor presencia en el mundo. Hasta la entrada del Tratado de Lisboa en 2009, la base jurídica de la PEC fue el Tratado de la Unión Europea de 1992.

En este sentido la Declaración de Laeken, de 2001, trae consigo un proceso de reflexión interno sobre ¿Cuál es el papel de la Unión Europea en un transformado?, bajo este premisa se puede destacar que la Declaración de Laeken trata de dar respuesta a está y otras preguntas más sobre la actuación de la Unión Europea en el mundo y plantea: “(...) La innovación más relevante de Laeken es que, por vez primera (...) un texto oficial plantea la finalidad de la construcción europea, que es la profundización en su modelo político y social para asumir su responsabilidad de la Unión Europea ante la sociedad internacional de la globalización, se vincula el modelo interno y externo de la



construcción europea, y se fija el objetivo de que Europa pueda convertirse en una alternativa a la actual gestión de la globalización”².

Lo anterior conlleva el desarrollar una política de responsabilidad en la actuación exterior de la Unión Europea, lo que significa que los intereses básicos de los Estados-Nación (defensa, territorio y soberanía) se transforman por el mismo proceso de consolidación de la Unión Europea. Ahora la Unión Europea persigue dar respuesta a la transformación del mundo y a la globalización. Se busca ser más competitivo en el orden internacional, responder a las nuevas necesidades del entorno internacional, en otras palabras, se busca la “buena administración de la globalización”³.

De lo anterior se desprende la Doctrina de responsabilidad en la política exterior de la Unión Europea la cual ya no responde a la lógica de un realismo político y de la geoestratégica de la Guerra Fría, sino se pasa hacia una política de responsabilidad neoeconómica de la sociedad internacional de la globalización. Lo anterior se ve reflejado en el paso de la defensa de intereses hacia la gestión de la globalización. La nueva filosofía de la Unión Europea es como construir una sociedad internacional distinta, la idea no es como combatir a los enemigos sino como hacer para no tener enemigos. Ante esto el papel de la Unión Europea es el de ser un alternativa real en el modelo gestión del planeta⁴.

Por lo tanto el papel de la Unión Europea no consiste en copiar a los Estados Unidos ni en rivalizar el en materia de política exterior sino en plantear un modelo alternativo de gestión del planeta “en el que no sólo se sientan cómodos los países desarrollados sino los que hasta ahora están padeciendo la globalización”⁵. Por lo que el

² Consejo Europeo, “Declaración de Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea”, Conclusiones de la Presidencia de Laeken, 15 de diciembre de 2001.

³ Sobre la política exterior de responsabilidad véase: Aldecoa, Francisco, “La política exterior de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la agenda de paz”, *Tiempo de Paz*, núm. 65, verano de 2002, pp. 37-59.

⁴ Aldecoa, Francisco, “La nueva política exterior de responsabilidad y su dimensión ética”, Conferencia pronunciada en las jornadas: Una Europea solidaria: ciudadanía y cooperación internacional, Instituto de estudios para la paz y la cooperación, Oviedo, España, noviembre de 2005.

⁵ Aldecoa, Francisco, “El debate sobre política exterior común en la convención europea”, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo 2/2003. enero de 2003; Carrillo,



desarrollo de la política de responsabilidad de la Unión Europea podrá contribuir a la gestión de la globalización, aún más si se desarrolla y profundiza su modelo político, económico y social. Ante la lógica de esta nueva política de responsabilidad europea se desarrolla el diseño estratégico de la política exterior para el mundo, con el objeto de convertirse en alternativa desde un modelo europeo de sociedad y la visión europea de las relaciones internacionales.

Sobre lo anterior el Alto representante de la Unión Europea para la PESC, Javier Solana, señala en ese momento: “En tanto que la Unión de 25 estados con más de 435 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto del mundo, guste o no guste, la Unión Europea es una potencia de envergadura mundial, por lo que debe de estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo”, Solana también señala: “Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades y además colaborar con nuestros socios”⁶.

Asimismo se señala que aunque la Unión Europea mantiene relaciones con todo el mundo, en los próximos años debería centrarse en particular en el desarrollo de asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá y la India. Estos socios desempeñan un papel cada vez más importante en sus regiones respectivas y fuera de ellas. Ninguna de nuestras relaciones será excluyente. Estamos dispuestos a desarrollar una asociación activa con cualquier país que comparta nuestros fines y nuestros valores y esté dispuesto a apoyarlos.

El discurso de Solana hace mención a un nuevo instrumento de la acción exterior de la Unión Europea, esto es, el desarrollo de asociaciones estratégicas con determinados países del mundo. Lo anterior hace que se revalúe los planteamientos de la acción exterior de la Unión Europea, sobre todo ¿Cuál es la validez de los socios estratégicos ante los socios no estratégicos por parte de la Unión Europea?, o si se nos

Salcedo, Juan, “El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo a la luz de la Declaración de Laeken”, En Revista de Occidente, febrero 2002, pp. 13-27.

⁶ Para ampliar véase el discurso del Javier Solana, en el Consejo de Tesalónica “Una Europa segura en un mundo mejor”, Tesalónica, 20 de junio de 2003.



encontramos ante un nuevo “bilateralismo selectivo” por parte de la Unión Europea, que pone en entredicho su propuesta de política de responsabilidad, aún más cuando no se tiene una base jurídica para esto y que por el contrario tiene que ver con cuestiones más políticas que incluyen el reforzamiento de relaciones entre países del G-8 y G-5.

Por lo que se tiene que reflexionar sobre el papel o doble significado de lo que representa una asociación estratégica con al Unión Europea, que va depender del tiempo y espacio en donde se desarrolle. El cambio de escenario internacional sirvió de acicate para el desarrollo de este nuevo instrumento de acción exterior de la Unión Europea.

I) El nuevo Tratado de Lisboa y la acción exterior

El Tratado de Lisboa es la respuesta a la crisis constitucional que vivió la Unión Europea, en la cual se planteaban grandes reformas y daba respuesta a la necesidad de más democracia, más eficacia y más presencia en el mundo que presenta el modelo político europeo para hacer frente a los desafíos del siglo XXI⁷. En cuanto a la acción exterior la propuesta del Tratado Constitución suprime la estructura de pilares y, a través del Título V sobre Acción exterior de la Unión, pone bajo un mismo título las diversas dimensiones de la acción exterior: Política Exterior y de Seguridad Común, Política Común de Seguridad y Defensa, Política Comercial Común y Cooperación con Terceros Países y Ayuda Humanitaria. Ello, junto al hecho de dotar a la Unión de personalidad jurídica, supone de entrada una transformación fundamental para la actuación de la Unión en el mundo en el futuro⁸.

Asimismo se plasma en el Tratado Constitucional los valores y los objetivos de la Unión y de su acción exterior. Se pone de manifiesto que Europa desea trabajar, a favor de la paz, por unas relaciones internacionales más justas, por la gestión de la globalización y la regulación como marco del desarrollo de las relaciones entre los

⁷ Consejo Europeo, Declaración de los jefes de Estados y de Gobierno sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, junio 16 y 17, 2005.

⁸ Barbé Esther, “La Unión Europea en el mundo: Entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, “Europa en la encrucijada”, número 43/44, 2004, pp. 162-181.



Estados⁹. El Tratado Constitucional proponía la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea que estaría apoyado para el desarrollo de su trabajo de un Servicio diplomático de la Unión Europea¹⁰, todo lo anterior se veía reforzado por una mejora en la toma de decisiones en cuanto a la acción exterior.

El Tratado de Lisboa, que entro en funcionamiento el 1 de diciembre de 2009, recoge sustantivamente los lineamientos generales que proponía el Tratado Constitucional, en donde las innovaciones en la parte de la acción exterior se integran en su totalidad al nuevo Tratado¹¹. Tanto la doctrina como las instituciones estaban de acuerdo en que el ámbito exterior era uno de los puntos más relevantes de la reforma constitucional que asumió el Tratado de Lisboa. Por lo que el Tratado de Lisboa se estructura con el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en donde se reparten las competencias en materia de política exterior además de que se sigue y se refuerza la lógica de la política exterior común.

Se considera el conjunto de la política exterior como un todo unitario y no hace distinciones en base al proceso de decisiones. El reforzamiento de la lógica de la PEC viene, en primer lugar, de la mano de la desaparición de la Comunidad Europea y la atribución de personalidad jurídica de la Unión Europea. Por lo que desaparece la dualidad de los actores internacionales, la Comunidad Europea y la Unión Europea¹². Las principales modificaciones del Tratado de Lisboa en materia de política exterior común tienen que ver con que la Unión Europea hable con una sola voz en el mundo.

El Tratado de Lisboa impone que la acción exterior se defina en base a una política de responsabilidad, esto es sobre la necesaria implicación europea en la gestión

⁹ En este sentido véase en trabajo de: Eeckhout, Piet., “External Relations of the European Unión: Legal and Constitucional Foundations”, Oxford, Oxford University Press, 2005.

¹⁰ Aldecoa, Francisco, “Una Europa”: Su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 226-229.

¹¹ Aldecoa, Francisco, “La política exterior común en la Constitución Europea”, en Fernando Mariño Menéndez (dir.) y Carlos Moreiro González (coord.) Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, y Marcial Pons, 2006, pp. 419-448.

¹² Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes, La Europa que viene: El Tratado de Lisboa, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 211-241.



de los problemas internacionales. Lo anterior certifica la nueva visión de las relaciones internacionales y las prácticas en materia de política exterior que la Unión Europea ha ido progresivamente desarrollando¹³.

Las principales novedades del Tratado de Lisboa se enfocan en hacer de Europa un actor en la escena global a partir de los siguientes instrumentos:

⇒ El Tratado de Lisboa dará mayor visibilidad a los principios en los que se basa la Unión Europea: Democracia, Estado de Derecho, Derechos Humanos y libertades fundamentales y respeto de la dignidad humana, la igualdad y la solidaridad. Por primera vez se establece una base jurídica específica para la ayuda humanitaria y se abre la puerta a la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. En el TUE, en su Título V, se inserta un nuevo capítulo denominado “Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión”, que recoge los valores y los objetivos de la acción exterior. Este Capítulo precede a toda la regulación de este aspecto y afecta a la PESC regulada en el TUE, a la acción exterior de tipo económico y social regulada por el TFUE y la dimensión exterior del conjunto de las políticas europeas que no tengan una específica naturaleza exterior¹⁴.

⇒ La personalidad jurídica única de la Unión Europea fortalecerá su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales¹⁵. Lo anterior representa la desaparición de la Comunidad Europea y el hecho de que sólo se tenga un sujeto de la política exterior, la

¹³ Las características de la nueva política exterior de responsabilidad estarían entorno: la dimensión externa de los valores de la Unión (democracia y derechos humanos), la regulación, la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y la exportación del modelo europeo de estabilidad. Lo anterior demuestra que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión Europea.

¹⁴ El nuevo artículo 21 del TUE recoge íntegramente el Art. III-292, que había sido redactado por la Convención Europea. En su párrafo primero se recogen los principios de actuación o valores que ha de fomentar en el resto del mundo.

¹⁵ En relación con la personalidad jurídica véase: Sobrino Heredia, José Manuel, “La personalidad jurídica de la Unión Europea”, en Martín y Pérez de Nanclares, José (coord.) El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional, Madrid, Iustel, 2008, pp.333-348.



Unión Europea, y que tiene como consecuencia –formal- la desaparición del sistema de pilares. Se puede identificar el fin de la dispersión de la regulación por los Tratados, mejorando su organización y su legibilidad, aunque se continúa teniendo en dos partes del Tratado de Lisboa, la acción exterior. Por lo que la subjetividad internacional de la Unión Europea le permite la presencia e, incluso, ingreso de la Unión en otras organizaciones internacionales, la celebración de acuerdos internacionales; demandar y ser demandada ante instancias internacionales, además de convertir a las Delegaciones de la Comisión Europea en Delegaciones de la Unión Europea, por lo que la personalidad jurídica de la Unión Europea generará una mayor visibilidad y eficacia de la acción exterior en el mundo;

⇒ El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad — que también será Vicepresidente de la Comisión — dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la Unión Europea, así podrá ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional. Al conectar las distintas facetas de su política exterior (diplomacia, seguridad, comercio, desarrollo, ayuda humanitaria, negociaciones internacionales, etc.) La Unión Europea estará en condiciones de expresarse con más claridad ante sus países socios y las organizaciones de todo el mundo¹⁶. Las principales funciones del Alto Representante son: la iniciativa en el marco de la PESC, la iniciativa con la Comisión en los ámbitos comunitarios; la ejecución de la PESC con los Estados; la ejecución de las relaciones exteriores; la representación de la Unión en la PESC y en los asuntos de las relaciones exteriores; la dirección del diálogo político con los terceros en nombre de la Unión Europea y la representación de la Unión en las organizaciones y conferencias internacionales¹⁷.

¹⁶ El Tratado de Lisboa mantiene la innovación, que proponía la Constitución Europea, pero le cambia de nombre, siendo ahora Alto representante de la Unión Europea para asuntos exteriores y la política de seguridad. El Alto representante supone la puesta en marcha de un verdadero marco institucional único para la política exterior común, PESC y relaciones exteriores.

¹⁷ Se tiene que subrayar, que la representación de la Unión la comparte con el Presidente del Consejo Europeo en su nivel y con el Presidente de la Comisión en los asuntos pertenecientes a las relaciones exteriores. Por lo tanto el perfil político del nuevo Alto Representante dependerá del que finalmente tenga el Presidente del Consejo Europeo.



⇒ El nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que asistirá al Alto Representante, para el desarrollo de una administración común para la acción exterior, responsable bajo las órdenes del Alto Representante, tanto en la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión. El SEAE responde a la intención de crear una administración especializada encargada de la acción exterior, que estaría integrada por miembros de la Comisión y Consejo, así también como miembros de las administraciones de los Estados parte de la Unión Europea. El SEAE se regula el artículo 27 del TUE, en donde se alude a la creación de un servicio europeo de acción exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros¹⁸. La organización y funcionamiento del SEAE se establece mediante decisión del Consejo, que se pronunciara a propuesta del Alto Representante, previa consulta al Parlamento Europeo y previa aprobación de la Comisión¹⁹. La concepción del SEAE responde en principio al concepto de diplomacia común europea, tal y como fue expuesto por el Parlamento Europeo en año 2000²⁰. Dicha diplomacia común europea se entiende como un compuesto tanto de miembros de las instituciones comunes como de los Estados miembros y asociaciones nacionales²¹.

⇒ El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, como parte integrante de la PESC, que en primer lugar prevé el cambio de nombre a Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) con el objetivo de lograr el horizonte de una Defensa Común. El Tratado de Lisboa es muy

¹⁸ “Declaración relativa al artículo 27 del Tratado de la Unión Europea”, Declaración núm. 15 anexa al Tratado de Lisboa.

¹⁹ Para ampliar sobre la función y ámbitos de actuación del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como las implicaciones políticas de su creación, véase: Duke, Simon, “A Foreign Minister for the EU: But where’s the Ministry?”, *Clingendael Discussion Papers in Diplomacy*, núm, 89, 2003; Pérez Bernaldez, Carmela, “Hacia el complejo establecimiento de un Servicio Europeo de Acción Exterior: las futuras embajadas de la Unión Europea”, en Carmela Pérez Bernaldez (Ed.) *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidades*, Valencia, Tirant lo Blach, 2007, pp.57-114.

²⁰ Para ampliar sobre la creación de una diplomacia común europea véase: Aldecoa, Francisco, “La dislocación común europea: un instrumento para una política exterior alternativa”, *Libro Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidad de Córdoba, Universidad de Sevilla, Universidad de Málaga, 2005, pp.117-136.

²¹ Parlamento Europeo, Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común para la Comunidad Europea, 5 de septiembre de 2000, (A5-0210/2000).



ambicioso en cuando a la Defensa Común, el objetivo es continuar con los instrumentos actuales de defensa europea –gestión de crisis-, pero se pretende abordar los instrumentos para una defensa propia de la Unión Europea²². Se mejora los instrumentos ya existentes de la PESD (en donde se incluye primordialmente las misiones Petersberg), pero la novedad viene en las nuevas instituciones de la PCSD como son: la alianza defensiva entre los Estados miembros (elemento para la tradicional defensa territorial); la cláusula de solidaridad entre los Estados miembros (para prevenir y reaccionar ante ataques terroristas o catástrofes); la cooperación reforzada y permanente (permite que quienes lo deseen cooperen en materia de capacidades) y la creada Agencia de Defensa Europea para reforzar la cooperación en materia de capacidades.

Se tiene que tomar en cuenta la noción de seguridad amplia, en donde la defensa no sólo se apoya en medios militares sino también en instrumentos civiles, tomando en cuenta además de las amenazas tradicionales las nuevas amenazas como el terrorismo o las catástrofes de origen natural o humano²³. El artículo 42.1 del TUE del Tratado de Lisboa, señala: “La política común de seguridad y defensa (PCSD) forma parte integral de la política exterior y de seguridad común (PESC). Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares”.

El Tratado de Lisboa contempla otras innovaciones en materia de política exterior, para el mejor desarrollo de la política exterior común, entre los que se encuentran:

²² Para ampliar véase: Aldecoa, Francisco, “La política común de seguridad y defensa en la Constitución Europea hacer creíble la política de responsabilidad”, Cuadernos Europeos del Deusto, núm. 34, 2006, pp. 11-39.

²³ En este sentido resulta fundamental la Estrategia Europea de Seguridad, elaborada por Javier Solana y aprobada por el Consejo Europeo en diciembre 2003. Véase: “Una Europa segura en un mundo mejor”, Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre 2003. Sobre la valoración del Parlamento Europeo a la Estrategia de Seguridad, véase: Parlamento Europeo, Resolución sobre la Estrategia Europea de Seguridad, 14 de abril de 2005, (A6-0072/2005).



a) Política Comercial Común: se amplia su objeto y se extiende al comercio de servicios y la propiedad intelectual²⁴: la aprobación de medidas de política comercial las tiene el Parlamento Europeo, quien también aprobará los acuerdos comerciales de la Unión con terceros Estados.

b) Cooperación con terceros países: se racionaliza y organiza estas políticas, en donde se incluyen la cooperación con terceros, cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria y cooperación científica y tecnológica. Se refuerzan la obligación y coherencia –del respeto de los objetivos de la política de desarrollo por todas las actuaciones exteriores- al asumir los objetivos propios de la cooperación al desarrollo como objetivos de la acción exterior.

c) Medidas restrictivas: por primera vez, se regula a través de medidas restrictivas o sanciones por parte del Consejo respecto a terceros países o personas físicas o jurídicas en el seno de la PESC. Dichas medidas se habían adoptado por el Consejo pero no habían sido reguladas en el Tratado.

d) Celebración de acuerdos internacionales: el nuevo procedimiento incrementa la democracia, se prevé un papel reforzado del Parlamento Europeo, donde debe de ser informado a lo largo de a negociación y su aprobación.

II) Los socios estratégicos: ¿una nueva herramienta de la acción exterior?

El Tratado de Lisboa, viene a reforzar la política exterior común de la Unión Europea, a través de las distintas reformas que buscan una mejor eficacia y coherencia, lo anterior se reafirma en la visión de su acción exterior: “En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses...contribuirá a la paz,

²⁴ Para ampliar véase: Cepillo, Miguel Ángel, “Los objetivos de la político comercial común a la luz del Tratado de Lisboa”, en José Martín y Pérez de Nanclares, “El Tratado de Lisboa... op. cit., pp 373-392.

la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, y la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas”²⁵. La nueva estructura de la acción exterior en el Tratado de Lisboa se contempla en el cuadro 1:

Cuadro 1. Acción exterior del Tratado de Lisboa

Tratado de la Unión Europea	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Titulo V: Disposiciones generales relativas a la acción exterior y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común	Quinta parte: Acción exterior
Artículos del 21-47	Artículos del 205-222
Art. 22 (socio estratégicos) Art 25 (instrumentos) Art. 26 (líneas estratégicas) Art. 27 (alto representante) Art. 35 (Organizaciones internacionales) Art. 42 (seguridad y defensa)	Art. 206 (política comercial) Art. 208 (cooperación) Art. 214 (ayuda humanitaria) Art. 216 (acuerdos internacionales) Art. 220 (relación con organizaciones)

²⁵ Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea en donde se establece la finalidad de la Unión Europea.



Fuente: Elaboración propia con datos del Tratado de Lisboa, 2009.

Sobresale de ésta nueva arquitectura de la acción exterior el instrumento de los socios estratégicos de la Unión Europea, en donde el Tratado de la Unión Europea (TUE), del Tratado de Lisboa, lo consagra en su artículo 22 que señala: “Basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión Europea. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”²⁶

El anterior instrumento de los objetivos y las asociaciones estratégicas, se venido utilizando en la política exterior común en los últimos años por parte de la Unión Europea, pero como un instrumento más político de la acción exterior, que no estaba incluido en los Tratados de la Unión. El Tratado de Lisboa viene a darle una validez jurídica a este nuevo instrumento político de la acción exterior, toda vez que se incluye en su artículo 22 del TUE. El antecedente inmediato se puede visualizar en la referencia que hace la Declaración de Laeken de 2001, en donde se cuestiona el papel de Europa en un mundo transformado asimismo se señala que Europa debería, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos.

En ese mismo contexto Laeken señala el camino que debe de seguir la Unión Europea en el contexto internacional: “Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco

²⁶ Artículo 22, Tratado de la Unión Europea, Tratado de Lisboa, 2009.



cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible”²⁷.

El detonante de este nuevo papel que debe jugar la Unión Europea en un nuevo contexto internacional, fue el discurso de Javier Solana, “Una Europea segura en un mundo mejor”, en donde reflexionaba sobre las nuevas amenazas que enfrenta la Unión Europea y cuales son la estrategias que debe de seguir para enfrentarlos y señala: “Pocos son los problemas, si es que hay alguno a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos...es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave”.

“Aunque la Unión Europea mantiene relaciones con todo el mundo, en los próximos años debería centrarse en particular en el desarrollo de asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá y la India. Estos socios desempeñan un papel cada vez más importante en sus regiones respectivas y fuera de ellas. Ninguna de nuestras relaciones será excluyente. Estamos dispuestos a desarrollar una asociación activa con cualquier país que comparte nuestros fines y nuestros valores y esté dispuesto a apoyarlos”²⁸.

El discurso de Solana es la base de la Estrategia Europea de Seguridad, que cambia en algunas cosas, pero sobre los socios estratégicos señala que se debe de consolidar este tipo de relaciones con Estados Unidos y Rusia en donde el respeto de los valores comunes debe llevarlos a una asociación estratégica²⁹. Asimismo se hace mención en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India.

²⁷ Consejo Europeo, “Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 15 de diciembre de 2001.

²⁸ Consejo Europeo, Discurso de Javier Solana “Una Europa segura en un mundo mejor”, Thessaloniki, Grecia, 20 de junio de 2003.

²⁹ Consejo Europeo, “Una Europa segura en un mundo mejor”, op. cit. pp. 13.



En cuanto a los vecinos en oriente próximo y los socios en África, en Asia y Latinoamérica, constituyen un activo importante y se tiene seguir avanzando. En ningún momento la Estrategia Europea de Seguridad señala el desarrollo de asociaciones estratégicas con algún país de estas regiones, lo cual pone en entredicho la validez de la propuesta de asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, hecha en la Cumbre de Río de 1999 y que aún sigue en proceso de construcción.

El Tratado Constitucional en su artículo III-293, señala: “Basándose en los principios y objetivos del artículo III-292, el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión. Las decisiones europeas del Consejo sobre los intereses y los objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”³⁰. Se puede corroborar que el artículo III-293 del Tratado Constitucional se pasa íntegro al Tratado de Lisboa en su artículo 22 del TUE. Esto significa una innovación en la acción exterior de la Unión Europea, al reconocer el desarrollo de relaciones estratégicas desde el plano más jurídico, dándole una base de actuación a las mismas.

¿Pero que significa ser un socio estratégico de la Unión Europea?. La Unión Europea otorga el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influenciar el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. Mientras que el Acuerdo global es un instrumento bilateral que encierra un enorme potencial, la condición de socio estratégico depende específicamente de la capacidad del país socio para ejercer una influencia considerable en los asuntos de importancia mundial. Así pues, la Comisión Europea

³⁰ Artículo III-293 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bélgica, OPOCE, 2004, pp. 138-139.



opina que considerar socios estratégicos a todos los miembros del grupo G5³¹ es una buena política³².

Por lo que se puede señalar que el desarrollo de asociaciones estratégicas por parte de la Unión Europea, tiene que ver con la nueva estructura del sistema internacional en donde un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global, se integran con la finalidad de analizar el estado de la política y de las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial, el G-8³³. La Unión Europea participa en las reuniones de la G-8, aún y cuando Unión Europea tiene los privilegios y las obligaciones de los miembros, no es anfitrión ni preside las cumbres. Está representada por los presidentes de la Comisión y el Consejo.

Por lo tanto la asociación estratégica se puede considerar como el status más elevado, en las relaciones que puede tener la Unión Europea con un tercer país, más allá

³¹ El Grupo de los Cinco o G-5, surge en 2005 tras la invitación del Reino Unido a los líderes de las 5 principales economías emergentes del mundo; Brasil, China, India, México Sudáfrica, para participar en el Diálogo Ampliado de la Cumbre del G8, realizado ese mismo año en Gleneagles, Escocia. La coordinación entre los cinco países comenzó en esta cumbre, para la cual los líderes del ahora G5, realizaron una reunión previa para acordar su postura y presentar una declaración conjunta en el Diálogo Ampliado. Su objetivo es promover el diálogo entre los países en desarrollo y los países desarrollados que integran el G8; con el fin de fijar posturas e iniciativas en temas relevantes a escala mundial, tales como la economía mundial, el desarrollo sustentable y el cambio climático, entre otros temas. Para ampliar véase: <http://www.groupoffive.org/>

³² Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, “Hacia una asociación estratégica UE-México”, Bruselas, 15 julio 2007, COM (2008) 447 final, pp. 5.

³³ El G-8 está integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia. Tiene sus orígenes en 1973, en cuando, a petición del Secretario de Tesoro estadounidense, George Shultz, se reunieron los ministros de finanzas de las seis potencias económicas mundiales, un Grupo de 6 países: Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Italia, Francia y el Reino Unido. En 1976 se incorpora Canadá, pasando a ser el G-7. En 1998 se incorpora Rusia en donde el grupo pasa a ser el G8. La pertenencia al grupo no se basa en un criterio único, ya que no son ni los ocho países más industrializados, ni los de mayor renta per cápita ni aquellos con un mayor Producto Interior Bruto. En todo caso, la pertenencia no sigue criterios democráticos mundiales. Los representantes de estos ocho países se reúnen anualmente en lugares pertenecientes a alguno de los miembros en la llamada Cumbre del G8. La finalidad de estas reuniones es analizar el estado de la política y las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial. A lo largo del año, los ministros de economía, comercio, relaciones exteriores, medio ambiente, trabajo, etc., se encuentran para ir preparando la Cumbre anual, acercando posiciones y negociando consensos. Para ampliar véase: <http://www.g8.utoronto.ca/>



que un Acuerdo de Asociación³⁴. La asociación estratégica en la práctica puede tener repercusiones a dos niveles, dependiendo del país que se trate:

a) Refuerza la coordinación entre la Unión Europea y sus socios estratégicos a nivel multilateral sobre los asuntos de importancia mundial;

b) Imprime un nuevo ímpetu político al desarrollo de relaciones e iniciativas de forma bilateral con los socios estratégicos.

Por consiguiente, la Asociación Estratégica funciona conforme a un mecanismo en dos niveles que se reforzarán recíprocamente: los diálogos bilaterales y la cooperación se llevarán a cabo en el marco jurídico y operativo del Acuerdo vigente y se verán consolidados por el nuevo marco político y por la dinámica que éste creará. Los diálogos y la cooperación generarán un clima de proximidad y facilitarán los intercambios entre expertos, funcionarios y responsables políticos, lo que, a su vez, favorecerá la coordinación sobre los asuntos de importancia mundial en los ámbitos correspondientes.

III) Las relaciones eurolatinoamericanas y los socios estratégicos: Desarrollo de la teoría de la pinza.

Las relaciones eurolatinoamericanas han tenido una evolución favorable en los últimos treinta y cinco años, pero dentro de esta misma construcción ha habido un cambio sustancial en los últimos doce años a partir de la propuesta de la Asociación Estratégica birregional. Ante lo cual, dicha Asociación Estratégica puede servir como una forma de inclusión en el sistema internacional, así como, de una paulatina aparición de un sistema global de gobernación “multinivel” en la que interactuarán Estados,

³⁴ En el caso de América Latina, la Unión Europea ha conferido el status de socio estratégico a Brasil y México. Pero son México y Chile, los únicos países que cuentan con un Acuerdo de Asociación y un Acuerdo de Libre comercio con la Unión Europea. Brasil hasta el momento no tiene firmado un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, dado que se está negociando en grupo con los demás países del MERCOSUR.



instituciones regionales, organizaciones internacionales, empresas y actores de la sociedad civil, a través de varios canales³⁵.

En el 2005 la Comisión con objeto de examinar los avances y los pendientes en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, a través de una nueva Comunicación hace un balance en la que señala: “que es difícil de encontrar en el mundo otra región con la que existan tanta razones para construir una verdadera alianza...debido a la historia y a la cultura que comparten, la Unión Europea y América Latina están en condiciones de comprenderse mejor entre sí, que con otras regiones por lo que deben de convertirse en aliadas especiales en la escena mundial”³⁶. Dicha Comunicación pretende nuevamente profundizar la asociación entre la Unión Europea y América Latina, mediante una renovación de la estrategia aplicada durante el último decenio.

La propuesta era dar un nuevo impulso a la asociación estratégica eurolatinoamericana a partir de identificar los retos y formulando nuevas propuestas, claves para desarrollar dicha asociación estratégica birregional. Entre los retos se identifican los siguientes: a) reforzar su influencia en el mundo a través de un mejor diálogo político entre ambas regiones; b) estimular los intercambios económicos y comerciales sobre una base equilibrada; c) apoyar la estabilidad de la región en temas como: desigualdad, pobreza y exclusión, migración, drogas entre otros y, por último c) enriquecer el enfoque adoptado hasta el momento y tomar en cuenta la diversidad latinoamericana, a través del desarrollo de relaciones más individualizadas con determinados países y sobre políticas específicas, en donde señala que se debe de reflejar el papel específico de algunos actores de la región –Brasil y México- para apoyar dicha asociación³⁷.

³⁵ Sanahuja, José Antonio, “Las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe, desde Madrid a Guadalajara y ... después. II Foro eurolatinoamericano y caribeño de la sociedad civil”. Patzcuaro, Michoacán, 24-26 marzo 2004.

³⁶ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina, 8 de diciembre 2005. COM (2005) 636 final.

³⁷ *Ibidem*.



De cara al futuro y tomando en cuenta los logros obtenidos en la construcción de la asociación estratégica eurolatinoamericana en los últimos diez años. La Unión Europea vuelve a revalorar a través de una nueva Comunicación de la Comisión haciendo un balance intermedio de los resultados de las propuestas hechas en la Comunicación de 2005. La importancia de esta nueva Comunicación versa en sentido de identificar las vertientes que deben de guiar la estrategia de la Comisión para la región en los próximos años y de contribuir a la Cumbre de Madrid de 2010, en donde se esperaban buenos resultados para la asociación estratégica birregional³⁸.

La idea de consolidar la asociación estratégica se basa en fomentar la integración regional y las negociaciones destinadas a establecer Acuerdos de Asociación con subregiones de América Latina y enfocar la cooperación al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y mejorar el nivel educativo. Lo anterior sigue siendo las actuales prioridades de políticas estratégicas de la Comisión Europea hacia la región de América Latina y el Caribe³⁹.

El balance después de cinco cumbres y diez años de negociaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, se pueden resumir los resultados en tres grandes apartados:

i) Mejora de la coordinación en los asuntos estratégicos y en los diálogos políticos y sectoriales, las Cumbres UE-ALC es la pieza clave para la aplicación de la asociación estratégica birregional, pero surge la disyuntiva de los pocos resultados que hace un replanteamiento de la utilidad del sistema de Cumbres eurolatinoamericanas;

ii) Promoción de la cohesión social de los países de América Latina y el Caribe, los retos de las desigualdades y la exclusión social siguen siendo retos candentes de la región. Por lo que la mejora de la cohesión social ha sido un

³⁸ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales, COM (2009) 495/3.

³⁹ *Ibíd.*



objetivo político clave de la asociación estratégica desde la Cumbre de Guadalajara en 2004;

iii) Se han consolidado las relaciones con los distintos socios que conforman la región de América Latina y el Caribe. La estrategia de la Comisión para consolidar la asociación estratégica birregional ha sido a partir de entender que América Latina y el Caribe es una y varias a la vez. Por lo que se plantea el intensificar las relaciones con las subregiones y con distintos países.

En lo que respecta a intensificación de las relaciones de la Unión Europea con países de Latinoamérica, en los últimos años la Unión Europea ha otorgado el grado privilegiado de socio estratégico a Brasil y México, países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influir el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. En este sentido la Unión Europea ha ingresado a este selecto club de socios estratégicos a Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, India, Japón, Brasil y México, ninguna región tiene dicho status lo anterior puede dar una dimensión de lo que significa el convertirse en socio estratégico, de la Unión Europea.

El ascenso de "asociado" a "socio estratégico" conlleva un reforzamiento de las relaciones políticas y una concertación permanente al más alto nivel sobre las grandes cuestiones mundiales de interés común. Cabe recordar que, hasta el momento, sólo Chile y México -dentro de la región latinoamericana- eran los únicos países que han logrado concluir con la Unión Europea un acuerdo de asociación, que incluye un tratado de libre comercio, un vínculo por debajo del carácter de "socio estratégico". Sin embargo, fue Brasil el primero en recibir en el 2007 el estatuto de "socio estratégico" de la Unión Europea pese a carecer de un acuerdo de asociación firmado con los Veintisiete⁴⁰.

⁴⁰ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Hacia una asociación estratégica Unión Europea- Brasil", Bruselas, 30 de mayo 2007. COM (2007) 281 final.



México se ha convertido en el segundo “socio estratégico” de la Unión Europea en América Latina y el Caribe en el 2008⁴¹. Por lo tanto Brasil y México se convierten en las herramientas que requiere la Unión Europea para la consolidación de su Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Los grandes problemas globales requieren de una mayor coordinación internacional para buscar soluciones, lo que se plantea es el hacer frente a los nuevos retos de forma coordinada y que puedan mejorar la condición y el desarrollo de los países menos desarrollados, entre los que se encuentran muchos países de América Latina.

En el tema de la consolidación de las relaciones bilaterales, la Unión Europea plantea el generar un dialogo más estructurado e intenso con países con un peso específico en la región. Para la cual se propone provechar las asociaciones estratégicas existentes con Brasil y México y los acuerdos de asociación con Chile y México, en donde se pretende continuar con las negociaciones para ejecutar las cláusulas de evolución que ayuden a profundizar dichos acuerdos⁴². Dichos asociaciones y acuerdos deben de ser la base para consolidar las relaciones bilaterales con el resto de países y agrupaciones regionales de América Latina.

En este sentido Gratius, señala: “De hecho, en contra de la retórica integracionista de la Comisión Europea, la Unión Europea en su conjunto parece inclinarse cada vez más hacia el bilateralismo selectivo con los socios latinoamericanos económicamente más avanzados y políticamente más estables: Brasil, Chile y México. El primer paso fue la suscripción de acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002), en segundo término fue la asociación estratégica con Brasil (2007) y México (2008)⁴³.”

⁴¹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia una Asociación Estratégica Unión Europea-México, 15 de julio de 2008. COM (2008) 447 final.

⁴² Para ampliar sobre el desarrollo de la asociación estratégica entre México y la Unión Europea véase: Consejo de la Unión Europea, “Asociación Estratégica México-Unión Europea. Plan ejecutivo conjunto.”, Comillas 16 de mayo de 2010, 9820/10, PRESSE 126.

⁴³ Gratius, Susanne, “La Cumbre Europea- Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?”, Madrid, FRIDE, Comentario de mayo 2008.



A partir de que la Unión Europea entablara una relación privilegiada con Brasil, la Unión Europea abrió un proceso que provocó múltiples solicitudes de países latinoamericanos –entre ellos Argentina⁴⁴ y Venezuela- reclamando el mismo status ante Bruselas, de socio estratégico. Probablemente sin quererlo, con esta política, la Unión Europea tiende a alimentar la fragmentación y la rivalidad latinoamericana, por lo que la Unión Europea lanzó el mensaje opuesto a su tradicional doctrina interregionalista y su preferencia de dialogar con grupos de países. Lo anterior genera un replanteamiento sobre la nueva estrategia de desarrollar asociaciones estratégicas y su concomitancia con la propuesta de asociación estrategia birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Todo lo anterior plantea varias reflexiones sobre este nuevo instrumento de la acción exterior de la Unión Europea: ¿Cómo se eligen a los socios estratégicos de la Unión Europea en Latinoamérica?, ¿Por qué no se designa a otros países latinoamericanos –Chile, Argentina- como socios estratégicos?, ¿En que servirán los socios estratégicos –Brasil y México, para la consolidación de la asociación estratégica birregional UEALC?, ¿Se está desarrollando una política exterior de la Unión Europea a dos velocidades?, por lo que en medida que la Unión Europea extiende el trato de socios estratégicos a otros socios latinoamericanos, el termino estratégico pierde peso por si solo.

Por otro lado en las conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las relaciones entre Unión Europea y América Latina, del 8 diciembre de 2009⁴⁵ el Consejo toma postura en cuanto a las relaciones Unión Europea y América Latina y el Caribe, al

⁴⁴ Los diputados argentinos Federico Pinedo, de Propuesta Republicana, y Juan Carlos Vega, de Coalición Cívica, pidieron el martes al presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, que se otorgue a Argentina el estatus de socio estratégico de la UE, una condición de la que sólo gozan México y Brasil en América Latina. "Brasil y México están muy presentes en la Unión Europea (UE). Pedimos que se le dé el mismo estatus a Argentina porque nos parece que culturalmente es un puente natural entre Europa y América Latina", declaró a la prensa Pinedo a la salida de la visita de cortesía que efectuaron al dirigente europeo en Bruselas. Para ampliar véase CELARE, consultado 30 de agosto 2010, en la siguiente dirección: http://www.celare.org/index.php?option=com_content&task=view&id=7123&Itemid=28

⁴⁵ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del Consejo sobre la comunicación de la Comisión en cuanto a las relaciones Unión Europea- América Latina y el Caribe, 2895 reunión del Consejo de Asuntos exteriores, Bruselas 8 diciembre de 2009.



pronunciarse sobre la asociación estratégica birregional, a través de su Comisión de asuntos exteriores. El Consejo reafirma la importancia de la asociación estratégica birregional en el contexto internacional en donde es determinante una cooperación estratégica de acuerdo a mutuos intereses. El Consejo también pretende fortalecer la cooperación sobre las prioridades conjuntas para reforzar la asociación estratégica con la idea de contribuir a la paz y seguridad, la promoción de los derechos humanos y el refuerzo de la participación ciudadana en la democracia.

El Consejo resalta el compromiso de los países de ambas regiones para un efectivo sistema multilateral, basado en Naciones Unidas. En este sentido el Consejo hace énfasis en la necesidad de realizar una asociación estratégica birregional esperando un resultado orientado en dialogo estratégico, dirigido a los temas globales y regionales de interés común y promoviendo el desarrollo de una posición común en el sistema multilateral. Asimismo el Consejo señala que la asociación estratégica birregional debe basarse en la estructura de los Acuerdos de Asociación regionales. Para lo cual se recomienda la pronta conclusión de los acuerdos de asociación con Centroamérica y MERCOSUR, así como el desarrollo de negociaciones de acuerdos multipartitos con algunos países de la Comunidad Andina.

La anterior recomendación del Consejo choca con la iniciativa de la Unión Europea al desarrollar asociaciones estratégicas con algunos países latinoamericanos y dejar en segundo término la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana. En este sentido Del Arenal, señala: “En estos momentos, cada vez es más evidente que la estrategia regionalista, seguida por la Unión Europea en sus relaciones con América Latina hasta la segunda mitad de los años 90, ha dejado de tener sentido y, consecuentemente, no sirve para relanzar las relaciones birregionales a finales de la primera década del siglo XXI. El problema adicional es que ni los países latinoamericanos tienen ideas claras y compartidas sobre los presupuestos que deben



inspirar sus relaciones con Europa, ni la Unión Europea tiene definida una nueva estrategia y, consiguientemente, un nuevo modelo de relación con América Latina”⁴⁶.

Asimismo, se hace mención que en el actual contexto es indispensable, en consecuencia, para el avance de las relaciones Unión Europea y América Latina, es el diseño y puesta en práctica de un nuevo modelo de relaciones birregionales, adaptado al escenario mundial, europeo y latinoamericano del presente y, en concreto, a los nuevos y diferentes intereses europeos y latinoamericanos que se han hecho realidad en los mismos. Mientras la Unión Europea siga tratando de relacionarse con América Latina con un modelo, el característico de los Acuerdos de Asociación, propio de finales del siglo XX, esas relaciones difícilmente podrán avanzar de forma consistente y válida para los estados implicados.

Lo anterior hace reflexionar sobre el nuevo instrumento que tiene origen político, y que su fundamento jurídico se consagra en el reciente Tratado de Lisboa y en su acción exterior, sobre la determinación de intereses y objetivos estratégicos de la Unión Europea. Por lo que, los socios estratégicos, se convierte en ese nuevo planteamiento para las relaciones con terceros países. Se vislumbra el desarrollo de una acción exterior caracterizado por el desarrollo de acuerdos de asociación a distintas velocidades⁴⁷. Lo que puede significar una política exterior a dos velocidades o de geometría variable. Aun y cuando la Unión Europea no pretenda esta situación, la práctica demuestra lo contrario.

En el caso de América Latina y el Caribe, se propone una Asociación Estratégica Birregional en 1999, cuya culminación estaba prevista para 2010, y la cual se convertiría en la base para la consolidación del espacio eurolatinoamericano, pero al no poder consolidarse lo anterior se opta por el instrumento bilateral – socios estratégicos– privilegiando la relación con actores clave, en la región tal es el caso de Brasil y México. La lectura de estos socios estratégicos en Latinoamérica lleva a plantear una

⁴⁶ Del Arenal, Celestino, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 9 de julio de 2009. 36/2009, pp. 19-20

⁴⁷ Ayuso, Anna, “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana”, Revista CIDOB d’ Afers Internacionals, nº 85-86, pp. 185-209.



nueva “Teoría de la Pinza”⁴⁸, en donde desde la óptica de la Unión Europea, México en el norte y Brasil en el sur, se convierten en los interlocutores a partir de su grado de influencia y posición económica en la región y en el mundo.

IV) Expectativas de los socios estratégicos y la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana.

Algunos de los principales argumentos a favor de una asociación estratégica con México por parte de la Unión Europea fueron: 1) México es miembro de la OCDE y su economía es una de las dos más importantes de América Latina. También es uno de los poquísimos países emergentes que tiene acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón; 2) Durante las últimas décadas, México ha subrayado sistemáticamente la importancia del multilateralismo y ha sido un miembro activo y colaborador en las Naciones Unidas. Asimismo, México es uno de los mayores contribuyentes al presupuesto de las Naciones Unidas.

Este nuevo estatus de “socio estratégico” le permitirá a México tener una presencia importante en los temas mundiales y una preferencia para planes de inversión sobre otras naciones. Además podría, en breve plazo, dejar de ser un invitado en el G-8 para ser miembro activo⁴⁹. Para la Unión Europea, México constituye un verdadero

⁴⁸ La Teoría de la Pinza, se refiere al papel que van a jugar los socios estratégicos de la Unión Europea, en sus respectivas zonas de influencia geográfica, en donde México en el norte y Brasil en el sur, se deben de convertir en los pilares del proceso de integración por una parte, así como de las relaciones con la Unión Europea y otras regiones del mundo. Al ser parte estos dos países del G-5, hace más fácil la interlocución de la región en foros, organismos internacionales y la relación con los países más desarrollados del mundo.

⁴⁹ En Heiligendamm, los líderes de los países integrantes del G8 y los dirigentes de Brasil, China, India, México y Sudáfrica —reunidos en el *Outreach 5* (antes O5 y ahora G5) — decidieron entablar una nueva forma de diálogo temático, con carácter formal y estructurado. Dicho diálogo, denominado desde entonces «Proceso de Heiligendamm», tiene por objeto favorecer una visión común sobre aspectos cruciales de la gobernanza económica global y desarrollar bases comunes y medidas prácticas en una labor conjunta para encauzar mejor la globalización. El G8 + O5 decidió abordar cuatro aspectos en ese proceso de diálogo: la innovación y los derechos de propiedad intelectual (fomento y protección de la innovación); la inversión y la responsabilidad social (fomento de las inversiones transfronterizas y del comportamiento empresarial responsable); el desarrollo (visión común y eficacia de la ayuda); la eficiencia energética (intercambio de conocimientos para incrementar la eficiencia energética y cooperación tecnológica destinada a reducir las emisiones de CO2).



“puente” cultural y político entre Norteamérica y América Latina y, de manera más general, entre los países industrializados y los países emergentes, dada su estratégica situación geográfica fronteriza con Estados Unidos. Esta posición “puente” de México es uno de sus principales activos en el contexto de una progresiva comunidad internacional multilateral y multicultural.

Se espera que se pueda avanzar en temas prioritarios de las relaciones euromexicanas, que se puede ir llenando de contenido esta nueva etapa de las relaciones entre la Unión Europea y México. Una ventaja importante en las relaciones Unión Europea- México es la existencia previa de Acuerdo de Asociación, cosa que no se tiene con Brasil, por las dificultades que ha representado el firmar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el bloque del MERCOSUR. El reconocimiento de socio estratégico para México también representa el reconocimiento tácito de que México hoy, es una potencia emergente de América Latina y en el mundo.

Por otra parte, Brasil es fundamental para el éxito de las negociaciones Unión Europea -MERCOSUR, un objetivo estratégico prioritario de la Unión que no ha llegado a concluirse debido a la falta de progresos en el capítulo comercial; ese fallo ha impedido hasta ahora el establecimiento de una asociación estratégica más amplia entre la Unión Europea y el MERCOSUR. El liderazgo positivo de Brasil podría hacer progresar las negociaciones. Mientras tanto, la Unión Europea sigue comprometida con la consolidación de una relación política y económica sólida con el bloque MERCOSUR y con el desarrollo de sus relaciones bilaterales con los otros países de la región, como es el caso de Argentina, otro interlocutor sudamericano importante (recientemente se han puesto en marcha varios diálogos políticos).

El nuevo papel económico y político de Brasil implica nuevas responsabilidades como líder global. La asociación estratégica propuesta entre Brasil y la Unión Europea debería ayudar a Brasil en el ejercicio de un liderazgo positivo a nivel mundial y regional y a entablar diálogo con la Unión Europea, un diálogo global, estratégico, sustancial y abierto, tanto bilateralmente como en foros multilaterales y regionales. Sobre la base de unos fuertes vínculos históricos y culturales, la Unión Europea disfruta



de amplias relaciones con Brasil. Durante los últimos años Brasil se ha revelado como paladín de los países en vías de desarrollo en la ONU y en la OMC.

Por lo que la Unión Europea y Brasil comparten valores e intereses fundamentales, entre otros el respeto por el Estado de Derecho y los derechos humanos, la preocupación sobre el cambio climático y la búsqueda del crecimiento económico y de la justicia social, tanto en el interior como en el extranjero. Brasil es un aliado vital para la Unión Europea a la hora de abordar éstos y otros desafíos en foros internacionales⁵⁰.

En la actualidad, la asociación estratégica de la Unión Europea ha cambiado de sentido, el ser socio estratégico de la Unión representa en primer lugar el reforzamiento de relaciones con el país; propiciar un marco sólido e institucional de sus relaciones y sobre todo la concertación política en temas globales regionales y bilaterales. Todo lo anterior hace de los socios estratégicos, se conviertan en actores e interlocutores privilegiados con la Unión Europea, en cierta medida y sin querer se deben de convertir en la columna de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En cuanto a los socios estratégicos y la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana, estos empiezan apenas a identificarse. En la reciente pasada Cumbre de Madrid 2010, se pudo constatar que existen países y regiones Latinoamericanos muy interesados en negociar con Europa (Colombia, Perú, México, Chile y Centroamérica) y muchos otros que siguen apostando por las negociaciones birregionales (entre se puede identificar a los miembros del ALBA). Según Malamud, el principal objetivo de la Cumbre de Madrid se ha cumplido, comenzando por el relanzamiento de la relación birregional, tras años de mantenerse en bajo perfil⁵¹. Entre los principales resultados de la Cumbre de Madrid se encuentran:

⇒ Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica;

⁵⁰ op, cit. Comisión Europea, “Hacia una asociación estratégica Unión Europea- Brasil”, COM (2007) 281 final.

⁵¹ Malamud, Carlos, “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa- América Latina”, Madrid, Real Instituto Elcano, 16 junio 2010, ARI 98/2010.



- ⇒ Acuerdo UE-Colombia;
- ⇒ Acuerdo UE-Perú;
- ⇒ Relanzamiento de negociaciones con MERCOSUR;
- ⇒ Estrategia común con CARIFORUM para Cambio Climático y Ayuda a Haití;
- ⇒ Plan de Acción Ejecutivo con México en seguridad, lucha contra el crimen organizado, cambio climático y derechos humanos;
- ⇒ Avances con Chile en la Asociación para el Desarrollo y la Innovación;
- ⇒ Asociación ALC-UE: Plan de Acción; creación de FUNDACIÓN EURO-ALC; nuevo mecanismo de inversiones "LAIF"; concertación en temas globales; cambio climático; migraciones; nueva arquitectura financiera internacional;
- ⇒ La cooperación internacional, es el único y mejor camino para ambas regiones influyan en el nuevo orden mundial para los desafíos globales. Ambas suman 1.000 millones de personas, la mitad del G-20 y un cuarto del PIB mundial;
- ⇒ Es impostergable la creación de una nueva arquitectura financiera internacional;
- ⇒ Hay que regular con urgencia debidamente las operaciones financieras internacionales
- ⇒ Mayor gobernanza global y representatividad en Naciones Unidas⁵²

⁵² Para ampliar véase: Consejo de la Unión Europea, Declaración de Madrid, "Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y de la



Pese a los avances en la consolidación de la asociación estratégica birregional eurolatinoamericana, se pueden observar algunas paradojas importantes. En primer lugar no se ha logrado la consolidación de la asociación estratégica birregional. En este sentido la declaración final señala que los países de la Unión Europea y América Latina reiteran su compromiso por continuar promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional, basada en nuestros principios valores e intereses comunes. La segunda paradoja como lo señala Malamud, se vincula al síndrome del hortelano – no como ni deja comer-. Si la Unión Europea avanza en la negociación biregional con América Latina, malo, ya que es sinónimo de las debilidades del proyecto de asociación birregional, pero si negocia bilateralmente con países individuales peor, ya de ese modo se atenta contra la integración regional y se potencia la pobreza⁵³.

Se tendrá que seguir con detenimiento en los próximos años el papel que desarrollen México y Brasil, en el proceso de consolidación de las relaciones eurolatinoamericanas. La idea es que no se genere un bilateralismo selectivo y que por el contrario se puede sumar al proceso de integración latinoamericano desde sus distintas posiciones geográficas. El impacto que puede tener la formulación de los socios estratégicos en América Latina, va depender de la capacidad de actuación de los propios actores involucrados. La asociación estratégica birregional debe de consolidar, por el bien de los países Latinoamericanos y Europeos, por el bien del multilateralismo internacional y sobre todo por el bien de los habitantes que son al final de cuentas quienes son los principales involucrados del mismo proceso.

inclusión social”, VI Cumbre UE-ALC, Madrid, 18 de mayo de 2010, 9931/10 (Presse 131) y Plan de acción 2010-2012, “Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social”, Madrid 18 de mayo 2010, SN2510/3/10 REV3

⁵³ op. cit Malamud, 2010.



Conclusiones:

El Tratado de Lisboa viene a dar un paso más en la consolidación de la acción exterior de la Unión Europea. Los nuevos instrumentos con los que cuenta vienen a tratar de darle una eficacia y coherencia en su actuación, tratando de lograr una mayor y mejor presencia de la Unión Europea en el mundo. Entre los principales instrumentos de la acción exterior sobresalen: La personalidad jurídica única de la Unión Europea fortificará su poder de negociación, convirtiéndola en un actor más eficaz a escala internacional y un socio más visible para otros países y organizaciones internacionales; La figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad dará mayor peso, coherencia y visibilidad a la actuación exterior de la Unión Europea, así podrá ejercer una labor más sólida y eficaz a nivel internacional; así como el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que asistirá al Alto Representante, para el desarrollo de una administración común para la acción exterior, responsable bajo las órdenes del Alto Representante, tanto en la definición y ejecución de la política como de la representación exterior de la Unión.

Sobresale de ésta nueva arquitectura de la acción exterior el instrumento de los socios estratégicos de la Unión Europea, en donde el Consejo Europeo determinará los intereses y objetivos estratégicos de la Unión Europea. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros.

Por lo que se puede señalar que este nuevo instrumento de acción exterior: los socios estratégicos, irrumpe de forma jurídica al darle validez el nuevo Tratado de Lisboa, en su acción exterior. La Unión Europea otorga el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influenciar el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. Mientras



que el Acuerdo global es un instrumento bilateral que encierra un enorme potencial, la condición de socio estratégico depende específicamente de la capacidad del país socio para ejercer una influencia considerable en los asuntos de importancia mundial. Lo anterior plantea la reflexión sobre el significado reconvertirse en socio estratégico de la Unión Europea y sobre todo del papel que debe desempeñar dicho socio estratégico a nivel mundial y regional.

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en diez años de travesía han tenido pocos resultados tangibles y sigue en proceso de consolidación. El Espacio eurolatinoamericano tiene su planteamiento de partida en la consolidación de una Asociación Estratégica Birregional la cual debe de servir para incrementar el poder de negociación en la escena internacional, sobre la base de una visión común del mundo, en donde se genere un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo y regido por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilateral. Dicha asociación estrategia birregional es, en sí, un instrumento y un objetivo al pretender profundizar las relaciones eurolatinoamericanas y desarrollar una colaboración nueva, destinada a preservar el mantenimiento de la paz, el respeto universal de los derechos humanos, intercambios económicos equilibrados al desarrollo sostenible, la lucha contra la pobreza y el deterioro del medio ambiente y el estrechamiento de los vínculos científicos y culturales.

Uno de los logros del estrechamiento de relaciones eurolatinoamericanas ha sido el afianzamiento de un canal de dialogo permanente, que se ha consolidado en los últimos diez años a través de un sistema de cumbres eurolatinoamericanas, en las cuales se han generado resultados diversos, - poco tangibles para unos- llegando a poner en tela de juicio la propia validez de las mismas, pero el propio sistema de cumbres es clave para la aplicación de la asociación estratégica. Se ha podido mejorar en la coordinación en temas estratégicos y en los diálogos políticos sectoriales, como el desarrollo sostenible, las drogas y la migración; por ejemplo. Pero por ejemplo la mejora de la cohesión social, la desigualdad y la exclusión social de América Latina y el Caribe sigue siendo un reto pendiente para ambas regiones. Asimismo la Unión Europea



ha podido consolidar el dialogo con las distintas subregiones y países de Latinoamérica, entendiendo que América Latina y el Caribe es una y varias a la vez. El objetivo sigue siendo una asociación birregional aunque la estrategia utilizada sea la negociación bilateral.

En cuanto a las relaciones bilaterales la Unión Europea ha desarrollado la categoría de “socio estratégico”, en los últimos años la cual tiene como objetivo el reforzamiento de las relaciones políticas y de concertación permanente en temas de interés común internacional, en América Latina solo Brasil y México tienen este reconocimiento, lo cual lleva a reflexionar sobre un cierto riesgo en tomar formas de “bilateralismo selectivo” en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que genera una acción exterior a “dos velocidades” por parte de la Unión Europea para América Latina y el Caribe. Esto ha generado el desarrollo de una “Teoría de la Pinza”, que se refiere al papel que van a jugar los socios estratégicos de la Unión Europea, en sus respectivas zonas de influencia geográfica, en donde México en el norte y Brasil en el sur, se deben de convertir en los pilares del proceso de integración por una parte, así como de las relaciones con la Unión Europea y otras regiones del mundo. Al ser parte estos dos países del G-5, hace más fácil la interlocución de la región en foros, organismos internacionales y la relación con los países más desarrollados del mundo.

Por lo que se tendrá que seguir con detenimiento en los próximos años el papel que desarrollen México y Brasil, en el proceso de consolidación de las relaciones eurolatinoamericanas. La idea es que no se genere un bilateralismo selectivo y que por el contrario se puede sumar al proceso de integración latinoamericano y de sus relaciones con la Unión Europea con el objetivo de consolidar en primer lugar la asociación estratégica birregional como base del espacio eurolatinoamericano. Por lo que se espera buenos resultados de la actuación de los socios estratégicos de la Unión Europea en América Latina y se conviertan en la columna vertebral del proceso de asociación birregional.



Bibliografía:

1) Aldecoa, Francisco, “La política exterior de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la agenda de paz”, *Tiempo de Paz*, núm. 65, verano de 2002, pp. 37-59.

2) Aldecoa, Francisco, “El debate sobre política exterior común en la convención europea”, Real Instituto Elcano de Estudios Estratégicos, Documento de Trabajo 2/2003. Enero de 2003.

3) Aldecoa, Francisco, “Una Europa”: Su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 226-229.

4) Aldecoa, Francisco, “La política exterior común en la Constitución Europea”, en Fernando Mariño Menéndez (dir.) y Carlos Moreira González (coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, y Marcial Pons, 2006, pp. 419-448.

5) Aldecoa, Francisco y Guinea, Mercedes, *La Europea que viene: El Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp. 211-241.

6) Barbé Esther, “La Unión Europea en el mundo: Entre el poder de transformación y los límites de la Constitución”, *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, “Europa en la encrucijada”, número 43/44, 2004, pp. 162-181.

7) Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina, 8 de diciembre 2005. COM (2005) 636 final.

8) Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Hacia una asociación estratégica Unión Europea- Brasil”, Bruselas, 30 de mayo 2007. COM (2007) 281 final.



9) Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Hacia una Asociación Estratégica Unión Europea-México, 15 de julio de 2008. COM (2008) 447 final.

10) Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, “Hacia una asociación estratégica UE-México”, Bruselas, 15 julio 2007, COM (2008) 447 final, pp. 5.

11) Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales, COM (2009) 495/3.

12) Consejo Europeo, “Declaración de Laeken, sobre el futuro de la Unión Europea”, Conclusiones de la Presidencia de Laeken, 15 de diciembre de 2001.

13) Consejo Europeo, Discurso del Javier Solana, en el Consejo de Tesalónica “Una Europa segura en un mundo mejor”, Tesalónica, 20 de junio de 2003.

14) Consejo Europeo, Declaración de los jefes de Estados y de Gobierno sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Bruselas, junio 16 y 17, 2005.

15) Del Arenal, Celestino, “Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, 9 de julio de 2009. 36/2009, pp. 19-20

16) Gratius, Susanne, “La Cumbre Europea- Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?”, Madrid, FRIDE, Comentario de mayo 2008.

17) Malamud, Carlos, “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa- América Latina”, Madrid, Real Instituto Elcano, 16 junio 2010, ARI 98/2010.



18) Sobrino Heredia, José Manuel, “La personalidad jurídica de la Unión Europea”, en Martín y Pérez de Nanclares, José (coord.) El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional, Madrid, Iustel, 2008, pp.333-348.



**LA EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES.
EL CASO DE COLOMBIA¹**

THE ENFORCEMENT OF SOCIAL RIGHTS. THE CASE OF COLOMBIA²

Ramón Ruiz Ruiz³

Clara Viviana Plazas Gómez⁴

Resumen:

Los derechos económicos, sociales y culturales no son considerados “verdaderos” derechos por ciertos sectores doctrinales por considerar, principalmente, que no son directamente justiciables y que su implementación resulta demasiado cara como para ser efectivos en muchos Estados. En este trabajo se defenderá, sin embargo, que estos argumentos no son válidos y que, por tanto, los derechos sociales han de ser tan exigibles como los civiles o los políticos. Se hará referencia, asimismo, a la situación de estos derechos en Colombia y a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional de este país al respecto.

Abstract:

The economic, social and cultural rights are not considered "real" rights by some scholars who think, firstly, that they are not directly enforceable, and that their implementation is too expensive to be effective in many countries. In this paper we defend, however, that these arguments are not valid and that, therefore, social rights are

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Programa Consolider-Ingenio 2010 “El tiempo de los derechos” (HURI-AGE).

² Artículo recibido el 29 de marzo de 2011 y aceptado el 30 de mayo de 2011.

³ Profesor Contratado Doctor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén

⁴ Ha sido profesora de Derecho Tributario de la Universidad del Rosario y en la actualidad se encuentra realizando una tesis doctoral sobre “El principio de progresividad: Garantía y afectación del derecho social a la salud en Colombia” en la Universidad de Jaén.



as enforceable as civil or political ones. We will also approach to the human rights situation in Colombia and the jurisprudence of the Constitutional Court of this country about it.

Palabras clave:

Pobreza, derechos sociales, exigibilidad de los derechos, jurisprudencia constitucional, Corte Constitucional colombiana.

Keywords:

Poverty, social rights, enforceability of rights, constitutional case law, Constitutional Court of Colombia.

1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS SUPUESTAS DEFICIENCIAS DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES; 2.1. LOS DERECHOS SOCIALES NO SON DIRECTAMENTE JUSTICIABLES; 2.2. NO ESTÁ CLARO QUIÉNES SON LOS OBLIGADOS POR LOS DERECHOS SOCIALES; 2.3. LOS DERECHOS SOCIALES SON DEMASIADO CAROS PARA DEVENIR DERECHOS UNIVERSALES. 3. LOS DERECHOS SOCIALES EN COLOMBIA; 3.1. LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LATINOAMÉRICA; 3.2. PANORAMA DE LA POBREZA EN COLOMBIA; 3.3. MECANISMOS JURISPRUDENCIALES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN COLOMBIA. 4. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Los derechos económicos, sociales y culturales establecen a favor de sus titulares una prestación a cargo de los poderes públicos –normalmente, si bien, en ocasiones, puede estar a cargo de otros particulares– que encuentra su justificación en la



convicción de que resuelven una carencia, en relación con una necesidad básica, que impide el desarrollo como persona y la libre elección de planes de vida de los beneficiarios de los mismos⁵.

Ahora bien, ¿puede afirmarse que los derechos sociales son “verdaderos” derechos? ¿que se conforman a la idea general de los derechos humanos? A nuestro juicio, no hay duda de ello, toda vez que estos derechos, al igual que los demás: 1. proporcionan protección para muy importantes necesidades e intereses humanos; 2. son normas que conceden a sus titulares potestades e inmunidades; 3. atribuyen obligaciones y deberes a terceros; 4. y, en fin, deben ser implementados mediante la legislación y los fallos judiciales⁶.

Compartimos, por tanto, la tesis del profesor Peces-Barba⁷ para quien no hay duda de que los derechos sociales deben ser considerados plenamente derechos humanos porque cumplen el mismo rol en la ética pública, a saber, ayudar a que todas las personas puedan alcanzar el máximo nivel de humanización posible en cada momento histórico; esto es, son medios para que la organización social y política permita el desarrollo máximo de las dimensiones que configuran nuestra dignidad, que es, al fin y al cabo, lo que identifica el concepto de derechos humanos y sirve de justificación o fundamento a su existencia. Cada grupo o generación de derechos cumple esta tarea de forma acorde con sus características y no existe razón para excluir del concepto de derechos a ninguna categoría de ellos, si se sitúan en el objetivo último y común a todos.

No obstante, parte de la doctrina considera que los derechos sociales son unos derechos “inferiores” a los individuales, civiles y políticos. Se trata de una desafortunada –pero extendida– opinión que se funda en condicionantes ideológicos⁸ y

⁵ Vid. Peces-Barba Martínez, Gregorio: *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Dykinson, Madrid, 1999, pág. 58.

⁶ Vid. Nickel, James W.: “Poverty and rights”, en *The Philosophical Quarterly*, vol. 55, nº 220, 2005, pág. 395.

⁷ Vid. Peces-Barba Martínez, Gregorio: *Derechos sociales y positivismo jurídico*, cit., pág. 61.

⁸ Vid. Asís, Rafael de: “Sobre la interpretación de los derechos sociales”, en Ribotta, Silvina y Rossetti, Andrés (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, 2010, pág. 73.



que, si bien data de mucho antes, se consolidó –a juicio del profesor Hierro⁹– a partir de los pactos sobre derechos humanos de 1966, que vinieron a consagrar la división histórica de los derechos humanos en dos grandes categorías –haciéndose eco del contexto ideológico de la guerra fría–: la de los derechos civiles y políticos y la de los derechos económicos, sociales y culturales.

Para el pensamiento liberal, la primera categoría incluía a los derechos auténticos, a los que cabía entender como derechos universales o de todos los seres humanos, frente a los derechos sociales que serían derechos específicos de los trabajadores; como derechos absolutos o contra todos, frente a los derechos sociales que serían derechos relativos o frente a un obligado determinado (el Estado, el empresario, etc.); como derechos definitivos en cuanto su mero enunciado define su contenido, frente a los derechos sociales, cuyo contenido moral no quedaría establecido por su mero enunciado sino que requeriría una cierta forma institucional; como derechos inmediatamente eficaces contra el Estado, frente a los derechos sociales, cuya eficacia dependería de la instrumentación de medios costosos por el propio Estado; y consecuentemente con todo ello, como derechos justiciables, frente a la falta de justiciabilidad característica de los derechos sociales, que sólo la alcanzarían en la medida en que el legislador hubiera establecido acciones concretas en su protección.

Puede resultar sorprendente que una distinción surgida y consolidada por factores históricos tan contingentes penetrase tan profundamente como lo ha hecho en la Teoría de los Derechos contemporánea, pero no cabe duda –lamenta el citado profesor Hierro¹⁰– de que lo ha hecho. Y lo cierto es que, hoy, para un gran número de autores, los derechos sociales parecen no ser más que meras aspiraciones políticas, toda vez que, por un lado, carecerían de ciertos rasgos esenciales de los “auténticos” derechos, tales como su imperfecta protección o la falta de un obligado claro y, por otro, dado lo complejo y lo caro de su efectiva implementación, no podrían llegar a convertirse en verdaderos derechos universales. Veamos algunas de estas objeciones.

⁹ Vid. Hierro, Liborio L.: “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, en *Doxa*, nº 30, 2007, pág. 250.

¹⁰ Vid. Hierro, Liborio L.: “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, cit., pág. 250.



2. LAS SUPUESTAS DEFICIENCIAS DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

2.1. Los derechos sociales no son directamente justiciables.

Suele sostenerse que los derechos individuales, civiles y políticos son directamente justiciables mientras que los derechos sociales no lo son, toda vez que, por un lado, las normas que estipulan las obligaciones estatales en materia de derechos sociales son por lo general demasiado vagas y, por otro, es innegable que la satisfacción de muchos de estos derechos no puede obtenerse de forma directa mediante una decisión judicial, sin una previa actividad legislativa y sin contar para su realización con una determinada estructura y organización en el campo económico y social. Estaríamos, por tanto, ante la manida falacia de las dificultades de protección judicial de los derechos sociales frente a la supuesta facilidad en la protección judicial de los derechos individuales –falacia que, aún si fuera cierta, no restaría nada de fuerza al argumento moral que exige que tales derechos sean satisfechos–.

En relación con el primer punto En realidad se trata de una dificultad de la que no están exentos los demás derechos constitucionales y que obliga a concebir la certeza jurídica, antes que como punto de partida, como producto y punto llegada¹¹. Y respecto a la supuesta facilidad y eficacia inmediata de la protección jurisdiccional de los derechos individuales que suele darse por evidente, parece insinuarse que el juez no ha requerido la intervención del legislador para proteger los derechos individuales. Pero lo cierto es que es difícil, si no imposible, concebir cómo podría llevarse a cabo una fácil e inmediata protección del derecho de propiedad, del derecho de sufragio, del derecho a la vida, de la libertad de expresión o del derecho al honor, por ejemplo, sin la mediación de la legislación civil, la legislación electoral, la legislación penal y la legislación procesal. La principal diferencia entre los derechos individuales y los derechos sociales no estriba, por tanto, a efectos de su justiciabilidad, en que los primeros no requieran la

¹¹ Vid. Pisarello, Gerardo: “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, en *Isonomia*, nº 15, 2001, pág. 99.



mediación del legislador y los segundos sí, sino en que la mediación legislativa para configurar los derechos individuales ya estaba, en gran medida, satisfecha en la tradición jurídica occidental (vida, propiedad, libertad de comercio, honor, etc.) y fue corregida y completada —principalmente mediante su generalización formal y su sistematización— en el período de las revoluciones burguesas, mientras que tal mediación legislativa para configurar los derechos sociales se inicia, básica y tímidamente, en el siglo XX y está todavía haciéndose¹².

2.2. No está claro quiénes son los obligados por los derechos sociales

Se objeta con frecuencia, por otra parte, que no es posible identificar a los obligados por los derechos económicos, sociales y culturales, esto es, a los encargados de cumplir la pretensión que ellos imponen, lo que los diferenciaría de los derechos civiles y políticos. No es esta, sin embargo, la opinión del profesor Peces-Barba¹³, a cuyo juicio, si los analizamos desde el tipo de reacción jurídica que suponen, debemos considerarlos, sin duda, como derechos subjetivos, puesto que frente al titular del derecho —sujeto activo—, existe un sujeto obligado, concreto e identificado a priori por ese derecho —sujeto pasivo, que suelen ser los poderes públicos—. Así, por ejemplo, si consideramos el caso del derecho a la educación, el deber de satisfacerlo corresponde a la administración educativa competente.

Coincide en tal afirmación, entre otros muchos, James Nickel¹⁴ quien, no obstante, si bien considera que los gobiernos son los primeros obligados de los derechos humanos de sus residentes, con deberes tanto para respetar como para defender los derechos de estos, añade que no debemos olvidar que los particulares también tienen responsabilidades tanto negativas para respetar los derechos humanos de los demás individuos como positivas, en tanto votantes y ciudadanos, para promover los derechos humanos en su propia comunidad.

¹² Hierro, Liborio L.: “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, cit., pág. 260.

¹³ Vid. Peces-Barba Martínez, Gregorio: *Derechos sociales y positivismo jurídico*, cit., pág. 61.

¹⁴ Vid. Nickel, James W.: “Poverty and rights”, cit., pág. 396.



Sin embargo, los críticos, sobre todo desde posturas neoliberales, objetan que los derechos sociales imponen obligaciones a personas que no las aceptaron previamente y que, por tanto, no dependen de acciones voluntarias. Así, por ejemplo, Kelley arremete contra la idea de los derechos sociales con las siguientes palabras: “Tengo la obligación de no matar o robar a otras personas, incluyendo a aquellas que no conozco y nunca conoceré. Sin embargo, ningún defensor de los derechos de bienestar puede pensar seriamente que una persona pobre tiene el derecho de aparecer frente a mi puerta y exigir comida, habitación o cualquier otro bien. La obligación de proporcionar estos bienes no recae en un individuo en especial sino de manera indiferente en todos los miembros de la sociedad (...) Como los derechos de bienestar se implementan a través de programas gubernamentales, por ejemplo, la obligación de implementarlos se distribuye entre los contribuyentes”¹⁵.

David Kelley, por tanto, al igual que otros muchos neoliberales, piensa que los derechos sociales (o “de bienestar” como él los denomina) no tienen validez, que no existen argumentos para defenderlos. Los derechos como la educación, la salud, o la vivienda se han implementado obligando a ciertos grupos de una comunidad a pagar impuestos, de modo que el Estado ha propiciado que la caridad sea obligatoria y que, por lo tanto, desaparezcan los actos de benevolencia que tienen por objeto la ayuda de las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema. Sin embargo, a juicio de estos autores, el único mecanismo que existe para promover el bienestar de una comunidad es el mercado¹⁶.

Sin embargo, son muchos también quienes responden a estas críticas con sólidos argumentos. Así, por ejemplo, Carlos Santiago Nino¹⁷ sostiene, por un lado, que nada está más alejado de la verdad que la afirmación de que el mercado genera mecanismos redistributivos justos, puesto que el mercado está basado en la estructura de la propiedad que se establece por leyes estatales promulgadas y aplicadas

¹⁵ Kelley, D.: *A life of One's Own*, Cato Institute, Washington, 1998, pág. 24.

¹⁶ Vid. Dieterlen, Paulette: *La pobreza: un estudio filosófico*, F.C.E., México, 2003, págs. 98 y 99.

¹⁷ Vid. Nino, Carlos S.: “Sobre los derechos sociales”, en Carbonell, M., Cruz Parcero, J.A., y Vázquez, R. (comps): *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM, México, 2000, pág.138.



deliberadamente, las cuales convalidan ciertos actos de posesión y de transferencia de bienes que podrían no ser reconocidos; pero es que, además, estas leyes atribuyen ciertos derechos y obligaciones –que tienen diferentes alcances– y establecen sanciones penales contra quienes interfieren con ellos que son aplicadas por tribunales y cuerpos policiales que son sostenidos, precisamente, mediante ingresos derivados de los deberes de los contribuyentes¹⁸.

2.3. Los derechos sociales son demasiado caros para devenir derechos universales

Y una tercera falacia muy extendida es que los derechos civiles y políticos son derechos de autonomía, en tanto que los derechos sociales son derechos de prestación, por lo que para garantizar los primeros será suficiente prohibir que terceros, incluido el Estado mismo, interfieran con el derecho del titular para decidir lo que más le convenga, en tanto que para garantizar los segundos es necesario, no solamente la abstención de comportamientos que puedan limitar su ejercicio, sino que se precisa la acción positiva por parte de alguien (el Estado en muchas ocasiones).

Pero la realidad no es tan simple como a veces se nos quiere hacer creer. Así, apunta el profesor Ansuátegui¹⁹ que, por ejemplo, la efectividad del derecho a la vida no solo exige la ausencia de agresiones, sino que –como ya ha quedado apuntado– requiere también la puesta en marcha de dimensiones prestacionales que tienen que ver con la articulación de un sistema de seguridad pública y con la articulación de cuerpos y fuerzas de seguridad; o los derechos de participación implican una estructura institucional muy relevante, que se pone en marcha cada vez que se convocan elecciones. Podría sostenerse, en definitiva, que todos los derechos son derechos de

¹⁸ Por tanto, podríamos concluir que, frente a lo que se suele afirmar desde sectores neoliberales, los derechos sociales, en realidad, son menos exigentes para el ciudadano que los derechos civiles, en tanto que mientras estos le exigen un determinado comportamiento –una abstención, por lo general– además de una contribución económica a través de los impuestos para hacer frente a los costos del entramado institucional, judicial, etc. que se requiere para su protección, los derechos sociales sólo le demandan esta segunda prestación económica, pero no una prestación personal, ni les convierte en obligados directos de su respeto o cumplimiento.

¹⁹ Vid. Ansuátegui Roig, F. J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en Ribotta, Silvina y Rossetti, Andrés (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI*, cit., págs. 57 a 59.



prestación, desde el momento que todos, por un lado, exigen el reconocimiento en forma de constitucionalización y desarrollo legislativo por parte de los poderes públicos y, por otro, implican obligaciones dirigidas a los poderes públicos, tales como la obligación de respeto, de promoción o de protección, por lo que, en una u otra medida, exigen respuestas afirmativas y no meramente negativas por parte del gobierno.

Y, precisamente por ello, no tiene sentido continuar afirmando que hay derechos baratos, que serían los derechos de autonomía o las libertades negativas que exigirían abstenciones que no implican ninguna decisión económica o presupuestaria, y derechos caros, los derechos sociales, entendidos como derechos o libertades positivas que, desde el momento en que presentan una dimensión prestacional no solo implican decisiones de trascendencia económica, sino que además, y precisamente por lo anterior, están sometidos a lo que se ha denominado la “reserva de lo posible”, entendida como “dimensión lógica necesaria de la concretización de los derechos sociales, teniendo en cuenta, sobre todo, los límites financieros”²⁰.

Porque, como ya hemos tenido ocasión de ver, lo cierto es que todos los derechos son caros, pues tomárselos en serio exige un entramado institucional y organizativo sin el cual los derechos quedan en proclamaciones retóricas. Ciertamente, ningún liberal ha suscrito nunca que hay derechos o libertades que se satisfacen con la mera abstención del Estado; los liberales, desde Locke hasta los contemporáneos, incluyendo a los más radicales como Hayek y Nozick, han sostenido sin empacho alguno que el Estado se justifica porque protege los derechos individuales, porque asume, al menos, el legítimo monopolio de la violencia conforme al cual queda abolida la defensa privada y sustituida por la defensa pública de los derechos. De tal modo surge, como mínimo, un aparato estatal de defensa, un aparato estatal de policía y un aparato estatal de administración de justicia²¹. Obvio es decir que todos ellos son caros y, con toda probabilidad, muy caros. Que el sistema educativo público o el sistema

²⁰ Rentería Díaz, Adrián: “Derechos humanos. Justificación y garantías”, en *Isonomía*, nº 28, 2008, p.106.

²¹ Además de que, como señala Nickel, salvo algunas excepciones como la sanidad y la educación, las prestaciones a que dan derecho los derechos sociales, por lo general, no hay que proporcionárselas a toda la ciudadanía, sino sólo a una pequeña parte de la misma (vid. Nickel, James W.: “Poverty and rights”, cit., pág. 398).



sanitario público sea más costoso que el sistema policial o el sistema electoral, aparte de ser empíricamente discutible, sólo arrojaría una diferencia cuantitativa que no puede traducirse en una pretendida diferencia ontológica entre el derecho a la educación o el derecho a la salud, de un lado, y el derecho a la propiedad privada o el derecho al sufragio, del otro²². Así lo cree también profesor Ansuátegui quien sentencia que “la distinción entre derechos baratos y derechos caros se instrumentaliza política e interesadamente desde aquellas posiciones más proclives a primar aquellos sobre estos”²³.

3. LOS DERECHOS SOCIALES EN COLOMBIA

3.1. Las políticas sociales en Latinoamérica

Si bien el gasto público siempre ha sido muy bajo en América Latina para estándares desarrollados, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales, y las regulaciones siempre han sido muy laxas –excepto en Costa Rica y en los algo más avanzados países del Cono Sur–, por lo que la gran mayoría de la población ha permanecido desprotegida y su acceso a los servicios básicos ha sido siempre muy limitado²⁴, en las dos últimas décadas del siglo XX –como nos explican Draibe y Riesco²⁵–, la situación empeoró aun más como consecuencia de la adopción en la gran mayoría de los estados de la región de lo que más tarde se denominaría el Consenso de Washington, que se tradujo en un severo desmantelamiento de las instituciones del Estado, especialmente de las concernientes a la política social, a medida que un frenesí de privatizaciones y rebajas arancelarias pareció apoderarse de las élites latinoamericanas.

²² Vid. Hierro, Liborio L.: “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, cit., pág. 258.

²³ Ansuátegui Roig, F. J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en Ribotta, Silvina y Rossetti, Andrés (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI*, cit., págs. 61 a 62.

²⁴ Vid. Barrientos, Armando, Gideon, Jasmine y Molyneux, Maxine: “New developments in Latin America’s Social Policy”, en *Development and change*, nº 39, 2008, pág. 760.

²⁵ Vid. Draibe, Sonia M. y Riesco, Manuel: *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*, Documento de Trabajo nº 31, Fundación Carolina, Madrid, 2009, págs. 5 a 10.



Tales medidas, como era previsible, beneficiaron considerablemente a unos pocos, sobre todo, a las multinacionales extranjeras, pero también el capital local, en la medida en que se quedó con las empresas privatizadas a precio de liquidación. Sin embargo, como también era de esperar, tal desmantelamiento de las políticas sociales públicas afectó especialmente a los sectores medios, que quedaron desprotegidos en buena medida, al tiempo que sus empleos se tornaban más precarios y su vida en general más insegura. Mientras tanto, un reducido gasto público social se focalizaba en los extremadamente pobres, aliviando un poco su atroz condición o, al menos, impidiendo que se deteriorase aún más.

No obstante, con la llegada del nuevo siglo se produjo un nuevo giro que se apartaba del neoliberalismo²⁶ y una nueva estrategia de desarrollo empezó a emerger, con lo que la política social tomaba nuevamente el centro del escenario. Ahora bien, el eje de las nuevas estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina se basa esencialmente en los llamados “Programas de Transferencias Condicionadas”, como es el caso del programa “Familias en Acción” de Colombia. Estos programas son del tipo *cash benefits*, es decir, consisten en auxilios monetarios asistenciales, sin contrapartida contributiva, y operan con condicionantes, esto es, la entrega del beneficio tiene como contrapartida el cumplimiento por parte de los miembros de la familia beneficiaria²⁷ de ciertos requisitos en las áreas de la educación (matrícula y asistencia mínima a las clases), sanidad (asistencia regular a los servicios de salud) y, en ciertos casos, capacitación y búsqueda de trabajo. Este diseño responde al doble objetivo de estos programas: el alivio inmediato de la pobreza (objetivo a corto plazo) y la reducción de la pobreza futura, a través del aumento del capital humano de los miembros más jóvenes

²⁶ El pensamiento neoliberal es fuerte aún y dominante en la academia y entre los cuadros de gobierno y mantiene inexpugnables hasta el momento sus bastiones en los ministerios de finanzas y en los bancos centrales. Sin embargo, aparece claramente a la defensiva y ni siquiera los partidos de derecha hacen campaña con sus consignas (vid. Draibe, Sonia M. y Riesco, Manuel: *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*, Documento de Trabajo nº 31, Fundación Carolina, Madrid, 2009, pág. 5).

²⁷ Pues, en efecto, el programa tiene por foco la familia y no cada uno de sus miembros individualmente, y la entrega del beneficio se hace preferentemente a la mujer.



de las familias, que ha de ser logrado mediante inversiones en nutrición, sanidad y educación (objetivo a largo plazo).

Los Programas de Transferencias Condicionadas han registrado resultados bastante heterogéneos y contradictorios, razón por la cual este tema es altamente controvertido y objeto de un continuo debate entre defensores y críticos de los mismos. Por un lado, los programas cuentan con numerosos apoyos por parte de los beneficiarios y de buena parte de la opinión pública, además de presentar innegables ventajas operativas y bajos costos, y se muestran positivos en términos de mejora del consumo actual de las familias y de acceso a los servicios sociales fijados en los requisitos. Pero por otro, tienden a ser poco concluyentes respecto de sus principales objetivos, esto es, la efectiva reducción de la pobreza y el aumento del capital humano de las generaciones jóvenes y lo cierto es que no se vislumbran resquicios que permitan a las familias salir de forma sostenida de la situación de dependencia. Y además, hay que considerar, precisamente por esto último, que se trata de programas muy porosos a la manipulación clientelista y, de hecho, en muchos casos operan como notables máquinas de ganar elecciones²⁸. No obstante, a pesar de sus modestos resultados, estos programas parecen estar siendo consolidados como pilar de las estrategias nacionales de enfrentamiento de la pobreza en la región.

3.2. Panorama de la pobreza en Colombia

Colombia es –o, al menos, eso dice su Constitución– un Estado Social de Derecho y su estructura política tiene como objetivo combatir las penurias económicas y sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Para tales efectos, se exige el esfuerzo encaminado hacia la construcción de las condiciones indispensables para garantizar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance, asegurándoles, como mínimo, la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los medios dinerarios imprescindibles para desenvolverse en la sociedad. Sin

²⁸ Vid. Barrientos, Armando, Gideon, Jasmine y Molyneux, Maxine: “New developments in Latin America’s Social Policy”, cit., pág. 763.



embargo, pese al noble y altruista marco constitucional bajo el cual se cimentó el Estado colombiano, la realidad bajo la cual viven y se desarrollan un buen número de colombianos es otra²⁹. Ciertamente, la realidad cotidiana es una clara muestra del fracaso de las políticas sociales de los últimos años que no han podido detener la crisis social.

Así, en la última década, la pobreza ganó un espacio considerable, hasta llegar a considerarse como uno de los fenómenos más aberrantes y aterradores del siglo XXI. Concretamente, en el mes de agosto de 2009, el informe de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad, presentado por el Departamento Nacional de Estadísticas y del Departamento Nacional de Planeación reveló las nada alentadoras cifras de pobreza en Colombia, que arrojaron los niveles más altos de América Latina. El índice de pobreza en 2008 era del 46%, el equivalente a 19.850.238 de los habitantes del territorio nacional, lo que conlleva a denunciar que cerca de la mitad de la población en Colombia es pobre³⁰, además de que una sexta parte de la población es indigente (el 17.8%, el equivalente a 7.693.238 de los habitantes del territorio nacional)³¹.

Es cierto, no obstante, que el informe correspondiente al año 2010, reveló que las cifras de pobreza pasaron del 46% en el año 2008 al 45% en el año 2009, y las de indigencia del 17.6% al 16.4%³², por lo que las autoridades colombianas expresaron su satisfacción por los resultados obtenidos en el Informe, al considerar que se evidenciaba la reducción de la pobreza en Colombia, lo cual demostraba que los esfuerzos realizados obtuvieron sus frutos. Sin embargo, prestigiosos analistas económicos dejaron ver su descontento y preocupación, ya que la pobreza no tuvo una reducción considerable correlativamente frente al crecimiento económico obtenido en los últimos años –en el

²⁹ Vid. Londoño, Beatriz (y otros): Grupo de Investigación “Carlos Holguín Holguín”, “La efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto colombiano”, Serie de Documentos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, No.35, Bogotá, abril de 2004, pág. 17.

³⁰ La población total del territorio colombiano en 2008 era de 43.196.721 de habitantes, según el Informe presentado por la MESEP.

³¹ Vid. Galvis Catro, Felipe: “¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo”, Boletín No.4: Serie sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Bogotá, octubre de 2009.

³² Vid. Informe presentado en el mes de abril de 2010 por la MESEP.



año 2006 el PIB fue del 6,9% y en el 2007 del 7,5%³³–, además de que también a pesar del crecimiento económico en los últimos años se disparó el desempleo, hasta llegar a cifras preocupantes como el 12.6% en 2010³⁴.

En definitiva, la política económica colombiana no favorece el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, puesto que, como sostiene David Castell, “las políticas de tipo neoliberal han propiciado buenos resultados macroeconómicos y un buen ambiente empresarial, pero las políticas tanto de desarrollo de capital físico como de capital humano presentan serias dificultades y están subordinadas a las primeras. Asimismo, el modelo ha dejado al “mercado” el desarrollo social y, como sucediera en el resto de la región, tal desarrollo se ha estancado y los únicos favorecidos han sido los empresarios. El marco fiscal del país refleja, también a las claras, las prioridades del gobierno colombiano actual en cuanto a gasto público en defensa y servicio de la deuda, dejando recursos limitados para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza –en el 2004, según la Contraloría General de la República, tan solo un 2.1% del PIB colombiano estuvo destinado a la inversión social, frente a un 10% destinado a defensa³⁵–.

Además, el carácter contingente y parcial de las políticas sociales las convierte en asistencialistas, sin lograr tocar la raíz de los problemas. En efecto, como en otros lugares de Latinoamérica, también en Colombia se adoptó una política asistencialista a través del programa “Familias en acción” dirigido a familias del nivel uno del Sisben³⁶,

³³ La Economista Consuelo Corredor considera, precisamente, que el principal problema relacionado con la falta de efectividad del crecimiento de la economía en Colombia, radica en la distribución: “La evidencia empírica ha demostrado que se puede tener altos niveles de crecimiento y sin embargo aumentar la situación de pobreza y de pobreza extrema en la medida que ese crecimiento se concentra en pocas manos. Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en el continente y América Latina es el continente más desigual del mundo. Aquí hay concentración de la tierra, de los activos productivos y de los activos financieros. El crecimiento económico va a manos de aquellos que detentan los derechos de propiedad y la riqueza” (Entrevista con Consuelo Corredor, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas desde 1984, Bogotá, 17 de octubre de 2009).

³⁴ Al mes de julio de 2010 había en Colombia un total de 2,75 millones de personas desempleadas, de acuerdo al Informe presentado por el DANE.

³⁵ Vid. Castell, David: “¿Creciendo para quién? El modelo neoliberal de crecimiento colombiano anti pobres”, disponible en: www.zonaeconomica.com, consulta del 7 de febrero de 2011.

³⁶ El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos que busca obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos,



a comunidades indígenas y a quienes están en situación de desplazamiento con hijos menores de 18 años, cuya misión era la entrega de una ayuda económica para la educación y la sanidad. Lamentablemente, estos programas no se orientaron a contrarrestar la pobreza, sino que su fin primordial fue la entrega de subsidios, lográndose únicamente conservar la concepción del Estado paternalista, donde lo más importante es ser un beneficiario.

Por ello, Colombia sigue siendo un país con una evidente desigualdad social, pues los factores como el desempleo, la crisis del sistema de seguridad social y el equivocado manejo de los subsidios focalizados conllevan al persistente nivel de inequidad que se manifiesta en la extrema pobreza de que son víctimas millones de personas, que son marginados, excluidos y discriminados³⁷.

No obstante, la naturaleza social del Estado de Derecho colombiano debería implicar un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social y la protección de la dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar los derechos sociales básicos y para promover las condiciones apropiadas para que la igualdad sea real y efectiva, así como adoptar las medidas necesarias para proteger a los grupos discriminados y marginados, como también a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en inferioridad manifiesta.

Y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones la Corte Constitucional colombiana. Veamos un ejemplo:

“El Estado Social de Derecho, los principios de dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y

distritos y municipios del país. Estos datos se emplean para focalizar el gasto público y garantizar que el gasto social se asigne a los sectores poblacionales más pobres y vulnerables. Mediante la aplicación de una encuesta se identifican los posibles beneficiarios de programas en las áreas de salud, educación y bienestar social, entre otras. Así, se establece un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme que puede ser empleado por las entidades territoriales.

³⁷ Vid. López Obregón, Clara Eugenia: *Economía de los Derechos*, Biblioteca Jurídica DIKE-Universidad del Rosario, Bogotá, 2005, pág. 73.



el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación – propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público—³⁸.

Sin embargo, y pese a la consagración constitucional del principio de justicia distributiva, la asignación de recursos económicos que se debe hacer a la sociedad no siempre tiende a privilegiar a los sectores desfavorecidos. Ese desequilibrio se ve reflejado en la desigualdad, que a su vez se manifiesta en la imposibilidad de los pobres para acceder a servicios públicos, seguridad social, bienestar, empleo y, en general, a todo cuanto conforma una vida digna. Al pobre se le ha despojado de su derecho a ser tratado dentro de la población vulnerable y de ser atendido de manera especial, pues se ha olvidado por completo que “la preferencia por los más débiles es un principio básico de una sociedad justa”³⁹.

Ciertamente, no hay que perder de vista que la pobreza no es sólo un tema económico, ya que también constituye un grave problema en términos de derechos humanos, por la incapacidad que deviene ante la privación que tiene un amplio sector de la sociedad, para acceder a los bienes y servicios relacionados con el disfrute los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, la protección de la familia, las libertades sindicales y la alimentación⁴⁰.

³⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-426 de Julio de 1992, Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Sarmiento, A. y Arteaga, L., “Focalizar o universalizar: un falso dilema”, en *Cuadernos de Economía*, vol. 17, nº 54, 1998, pág. 29.

⁴⁰ Vid. Galvis Catro, Felipe: “¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo”, Boletín No.4: Serie sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Bogotá, octubre de 2009.



3.3. Mecanismos jurisprudenciales para la protección de los derechos sociales en Colombia

Como es obvio, la exigibilidad de los derechos sociales implica el nacimiento de obligaciones positivas y negativas. Las primeras están relacionadas no sólo con la idea de que el Estado disponga de los recursos económicos para poder ofrecer una prestación, sino que a la vez provea recursos y permita el nacimiento de una relación directa entre el Estado y el beneficiario.

Suele argüirse, como se ha visto, que el principal problema de la protección de los derechos sociales se relaciona, precisamente, con el costo económico que representa para el Estado y, sin duda, la protección de los derechos sociales tiene un costo que implica la asignación de recursos escasos, pero, quizás sea más grave, al menos en el caso de Colombia, el problema de la protección de los derechos sociales por la falta de acciones o garantías procesales concretas que los tutelen y, más en concreto, la inadecuada estructura del sistema judicial para exigir a los poderes públicos el cumplimiento de la obligación de disponer de fondos, así como la inexistencia de acciones idóneas y de instrumentos procesales⁴¹. A pesar de esto, la Corte Constitucional ha declarado que los derechos sociales son merecedores de toda la atención por parte del Estado, que debe a través del legislador ejecutar el mandato social de la Constitución, en el sentido de crear instituciones y procedimientos, así como reservar parte de los recursos del erario público para su protección. Y, en consecuencia, por vía jurisprudencial, ha permitido el uso de la acción de tutela para proteger estos derechos cuando se viola el mínimo vital o cuando la afectación al derecho social es el resultado de la violación de un derecho fundamental⁴².

⁴¹ Vid. Abranovich, Victor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, págs. 39 a 40.

⁴² Vid. COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-840 de 26 de octubre de 1999. Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.



Así, en la búsqueda de la efectividad de los derechos sociales, en Colombia la Corte Constitucional desarrolló una audaz jurisprudencia garantista, dotando de un respetable grado de eficacia a la acción de tutela establecida por la Constitución de 1991. Veamos un ejemplo:

“Excepcionalmente ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población, y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto del mínimo vital, la abstención o la negligencia del Estado se han identificado como las causantes de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales”⁴³.

La lectura que hace la Corte Constitucional respecto de los derechos sociales, por tanto, es que “los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución”⁴⁴, premisa bajo la cual se entiende que en los casos en los que se logre demostrar que la falta de reconocimiento del derecho fundamental significa lesionar de manera seria y directa la dignidad humana de la persona afectada por la vulneración del derecho, se puede acudir al amparo por vía de acción de tutela.

No obstante, algunos juristas discuten la viabilidad de interponer la acción de tutela para la protección de los derechos sociales, por considerar que dicho mecanismo afecta al presupuesto y al gasto público; de igual manera se ha señalado que la justiciabilidad de los derechos sociales “adquiere matices especialmente intensos hoy en

⁴³ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-111 del 6 de marzo de 1997. Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁴ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-016 del 22 de enero de 2007. Magistrado Ponente Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.



día en nuestro país, debido a la dificultad de conciliar una Constitución muy progresista en materia de derechos sociales con una realidad social colmada de necesidades e injusticia”⁴⁵

Los defensores del uso de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos sociales, por su parte, hallan su sustento en la idea de que se trata de derechos subjetivos que deben ser amparados para cumplir con el mandato constitucional de manera clara y enfática y que su desprotección conlleva una afectación de la vida digna y, por tanto, no puede estar sujeta a “una negociación política o a la disponibilidad de recursos”⁴⁶. El impacto económico de las decisiones no es un argumento que justifiquen la desprotección de los derechos sociales. Las consecuencias económicas de los fallos son el precio que se debe pagar por la realización de un Estado social de derecho en una sociedad con tantas carencias como la colombiana⁴⁷.

4. CONCLUSIONES

Como escribe Gerardo Pisarello, “no hace falta un espíritu excesivamente crítico para suscribir la impresión de que los derechos sociales constitucionales son a menudo una fachada brillante tras la cual se esconde un edificio en ruinas”⁴⁸. Además, como se ha apuntado más arriba, es frecuente en muchos países –entre ellos en la mayoría de los latinoamericanos– la tendencia de las instituciones estatales a concebir los derechos sociales como concesiones institucionales planificadas desde “arriba”, según criterios tecnocráticos, y dirigidas a reducir al ciudadano a mero cliente del Estado social. Este proceso, como es evidente, sumerge a los derechos sociales en un ámbito de opacidad en el que prosperan los privilegios y la corrupción y en el que los costes y la ineficacia de las políticas sociales, caracterizadas por la discrecionalidad administrativa, las distorsionadas formas de mediación partidocrática y el enquistamiento de poderes

⁴⁵ Uprimy, Rodrigo (y otros): *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia?*, Editorial Norma, Bogotá, 2006, pág. 504.

⁴⁶ Uprimy, Rodrigo (y otros): *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia?*, pág. 516.

⁴⁷ Vid. Uprimy, Rodrigo (y otros): *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia?*, cit., pág. 516.

⁴⁸ Pisarello, Gerardo: “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, cit., pág. 81.



invisibles, estatales y paraestatales, inmunes a mecanismos adecuados de control político, jurisdiccional o social, se elevan en forma creciente⁴⁹.

Pero si de verdad creemos en los derechos sociales –lo que, ni más ni menos, significa creer en la dignidad del ser humano, de todo ser humano–, los gobiernos deberían contar con una adecuada inversión de recursos que permitieran el diseño, la implementación, la supervisión y la evaluación de políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las obligaciones del Estado para con sus ciudadanos y que, a su vez, dotaran a los titulares de los derechos sociales de instrumentos verdaderamente eficaces para exigir a los poderes públicos el respeto, la protección y la satisfacción de los mismos⁵⁰.

Es evidente que estos derechos presentan, en no pocas ocasiones, serias dificultades en cuanto a su exigibilidad por motivo de la falta de recursos del erario público, pero –como ya se ha señalado– esto no puede convertirse en una excusa para que el Estado se sustraiga de la obligación de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. Así lo cree también Javier Ansuátegui, a cuyo juicio, el Estado no debe ser una sociedad mercantil con fines de lucro; el crecimiento económico no es el fin básico del Estado, ni tampoco un argumento en relación con su legitimidad. Y, ciertamente, “si pensamos en el paradigma pactista, por ejemplo en Locke, observamos que el fin de la institución de la autoridad estatal tiene que ver con la garantía de los derechos y de las libertades y no con el carácter saneado del balance entre gastos e ingresos públicos”⁵¹.

Esto no supone negar la dependencia presupuestaria de las políticas de derechos. Lo que se quiere decir es que la dependencia presupuestaria sería una circunstancia que habría que tener en cuenta a la hora de afrontar los problemas de distribución en contextos de escasez moderada y no una excusa para no satisfacer derechos. Además, si hemos desestimado la distinción entre derechos baratos y derechos caros y reconocemos

⁴⁹ Vid. Pisarello, Gerardo: “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, cit., pág. 86.

⁵⁰ Vid. Uprimy, Rodrigo: *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Centro de Estudios de Derecho y Justicia, Ediciones Antropos, Bogotá, 2007, pág. 75.

⁵¹ Ansuátegui Roig, F. J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, cit., pág. 61.



que todos los derechos cuestan, la excusa, en su caso, sería oponible en el proceso de satisfacción y garantía de cualquier derecho, y no solo de aquellos considerados a priori costosos. “El sentido de mi argumento, por el contrario –concluye el citado profesor–, es el de recordar que los argumentos morales están del lado de los derechos y no del lado del presupuesto o del balance de las cuentas del Estado. Este debe estar condicionado –siempre en el ámbito de lo posible– por las exigencias de aquellos”.

Es preciso, por tanto, buscar argumentos y estrategias para que los derechos sociales sean considerados, a todos los efectos, como derechos plenos y exigibles al mismo nivel que los demás derechos. Una de estas estrategias podría ser la atrevida e imaginativa iniciativa tomada por la Corte Constitucional colombiana de vincular estos derechos a los derechos individuales (como consecuencia de su vinculación al respeto a la dignidad humana) extendiendo, por tanto, a aquéllos las acciones previstas constitucionalmente para la salvaguarda de éstos.

Y también parece una magnífica estrategia la propuesta de Javier Ansuátegui quien se pregunta hasta qué punto es útil seguir hablando de derechos sociales, pues si, por una parte, las diferencias con otros derechos no son tan relevantes y, por otra, a pesar de lo anterior, cuando se habla de derechos sociales es, en muchas ocasiones, para subrayar sus “carencias” en relación con los “auténticos derechos”; entonces, una manera de responder a las teorías devaluadas de los derechos y de tomárselos en serio es dejar de utilizar el adjetivo “sociales” y hablar simplemente de derechos fundamentales⁵².

No obstante, quizás la principal arma al alcance de la ciudadanía para remover la frecuente impunidad en la vulneración de las obligaciones estatales en relación con los derechos sociales, más allá de las acciones judiciales y de las garantías “semi-jurisdiccionales” (defensores del pueblo, comisiones de derechos humanos, etc.), sea lo que podríamos llamar “garantías sociales”, entendidas como instancias de participación ciudadana en formas de la autotutela de los derechos humanos.

⁵² Vid. Ansuátegui Roig, F. J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, cit., pág. 62.



Estas garantías o instrumentos en manos de los ciudadanos incluirían desde el ejercicio de derechos sociales procedimentales, como el derecho de asociación o de huelga, hasta la propia desobediencia civil que, llegado el caso, podrían convertirse en valiosos mecanismo de defensa y actualización de la Constitución⁵³.

Ciertamente, coincidimos con Thomas Pogge⁵⁴ en que lo que se necesita para garantizar verdaderamente un derecho es una ciudadanía vigilante que se comprometa profundamente con este derecho y que esté dispuesta a trabajar en pro de su realización política. El gobierno puede ser el primordial garante de los derechos humanos y el principal referente que puede tenerse en cuenta en la valoración de la falta de respeto oficial, pero los guardianes últimos de los derechos humanos son los individuos.

No obstante, no podemos obviar que la situación de la ciudadanía en nuestros días no nos permite ser muy optimistas al respecto. Escribe, en este sentido, Ignacio Sotelo que el ciudadano, convertido en consumidor, se limita cada vez más al ámbito del consumo, esperando menos del Estado y de las demás instancias sociales. Debilitadas las redes intermedias (familia, vecindad, empresa), nos iremos acostumbrando a luchar solos por la sobrevivencia, situación que poco a poco iremos aceptando como un destino inexorable; “ideológicamente se subrayaran las ventajas y se ocultarán las desventajas que al fin y al cabo, en la forma más dura atañen solo a un tercio de la población. De no producirse una rebelión social –que es posible, aunque por ahora parece poco probable– a mediano plazo se divisa un lento desmontaje del Estado social”⁵⁵.

⁵³ Vid. Pisarello, Gerardo: “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, cit., pág. 102.

⁵⁴ Vid. Pogge, Thomas: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005, págs. 87 y 88.

⁵⁵ Sotelo, Ignacio: *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta, Madrid, 2010, pág. 392.



BIBLIOGRAFÍA

ABRANOVICH, V. y COURTIS, C.: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002

ANSUÁTEGUI ROIG, F. J.: “Argumentos para una teoría de los derechos sociales”, en RIBOTTA, S. y ROSSETTI, A. (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*

ASÍS ROIG, R.: “Sobre la interpretación de los derechos sociales”, en RIBOTTA, S. y ROSSETTI, A. (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*

BARRIENTOS, A., GIDEON, J. y MOLYNEUX, M.: “New developments in Latin America’s Social Policy”, en *Development and change*, nº 39, 2008

CARBONELL, M., CRUZ PARCERO, J.A., y VÁZQUEZ, R. (comps): *Derechos sociales y derechos de las minorías*, UNAM, México, 2001

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-426 de Julio de 1992, Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-840 de 26 de octubre de 1999, Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia SU-111 del 6 de marzo de 1997, Magistrado Ponente: Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-016 del 22 de enero de 2007, Magistrado Ponente: Doctor Humberto Antonio Sierra Porto.



DIETERLEN, P.: *La pobreza: un estudio filosófico*, F.C.E., México, 2003

DRAIBE, S. M. y RIESCO, M.: *El Estado de Bienestar en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*, Documento de Trabajo nº 31, Fundación Carolina, Madrid, 2009

GALVIS CATRO, F.: “¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo”, Boletín No.4: Serie sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Bogotá, octubre de 2009

HIERRO, L.: “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, en *Doxa*, nº 30, 2007

KELLEY, D.: *A life of One's Own*, Cato Institute, Washington, 1998

LONDOÑO, B. (y otros): Grupo de Investigación “Carlos Holguin Holguin”, “La efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto colombiano”, Serie de Documentos, Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario, No.35, Bogotá, abril de 2004

LÓPEZ OBREGÓN, C. E.: *Economía de los Derechos*, Biblioteca Jurídica DIKE-Universidad del Rosario, Bogotá, 2005

NICKEL, James W.: “Poverty and rights”, en *The Philosophical Quarterly*, vol. 55, nº 220, 2005

NINO, C. S.: “Sobre los derechos sociales”, en CARBONELL, M., CRUZ PARCERO, J.A., y VÁZQUEZ, R. (comps): *Derechos sociales y derechos de las minorías*

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G.: *Derechos sociales y positivismo jurídico*, Dykinson, Madrid, 1999



PISARELLO, G.: “Del Estado social legislativo al Estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales”, en *Isonomía*, nº 15, 2001

POGGE, T.: *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005

RENTERÍA DÍAZ, A.: “Derechos humanos. Justificación y garantías”, en *Isonomía*, nº 28, 2008

RIBOTTA, S. y ROSSETTI, A. (eds.): *Los derechos sociales en el siglo XXI. Un desafío clave para el derecho y la justicia*, Dykinson, Madrid, 2010

SARMIENTO, A. y ARTEAGA, L., “Focalizar o universalizar: un falso dilema”, en *Cuadernos de Economía*, Vol. 17, No.54, 1998

SOTELO, I.: *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta, Madrid, 2010

UPRIMY, R. (y otros): *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia?*, Editorial Norma, Bogotá, 2006

UPRIMY, R.: *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Centro de Estudios de Derecho y Justicia, Ediciones Antropos, Bogotá, 2007



POLITICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA DEL SUR

THE EE.UU'S FOREIGN POLICY IN SOUTH AMERICA¹

Eduar Danni Arizala Tenorio²

Resumen: El presente trabajo, evidencia la política exterior de los Estados Unidos en América del Sur, por ser un aliado importante para su desarrollo como nación, pero hoy por hoy, dicha importancia se ve desdibujada a los intereses de otros países como Rusia, China e Irán en la región, percibidos como amenazas a la seguridad de los estadounidenses.

Siendo así, se pretende demostrar que la región se enfrenta a nuevos retos que los conllevará a la reciprocidad de los Estados en querer tener un mundo en igualdad de condiciones para todos.

Desde la administración Obama, se expresa una visión multilateral y multipolar, que reemplaza el enfoque unilateral y bipolar del anterior gobierno, en querer entablar un diálogo honesto y que se basa en el respeto mutuo, como la mejor manera de resolver los desacuerdos y trabajar en pro de los intereses compartidos.

Viéndose comprometidos con el fortalecimiento de las asociaciones existentes y la construcción de otras nuevas para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Con esto

¹ Artículo recibido el 26 de abril de 2011 y aceptado el 30 de mayo de 2011.

² Eduar Danni Arizala Tenorio es Máster en Relaciones Internacionales (UCM) y Máster en Gobierno y Administración Pública UCM) además de Investigador Doctorando en la Universidad Complutense de Madrid en la que realiza su tesis doctoral bajo el título *Acciones afirmativas desde la cooperación internacional para el desarrollo*. E-mail: bs1edward@gmail.com; edarizala@estumail.ucm.es



busca dejar el enfoque unilateral de su política exterior, para dar paso a una dimensión exterior multilateral y multipolar en donde todos los países se les permitan y aspiren más por una relación común y de mutuo acuerdos.

Palabras clave: Unilateralismo, multilateralismo, unipolar, bipolar, multipolar política exterior, seguridad.

Abstract: The present work, evidence of the foreign policies of the United States in South America, being an important ally for its development as a nation, but today, this importance is blurred in the interests of other countries like Russia, China and Iran in the region are perceived as threats to U.S. security.

Thus, it is intended to show that the region faces new lead straight to the reciprocity states will have equal world for all.

From the Obama administration, articulates a vision multilateral and multipolar, which replaces the bipolar unilateralist approach and the previous government, in wanting to engage in honest dialogue based on mutual respect as the best way to resolve disagreements and work towards shared interests. Finding himself committed to strengthening existing partnerships and building new ones to meet the challenges of the XXI century. This approach seeks to stop its unilateral foreign policy, to make way for a multilateral and multipolar external dimension where all countries and strive to enable them to more common relationship of mutual agreements.

Keywords: Unilateralism, multilateralism, unipolar, bipolar, multipolar, foreign policy and security.



SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN., 2. POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU., 3. EE.UU. ANTE LA PRESENCIA DE RUSIA, CHINA E IRÁN EN LA REGIÓN., 4. AMÉRICA DEL SUR ANTE EL DESAFÍO DEL MUNDO EXTERIOR., 5. CONCLUSIONES., 6. BIBLIOGRAFÍAS

1. INTRODUCCIÓN

América del Sur (AS) en América Latina (AL), siempre ha sido un aliado muy importante en la política exterior de Estados Unidos. Pero hoy por hoy, dicha importancia se ve desdibujada por la presencia de países como Rusia, China e Irán percibidos como amenaza a la seguridad de los estadounidenses.

Es evidente, que las relaciones internacionales para algunas zonas del mundo están cambiando, en función de una paridad que permite a regiones (como América del Sur) ser parte de los planteamientos diversos de diferentes actores potenciales; ya que, países como Venezuela y Brasil hacen ver importante la presencia de la región ante un escenario multilateral o multipolar.

La región se enfrentará a nuevos retos que estarán acorde a la exigencia de su nacionalidad, siempre y cuando se respeten las percepciones comunes a la reciprocidad de los Estados en querer tener un mundo en igualdad de condiciones para todos.

El presente trabajo, se concentrará en explicar la política exterior de los EE.UU., desde la nueva administración Obama que trae consigo una visión multilateralista y multipolar que reemplaza el enfoque unilateralista/bipolar del anterior gobierno. En un segundo momento se explicará la presencia de Rusia, China e Irán en la región, por considerarse estos países de gran temor para los intereses estadounidenses y de la misma región; y por último, se analizará la importancia de América del Sur ante el desafío del mundo exterior.



Así, ¿Estados Unidos, se orienta en dejar el enfoque unilateral de su política exterior, para dar paso a una dimensión exterior multilateral y multipolar en donde todos los países se les permitan y aspiren más por una relación común y de mutuo acuerdos?

2. POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU.

Estados Unidos deja el postulado unilateral, con la que constantemente se enfrentaba a los demás y no escuchar a los aliados (y mucho menos competidores), siendo ésta una de las característica en política exterior de la ex administración Bush.

Con Obama se da paso a un doble enfoque de la política exterior. “El primero, es en relación con el tenor general de las relaciones exteriores, incluye una moderna aplicación de “hablar suavemente y llevar un gran garrote”. El segundo, es relativo a la distribución de poder dentro de la administración, implica una centralización de la política exterior en un fuerte y ampliado Consejo de Seguridad Nacional (NSC) y depende de los enviados especiales para las zonas de crisis, dejando a la Secretaria de Estado para dar forma a las percepciones extranjeras”.³

Éstos se lo pueden considerar como “una estrategia selectiva y coordinada que trata de mejorar la imagen estadounidense, de mostrar humildad a cambio de una mayor cooperación del resto del mundo (según Chris Dolan- experto en Ciencias Políticas del centro de estudios Lebanon Valley College en Annville, Pennsylvania)”.⁴

En la región de América Latina (AL) y en especial América del Sur (AS), Estados Unidos trata de entablar un diálogo honesto y que se basa en el respeto mutuo, como la mejor manera de resolver los desacuerdos y trabajar en pro de los intereses

³ BAKER, Rodger. “La Política Exterior Emergentes de Obama”. 2009. [en línea) stratfo 16 de febrero de 2009/19 GMT, disponible en: http://www.stratfor.com/weekly/20090216_emerging_obama_foreign_policy, [Accesado el 20 de Abril de 2009].

⁴ HURST, Steven R. “Obama cambia el rumbo de la política exterior”. [En línea]el Nuevo Herald, Publicado el miércoles, 04.29.09., disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/186/story/437712.html>, [Accesado el 20 de abril de 2009].



compartidos. Estándose comprometidos con el fortalecimiento de las asociaciones existentes y la construcción de otras nuevas para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Siendo esa la interpretación que se hace, se deduce que su futuro estará ligado al futuro de los pueblos de las Américas, y comprometidos para una nueva era de colaboración con países de todo el hemisferio, de trabajar sobre los principios de desafíos del crecimiento económico y la igualdad, la energía y el clima futuro, lo regional y la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, EE.UU., se compromete a dar forma a ese futuro a través de la participación que es fuerte, sostenida, significativa, y se basa en el respeto mutuo.⁵ Desde ese contexto generalizado, la Política Exterior hacia la región se enmarca en las necesidades de convertir a la AS en un aliado estratégico para su seguridad y desarrollo en sentido recíproco.

Ante lo expuesto anteriormente, el unilateralismo estadounidense se reemplaza por la búsqueda de diálogo, la negociación desde el multilateralismo, no con uno, sino con todos los países de la AS, ya que “su política exterior pide la reciprocidad de los Estados”⁶. La dimensión exterior de la administración de Obama, se puede resumir en tres puntos: defensa del multilateralismo realista frente al unilateralismo de Bush, la superación de una visión puramente militar de la política exterior, y la concepción de un “nuevo liderazgo” consciente de que al terrorismo hay que vencerlo también ideológicamente con valores que puedan ser compartido por toda la humanidad; del cual se considera, de que hay que avanzar hacia un nuevo consenso internacional capaz de hacer frente a las amenazas transnacionales⁷, para dejarse en claro “que las metas y

⁵ Véase: Foreign Policy: http://www.whitehouse.gov/issues/foreign_policy/

⁶ OLIVA, María. “El Riesgo es que se Interprete como una señal de debilidad”-En política exterior dice lo que el mundo quiere escuchar pero cumple con su palabra. [en línea] Buenos Aires, publicado el 22 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.cronista.com/notas/186148-en-politica-exterior-dice-lo-que-el-mundo-quiere-escuchar-pero-cumple-su-palabra>, [Accesado el 22 de mayo de 2009].

⁷ GONZÁLEZ, Valentín. “La Visión Exterior de Obama”. [en línea] infomedio Miércoles 13.5.2009, disponible en: <http://www.infomedio.org/2008/02/29/la-vision-exterior-de-obama>



objetivos del país serán compatibles con los valores estadounidenses y el imperio de la ley”⁸.

Aquí, se hace merito a las tres metas que se marcó durante su campaña, las cuales son: “restablecer el prestigio de Estados Unidos en el mundo, abrir un diálogo abierto con los amigos, asociados y adversarios en base al respeto mutuo, y trabajar conjuntamente para establecer y reforzar asociaciones”⁹... enfatizando, en la necesidad de desarrollar elementos de carácter cooperativo como instrumento esencial, casi único para los países medianos y pequeños del sistema internacional...

Esto refleja, que el desarrollo de políticas asociativas,- aparece como un instrumento esencial al abordar muchos de los desafíos inherentes a la agenda emergente en el sistema internacional... y la existencia de voluntades políticas por resolver los temas de la agenda histórica y de desarrollo de las medidas de confianza mutua y de seguridad, se constituyen en instrumentos fundamentales, que han demostrado un alto nivel de eficiencia al ser aplicados de manera bilateral y regional en América Latina, durante los años 90.¹⁰

Al subrayar su dimensión exterior, metas y objetivos acaba con la época en que su país “tomaba decisiones unilateralmente, en el que sólo hablaba y no escuchaba a los demás”. El dialogo aparece ahora como la nueva orientación de la relación diplomática estadounidense con la región, ya que su interés (según Biden, vicepresidente de EE.UU.) es acercarse para crear confianza a nivel continental, permitiendo sacar adelante a la economía estadounidense, lo que a su vez impulsaría el crecimiento

Washington:<http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/January/20090126143104emanym0.6147577.html> [Accesado el 13 de mayo de 2009].

⁹ KELLERHALS JR., Merle. “Primeros cien días de la administración Obama”. [En línea] Conferencia de prensa desde la Casa Blanca. 30 abril 2009, disponible en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/April/20090430161847DMslahrelleK0.1281549.html?CP.rss=true> [Accesado el 13 de mayo de 2009].

¹⁰ ROJAS ARAVENA, Francisco. “La Nueva Agenda de la Política de Seguridad: Las medidas de confianza mutua y de seguridad regional en América Latina: evaluación y perspectivas. En BODERMER, Klaus., GRABENDORFF, Wolf., JUNG, Winfried., y THESING, Josef. *El Triangulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante*. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF). 2002.



económico de abajo hacia arriba y la igualdad de todos. La nueva relación con la región quedará o estará paradigmatizada en medidas responsables que promuevan “la prosperidad común”¹¹.

En esta nueva y compleja realidad, los intereses de los diversos Estados nacionales se diversifican, dando lugar a agendas múltiples que requieren de mecanismos que garanticen relaciones más asociativas-cooperativas y solidarias entre los Estados. Con ese propósito, se busca aumentar la cooperación internacional frente a temas tan cruciales como la promoción de la democracia y de los derechos humanos, el fortalecimiento de la paz, la preservación de recursos naturales, la regularización de los espacios comunes, la liberalización del comercio mundial, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional. (Francisco Rojas Aravena -Capítulo III).

No obstante, que con estas proyecciones de expectativas, se buscan cambios de actitudes frente América del Sur. Pero no hay que olvidar, que en la región se vislumbra una división de dos bloques. Uno que colabora con EE.UU., liderado por los postulados de la izquierda del ex presidente Luis Inácio Lula da Silva de Brasil¹²; y el otro menor, encabezado por Hugo Chávez (presidente de Venezuela).

A consecuencia del nuevo escenario multilateral, EE.UU. percibe con preocupación la presencia de Rusia, China e Irán- siendo el gran peligro para su seguridad nacional, del cual se hace pertinente analizar el papel que estos países juegan en América del Sur.

¹¹ ROJAS ARAVENA, Francisco. “¿Un nuevo trato entre las Américas?” [En línea] mdz, 14 de Mayo de 2009, disponible en:

<http://www.mdzol.com/mdz/nota/127871-%C2%BFUn-nuevo-trato-entre-las-Am%C3%A9ricas/> [Accesado el día 14 de Mayo de 2009].

¹² Lula, ve crecer su protagonismo como líder regional y su figura se fortaleció en la cumbre del G-20, donde guió las propuestas de la región recogidas en la resolución final, como las restricciones a los paraísos fiscales, el combate al proteccionismo y la entrega de recursos para impulsar el comercio. Allí, Lula declaró que Obama constituye una oportunidad para una nueva relación entre el conjunto de América Latina y EE.UU. Tomado de la AGENCIAS/Washington. (2009) “Política Exterior de Obama reconsidera a América Latina”. [En línea]. Domingo 5 de abril de 2009, disponible en:

<http://www.eluniverso.com/2009/04/05/1/1361/0DD9C42B206A4BA6A39A05CB82C536AD.html> [Accesado el 20 de mayo de 2009].



3. EE.UU. ANTE LA PRESENCIA DE RUSIA, CHINA E IRÁN EN LA REGIÓN

La AS, se encuentra ante los postulados de los años noventa, el cual se lo puede caracterizar en el escenario internacional como una época de transición desde el sistema internacional unipolar y bipolar, de los que se inviste la pugna de dos grandes superpotencias, por un lado los Estados Unidos y por el otro Rusia (antigua ex Unión Soviética); y como un nuevo escenario protagonizado por la hegemonía estadounidense que se enfrenta a Rusia, China e Irán a consecuencia de un mundo multipolar/multilateral.

Se persiste con ellos incertidumbres sobre la seguridad del cono-sur y de un nuevo sistema internacional, capaz de generar una larga etapa de inestabilidad para su seguridad planetaria. Con la sola presencia de Rusia en la región se presagia un entorno muy preocupante, al considerarse que vuelven los fantasmas del pasado a pesar de que se creía “haber ganado la Guerra Fría”...

Dadas esas circunstancias, es evidente, que en la AS se pretende recrear la Guerra Fría por confrontación ideológica, muchos lamentan que se vuelva a utilizar retórica de Guerra Fría o que al menos, las dos antiguas superpotencias hayan entrado en una “paz fría”¹³, puesto que la imagen de Rusia en la región introduce inseguridad. Pero la realidad es que Rusia está ahí y va ser un actor fundamental para la AS, sin dejar de lado a China e Irán como actores estratégico,- bien en sentido de intercambio comercial y/o de cooperación de transferencia de tecnologías de punta más modernas.

De manera que, “el continente Latinoamericano es de mucho interés para Rusia, más cuando se le han abierto las puertas en algunos países que se han identificado con el Socialismo, caso concreto Venezuela que ha iniciado nuevas alianzas técnicas, comerciales, militares, conllevando ello a que otros países del Continente vean con interés incursionar en él.

¹³ DE LA CÁMARA, Manuel. “Las relaciones entre Estados Unidos y Rusia”. [En línea]. *UNISCI Discussion Papers*, Nº 15 (Octubre / October 2007) ISSN 1696-2206, disponible en: http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI15_DelaCamara.pdf [Accesado el 20 de mayo de 2009].



El ascenso al poder en varios países del continente americano de líderes nuevos y con aspiraciones a consolidar el rumbo independiente en políticas exteriores y la creación de la economía de mercado socialmente orientadas, abren posibilidades adicionales para el desarrollo de sus relaciones con los países antes mencionados, permitiendo revelar más plenamente el potencial de la cooperación y aprovechar más eficazmente los nuevos formatos de la aplicación conjunta de los esfuerzos sobre la base de los intereses que coinciden.

La activación de la cooperación política, económica, comercial, científica, humanitaria y cultural con los países, figuran entre las prioridades de la política exterior rusa... la cooperación económica y comercial ruso-latinoamericana va desarrollándose con un ritmo acelerado (del 25 al 30% anualmente). Se espera, que para los próximos años la circulación mercantil alcance el nivel récord: 15 mil millones USD.

Partiendo de los postulados antes mencionados, Rusia y los Estados latinoamericanos son aliados naturales en la formación de un orden mundial nuevo más seguro y justo... nos aproxima el rechazo de las tentativas de imponer los enfoques unilaterales, la disposición para respetar, no de palabra sino de hecho, los intereses de los socios, observar estrictamente el principio de la no-intervención en los asuntos internos de los Estados soberanos, la opción a favor del arreglo colectivo basado en las negociaciones de las crisis y conflictos.

Ambas partes rechazan los intentos de imponer posturas unilaterales y respetan los intereses de los socios y el principio de no injerencia en asuntos internos de los Estados Soberanos. Se agrega, que Rusia está dispuesta en fomentar la cooperación equitativa y mutuamente beneficiosa con todos los países de la región, indistintamente de los motivos ideológicos algunos. El petróleo y armamento forman la base de la atracción de lo económico y militar de Moscú en una porción más grande del planeta”¹⁴ ...

¹⁴ MORA VANEGAS, Carlos. “Globalización e Integración”. [En línea] Diario Gestión Polis 28-11-2008, disponible en: <http://www.gestipolis.com/economia/acercamientos-entre-rusia-y-latinoamerica.htm> [Accesado el 22 de mayo de 2009].



Las ambiciones geopolíticas de Moscú coinciden con los intereses económicos de la región, por la razón, de que se está convirtiendo en un mercado más prometedor, a causa del demasiado tiempo de los EE.UU., en Irak y Afganistán, lo que hizo que perdiera contacto con países latinoamericanos y sus políticas se perciban desdibujadas por la presencia no sólo de Rusia (del que se afirma, “Rusia tiene la oportunidad de practicar una nueva política y ver hasta dónde puede ir en una posible confrontación con Estados Unidos”)¹⁵, sino también de países como China e Irán... Así que con palabras del propio presidente ruso Dmitri Medvédev, con la idea del mundo multipolar “busca estrechar lazos con Latinoamérica... con cooperación entre pueblos”.¹⁶

Por su parte, China ha expandido de forma paralela su volumen de inversión extranjera y busca nuevos aliados en América del Sur; y compite con diversos países de la región en el mercado de los EE.UU., y atrae una cantidad creciente de inversiones extranjeras.

La presencia de China se proyecta en favorecer el comercio regional y el propio proceso de modernización en curso, pero a la vez amenaza la seguridad de la región. Debemos considerar la complementariedad de sus economías, ya que China vende a Rusia productos alimenticios y textiles y adquiere metales, maquinaria y equipamientos de transportes.

“En el campo de la defensa, Rusia participa en la modernización del ejército chino y ha suscrito acuerdos por valor de varios miles de millones de dólares para suministrar a Pekín misiles S300-PMU y otros equipo... comparten un creciente nacionalismo, una deseada y efectiva multipolaridad de las relaciones mundiales, y acusan el carácter problemático de su entendimiento con los países occidentales... la búsqueda de un camino propio, el alejamiento del mimetismo occidental, una mayor influencia en el contexto internacional que sirva de equilibrio al peso de Washington,

¹⁵ RBC Daily Kommersant: Rusia refuerza su presencia cerca de Estados Unidos 18-9-2008. <http://en.rian.ru/analysis/20080918/116938574.html>. Rusia busca “acercarse” a EE.UU. en Latinoamérica. martes 23 de septiembre de 2008. <http://eldolarespapelpintado.blogspot.com/2008/09/rusia-busca-acercarse-eeuu.html>

¹⁶ Por TeleSUR: RUSIA DISPUESTA A UNIRSE AL ALBA. jueves, 27 de noviembre 2008 a las 07:19:00. <http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=3728>



bien podrían cimentar el nacimiento de un eje estratégico Moscú-Pekín, de un nuevo bloque al que se sumarían algunos países, aún huérfanos, del llamado Tercer mundo”.¹⁷

Al analizar este escenario, China se presenta como un nuevo actor de interés para los gobiernos, ya que considera que firmar tratados comerciales con países del Cono Sur puede proporcionar grandes beneficios a la economía de la región y su economía. Por colocar sólo dos ejemplos: “Venezuela y China han firmado hasta ahora más 30 acuerdos de cooperación, convirtiendo a Venezuela en el principal destino de las inversiones chinas...definitivamente, la fortaleza principal con la que cuenta Venezuela radica en su potencial energético así como en sus recursos naturales muy especialmente en el área de la minería, y en segundo lugar sus bellezas naturales, lo cual representa un gran atractivo para el inmenso mercado turístico Chino”¹⁸.

Al igual que Venezuela, China ve al Perú, como la puerta de entrada a América del Sur. Una de las ventajas que Perú ofrece a China como socio económico está referida a la convergencia económica de carácter estratégico, que se deriva de su posición geográfica en el continente, como puente entre Asia y el interior de Sudamérica y el océano Atlántico mediante los corredores bioceánicos.¹⁹

La otra preocupación para los intereses estadounidenses, sería la gran relación de países como Venezuela²⁰, Ecuador y Bolivia, de corte izquierdistas con Irán; por los postulados del Almirante de la Marina James Stavridis, quien supervisa los intereses militares de Estados Unidos en la región como jefe del Comando del Sur, al considerar, que Hezbollah estaba vinculado con el tráfico de drogas en Colombia... y

¹⁷ Véase: RÍOS, Xulio. *China: ¿Superpotencia del siglo XXI?* Icaria, Barcelona, 1997 <http://www.ucm.es/BUCEM/cps/lecturas/1.htm>

¹⁸ Véase: «Esforcémonos en pensar bien: he ahí el principio de la moral.» <http://www.gestiopolis.com/canales7/eco/venezuela-y-china.htm>

¹⁹ ANDINA-AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS: China ve al Perú como puerta de entrada a América del Sur, dice embajador. 08h14min. Lima, mar. 10 (ANDINA). <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=mmlFL/141Fc=>

²⁰ Venezuela está intentando vender uranio a Irán para ayudar al desarrollo de la actividad nuclear del país persa, y que Caracas habría falsificado documentos de exportación de equipamiento hacia Teherán. Respecto a la influencia de Irán en la región sur de América, Israel les dijo a los países de esa zona que el gobierno islámico pone en peligro la paz del mundo a través del terror y de su programa nuclear. (Notiisrael-Semanario de actualidad judía e Israelí: Preocupación de Israel por la influencia de Irán en América del Sur. <http://noti.hebreos.net/enlinea/2007/07/22/1891/>).



puntualiza...“esa es una preocupación principalmente debido a las conexiones entre el Gobierno de Irán, que es un Estado que patrocina al terrorismo, y Hezbollah”... también Stavridis expuso: que las actividades de Hezbollah en América del Sur han estado concentradas particularmente en la región fronteriza entre Brasil, Paraguay y Argentina, pero también en Colombia.

Aunque Hezbollah rechazó las vinculaciones que le hacen con las drogas y lavados de dineros, describió las acusaciones como parte de una campaña de propaganda que busca dañar su imagen.

Por esas razones, el Gobierno del presidente Barack Obama ha buscado iniciar un diálogo con Teherán, pese a sus grandes diferencias sobre varios temas, incluyendo el programa nuclear iraní, del cual Irán, defiende diciendo que su programa sólo busca generar electricidad, mientras que Washington y sus aliados acusan a Teherán de intentar fabricar una bomba nuclear.²¹

Aunque se manifieste Irán como una amenaza para la región y los intereses de EEUU, del mismo modo puede ser importante en materia de eventuales negociaciones de exportación comercial de manufacturas, transferencias de tecnologías, etc., por los acuerdos que están negociando con Venezuela para la instalación en territorio venezolano de una planta armadora de vehículos de transporte.

4. AMÉRICA DEL SUR ANTE EL DESAFÍO DEL MUNDO EXTERIOR

La región está dividida por dos líderes que se consideran o se denominan nueva izquierda. La izquierda denominada Progresista (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay)

²¹ Véase el Reporte de David Morgan, editado en español por Gabriela Donos. (2009) “EEUU dice Irán está aumentando actividad en Latinoamérica”. [en línea] REUTERS NP GD/: 17 Mar 2009 14:58, disponible en: <http://about.reuters.com/dynamic/countrypages/colombia/1237319893nN17297297.ASP>. D’Escoto (2009) Acusa a EEUU de «satanizar» a presidente iraní Ahmadineyad. [en línea] EFE. marzo 17, 2009, disponible en: <http://radiolaprimerisima.com/noticias/general/49377>. Sergio Gómez Maseri. (2009) “Corresponsal de El Tiempo en Washington: Alertan por lazos entre el grupo Hezbolá y narcotráfico colombiano”. [en línea] Diario El Tiempo, disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/euycanada/alertan-por-lazos-entre-el-grupo-hezbola-y-narcotrafico-colombiano_4885234-1. [Accesado el 20 de Abril de 2009].



que se fundamenta en los principios como la igualdad (entendida como el rechazo al no respeto de la equidad de género, raza, religión etc.), y la búsqueda de estrategias comerciales para lograr el desarrollo del Cono Sur en su totalidad.

Por otro lado tenemos a la izquierda denominada Populista (Bolivia, Venezuela²², y Ecuador), la cual se fundamenta bajo tres pilares: el no respeto a la disciplina fiscal, el bienestar común y la concentración del poder por parte del Estado. Por su parte Colombia, Paraguay y Perú, se les consideran como una derecha tradicional, y se inclinan más a las pretensiones de la izquierda denominada progresista, por considerarse de estos países se fundamenta en los principios de igualdad. Aunque Brasil y Venezuela juegan un rol fundamental en América del Sur, definen dos visiones diferentes: en primer lugar tenemos a Hugo Chávez (Recordando a considerado como una fuerza peligrosa y maligna²³, siendo también a su vez Bolivia y Ecuador parte de la lista de “demonios preferidos” de Estados Unidos)²⁴, con una mirada geoestratégica y militar, cargada de elementos ideológicos, ilustrada por su política exterior²⁵; a través de una diplomacia proactiva que utiliza los recursos energéticos en el marco de iniciativas como Petrocaribe²⁶, del cual Chávez busca, por una parte, fortalecer su liderazgo en

²² BAYONA, Paola., BUZÓN, Maria Fernanda., CASTAÑEDA, Nelly., GRACE, Naizir., ET AL. “La Política Exterior de los Estados Unidos de América hacia América Latina en el proceso de globalización: una etapa crucial”. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Universidad del Norte. Memorias, Año 3, Nº 6. Uninorte. Barranquilla. Colombia. Noviembre, 2006. ISSN 1784-8886. http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/memorias/memorias_6/articulos/conversatoriofbonell.pdf

²³ Véase: Miguel Vera, entrevista a Noam Chomsky, intelectual y politólogo: ESTADOS UNIDOS - La política exterior de Obama será como la segunda administración Bush. *TeleSur-Sábado 9 de mayo de 2009*. puesto en Línea por Claudia Casal. <http://www.alterinfos.org/spip.php?article3400>

²⁴ La República/Agencias: Eduardo Galeano: Los procesos de cambio en América Latina son "profundos" y "hermosos". Tomado de *Rebelión*.- 12/5/09.

http://www.visionesalternativas.com/index.php?option=com_content&task=view&id=43961&Itemid=1

²⁵ que se basa en dos ejes, según el investigador José Fuentes: la integración regional y la multipolaridad, mecanismos para enfrentar a Estados Unidos.

http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=279293&id_seccion=6 [Accesado el 24 de Mayo de 2009].

²⁶ Entre sus beneficiarios, Petrocaribe incluye a 18 países de la Cuenca del Caribe, con la posible incorporación adicional de Costa Rica... Petrocaribe es un Acuerdo de Cooperación Energética propuesto por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, con el fin de resolver las asimetrías en el acceso a los recursos energéticos, por la vía de un nuevo esquema de intercambio favorable, equitativo y justo entre los países de la región caribeña, la mayoría de ellos sin control estatal del suministro de estos recursos.

Está concebido como un organismo multilateral capaz de asegurar la coordinación y articulación de las políticas de energía, incluyendo petróleo y sus derivados, gas, electricidad, uso eficiente de la



América Latina y el Caribe y, por otra, asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de incidencia mundial... su objetivo prioritario sigue siendo la construcción de un mundo multipolar frente al uní lateralismo y la hegemonía estadounidenses, en el marco de una retórica fuertemente antiimperialista²⁷.

En segundo lugar tenemos la diplomacia cautelosa basada en el desarrollo de la economía y el comercio que impulsa Brasil, cuya formulación más ambiciosa es la UNASUR²⁸.

Esta estrategia que se desarrolla en América del Sur es multidimensional y se basa en el desarrollo productivo, industrial y comercial. Su principal promotor Brasil, aspira a convertirse en un actor y un referente global a partir de la consolidación de su liderazgo en la región, para lo cual busca articular de manera gradual y sostenida, los objetivos de Estado con los objetivos de Gobierno²⁹.

Ambas visiones y narrativas suponen diferentes actitudes frente a EEUU. Chávez agudiza la confrontación en aras de configurar un entramado antihegemónico en la región bajo su liderazgo, y en sintonía con una diversificación de las relaciones de Venezuela con otros poderes emergentes, no obstante su alta dependencia del mercado estadounidense para la colocación de su producción petrolera, lo sitúa en un lugar de subordinación.

misma, cooperación tecnológica, capacitación y desarrollo de infraestructura energética; así como el aprovechamiento de fuentes alternas, como la energía eólica y solar, entre otras.

<http://www.escambray.cu/Esp/Especial/Petrocaribe/Epetroquees071219647.htm>

²⁷ V., para más detalles sobre esta concepción, SERBIN, Andrés. "Hugo Chávez: Liderança e Polarização". En AYERBE, Luis Fernando (ed.): *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*, Editora Unesp, San Pablo, 2008, pp. 117-151.

²⁸ Unasur podría constituirse en una instancia para enfrentar los conflictos en la región que reemplace progresivamente a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental, aunque aún es necesario que adquiera una estructura institucional capaz de sostener en el tiempo sus decisiones. (Andrés Serbin http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf)

²⁹ SERBIN, Andrés. "Entre Unasur y alba: ¿otra integración (ciudadana) es posible?". En MESA, Manuela (coord.). *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008, Ceipaz, Madrid, 2007, pp. 171-182.



En cambio Brasil, busca desarrollar una convivencia pacífica con EEUU y ser reconocido como interlocutor en el marco de una relación que no amenace sus aspiraciones regionales y globales.

Pese a sus marcadas diferencias, responden a una visión multipolar del mundo. Los contrastes, no obstante, están definidos por el uso de una estrategia confrontacional, desde una visión geoestratégica de contenido militarista y con una fuerte apelación ideológica por parte de Chávez, y por el desarrollo sostenido de una cauta estrategia diplomática de cuidadoso enhebrado regional y global³⁰, desde una visión multidimensional de Brasil.³¹

De manera, que las visiones plantean la emergencia de nuevos centros de poder, sin que ello implique, a corto plazo, la declinación de Estados Unidos como potencia estratégica y económica.

Siendo esa su la interpretación que se hace, la gobernanza en la región emergerá orientada a promover y defender bienes públicos globales (desde el medio ambiente hasta los derechos humanos y la ayuda humanitaria), como el de una región que medra con la criminalidad transnacional y los flujos ilegales de narcóticos, armas y personas.

El mundo que enfrenta el gobierno estadounidense de Barak Obama, en gran parte de las tendencias esbozadas tendrá efectos durables en América. Sin embargo, desde este enfoque, quién estará en ascenso en la región será Brasil en un contexto de nuevos vínculos económicos, financieros y comerciales, como también militar para combatir los efectos negativos que atente contra la seguridad de la región, ya que si hay seguridad normalizada igual será para los estadounidenses.

Este nuevo mapa geopolítico regional, en América del Sur, responderá a la emergencia y consolidación de nuevos liderazgos y de nuevos esquemas de articulación

³⁰ Que, sin embargo, tampoco deja de suscitar tensiones con otros países de la región, particularmente en torno de temas energéticos y financieros, como en los casos de Bolivia, Paraguay y Ecuador.

³¹ SERBIN, Andrés. "América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?" *Nueva Sociedad*, 219, 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf



e integración regional funcionales a ellos, en el marco de diferentes comprensiones y visiones de la multipolaridad emergente en el orden global en trato común y de reciprocidad mutua con Estados.

En este contexto, surge la necesidad de fortalecer en cada Estado cuatro ejes fundamentales, orientados a un objetivo común para todos ellos, cual es el de lograr un desarrollo económico y social que posibilite el bienestar de la población y la superación de la pobreza.

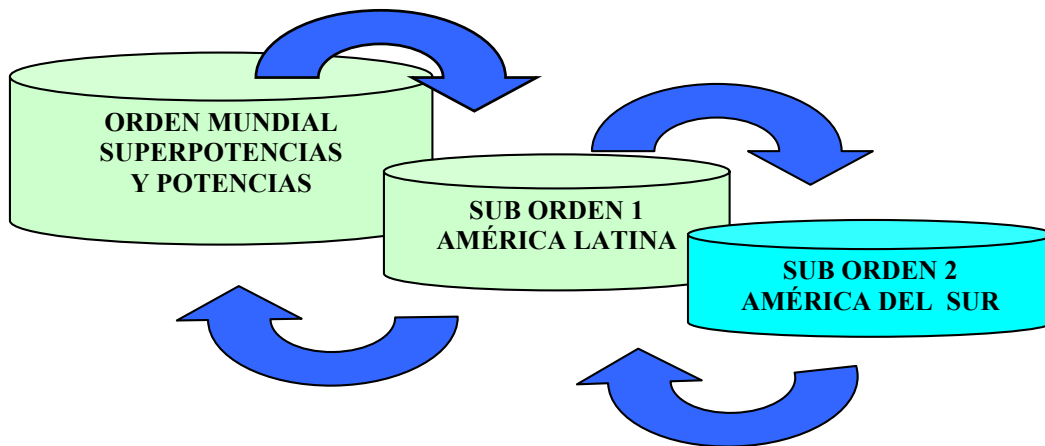
Estos cuatro ejes son: Fortalecimiento de la institucionalidad política; Fortalecimiento de un posicionamiento internacional mediante una gestión diplomática activa y creíble; Una economía sana y sustentable en sus expresiones micro, macro y monetaria; Una Política de Defensa institucionalizada bajo criterios no ofensivos pero coordinados con los objetivos del país; y una Política de desarrollo tecnológico orientada a obtener valor agregado de las exportaciones de materias primas, toda vez que es el principal factor de ingreso de los países.³²

En términos vecinales y para-vecinales, asociados a un territorio definido, América del Sur, establece condiciones políticas, económicas y sociales de tipo interdependiente, tanto en lo que se refiere a la sincronía de sus procesos como por el hecho de existir una potencia como Brasil, que aparece en un lugar destacado de cualquier análisis estratégico que se desee realizar, con capacidad de producir influencias en la región. Ya que por sus importancia a nivel mundial, cambia por complete la mirada latinoamericana de EE.UU., en una mirada y/o noción de Suramérica (ver esquema).

Sí ante la noción era Norteamérica -Latinoamericana.

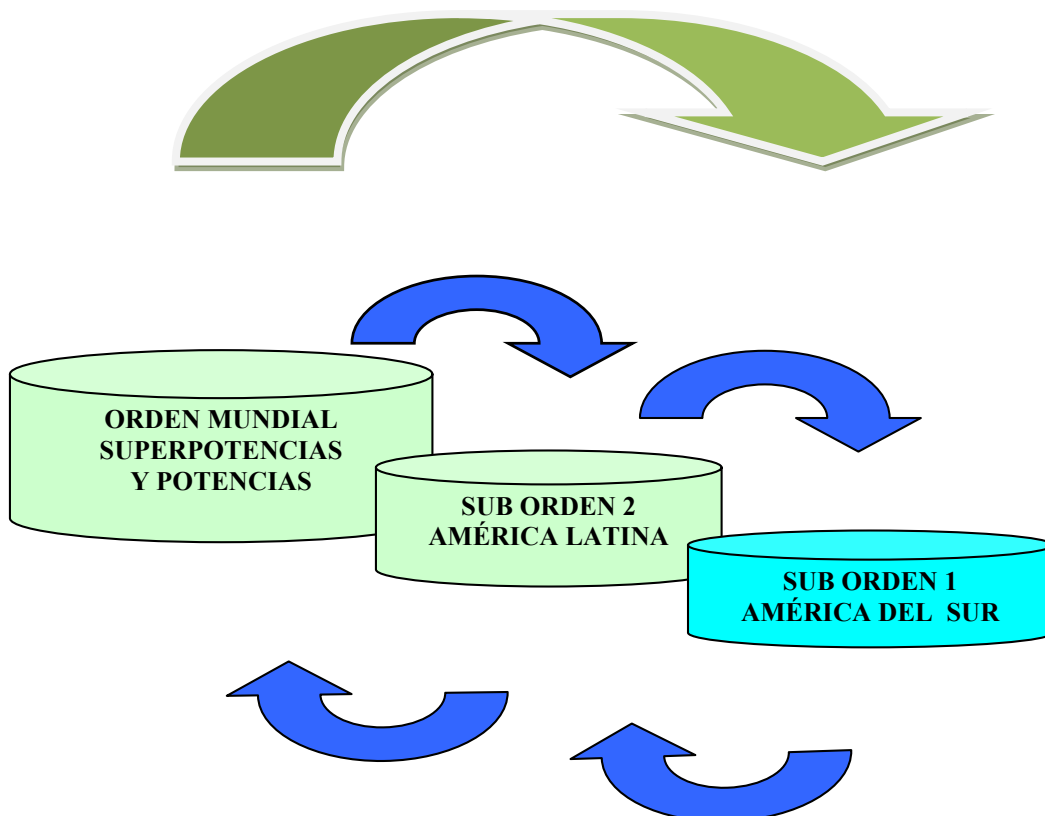
³² Véase: Guillermo Holzmann Pérez. (2001) “ Los Desafíos de una Agenda de Seguridad en América del Sur y su Impacto en los Procesos de Enseñanza en un Contexto de Gobernabilidad Democrática e Integración Regional”. [en línea]Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2001. Research and Education in Defense and Security Studies. May 22-25, 2001, Washington DC., disponible en:

<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block5/Strategic%20Studies%20Panel%20II/Holzmann.Strategic%20Studies%20Panel.rtf> [Accesado el día 20 de Mayo 2009).



La relación entre estos órdenes, que se presenta en la figura, que sólo se muestra como instrumento explicativo, es intensa, flexible, adaptativa y sometida a los más variados intereses. (Guillermo Holzmann Pérez. (2001))

Hoy se ve que la noción de Latinoamérica se convierte en la noción de Suramérica. Norteamérica-Suramérica y viceversa.





Por último quedaría decir que la Administración Obama, trae consigo los visos del pasado de la administración Clinton, al nominar nuevamente al chileno “Arturo Valenzuela³³ para ocupar la Subsecretaría de Asuntos Interamericanos, el cargo referente del Departamento de Estado para la región. Que estaba en funciones de Tom Shannon, nombrado por Bush; con esta decisión, comienza el nuevo ciclo y Valenzuela será el hombre que representará el giro moderado que el presidente Obama busca dar en las relaciones hemisféricas... Valenzuela recibirá, una agenda con varios ítems y objetivos de largo plazo, y será el encargo de pensar una gran estrategia enmarcada en la visión de la política exterior de la nueva administración, para la defensa de sus intereses y oportunidades estratégicas a partir de las alianzas con las nuevas potencias regionales”³⁴.

Sumándosele más latinos claves. “Entre los nombramientos destacan dos mujeres de origen hispano: María Otero, designada como Subsecretaria de Asuntos Internacionales del Departamento de Estado, e Ignacia Moreno, propuesta como fiscal general adjunta de la División Ambiental y de Recursos Naturales del Departamento de Justicia.

María Otero es boliviana y preside actualmente de Acción Internacional, una organización que promueve el microfinanciamiento en Asia, África, América Latina y los EE.UU. Por su parte Ignacia Moreno, de origen colombiano, es especialista en derecho medioambiental y trabaja en el sector privado e integra la Barra de Abogados Hispanos.

También es veterana de la era Clinton cuando Moreno ejerció diversos cargos dentro del Departamento de Justicia dando asesoría en el área de recursos naturales,

³³ Valenzuela es actualmente director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Georgetown, en Washington y su opinión suele ser solicitada por medios políticos estadounidenses para analizar la política hacia la región. Para el académico chileno se trata de un regreso al puesto que ya desempeñó durante el primer mandato del presidente Bill Clinton.

³⁴ BURDMAN, Julio “Valenzuela y la agenda de Obama para América latina”. [en línea] infolatam, Buenos Aires, 14 de mayo de 2009, disponible en:

http://www.infolatam.com/entrada/valenzuela_y_la_agenda_de_obama_para_ame-13922.html
[Accesado el 27 de mayo de 2009].



conservación y medio ambiente. Los nombramiento de Valenzuela, de Otero y de Moreno deberán confirmarse en el Senado”³⁵.

5. CONCLUSIONES

La política exterior de EE.UU., en América del Sur se orienta en una relación común que se basa en el respeto mutuo, como la mejor manera de resolver los desacuerdos y trabajar en pro de los intereses compartidos, en un escenario Multilateral/Multipolar, en donde se fortalezcan las asociaciones ya existentes con la reciprocidad de todos los Estados;

La visión bipolar/bilateral se reemplaza por una visión multipolar/multilateral, por la razón de que no se enfrentan dos país, sino, más país en el escenario global. Siendo así, el mundo ya no se construirá desde las ideologías de dos grandes poderes tradicionales (EE.UU. y Rusia-ex URRS), se pierde esa visión por una más múltiple en donde todos puedan opinar y ayudar al desarrollo y estabilidad de un mundo más coherente y acorde a las pretensiones de lo que se pueda considerar un universo más estable y lleno de oportunidades comunes;

La región se comportará como un Estado lleno de incertidumbre permanente, a causa de las grades superpotencias EEUU, Rusia, China y otro como Irán (sin ser potencia), pero con aire de grandeza y a la vez como la amenaza a la seguridad de EE.UU. y del mundo. Tensión que está alimentada por la amenaza de las armas tecnológicas, y por toda suerte de factores ideológicos, políticos, económicos, sociales y culturales;

Rusia aunque represente una amenaza para los EEUU en la región, no lo es tanto como sí la representa Irán, siendo éste la amenaza más peligrosa, ya que puede atentar contra sus intereses en la zona y la seguridad de los norteamericanos. Por su parte China

³⁵ CHIRINOS, Carlos “Obama nombra equipo para América Latina”. [En línea] BBC Mundo, Washington, miércoles, 13 de mayo de 2009 - 12:17 GMT, disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/05/090513_obama_nombramientos_jm.shtml [accesado el 27 de mayo de 2009].



no le interesa meterse con EE.UU., sino cooperar con los países de la zona en función de relaciones comerciales y no políticas;

Brasil será el aliado número uno de los EE.UU., como el gran líder de la región, ya que comparten intereses comunes en política exterior con el gobierno de Obama, el cual será diferente a la de George W. Bush. Su plataforma indica: que Obama planteará una modalidad más multilateral y orientada hacia la diplomacia, no la fuerza. Siendo proclive a buscar el consenso internacional en muchos asuntos, desde la promoción de la regularización de los espacios comunes, la democracia y de los derechos humanos, el fortalecimiento de la paz, la preservación de recursos naturales, la liberalización del comercio mundial, la política energética, pasando por el cambio climático y hasta el control de armas, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional;

Por su parte Venezuela hará eco en abrir nuevos espacio de relación con países afines a su ideología, para buscar afianzar su enfoque de política Exterior en “la Integración regional y la multipolaridad como mecanismo para enfrentar a los EE.UU.”³⁶; Ecuador y Bolivia jugaran a las pretensiones ideológicas de Venezuela, mientras que Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay se inclinaran a las intenciones de los objetivos de Estado con los objetivos de Gobierno.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ANCOCHEA, Diego Sánchez. “El impacto de China en América Latina”- ¿oportunidad o amenaza? [En línea]. *España-Real Instituto Elcano* Número, disponible en: <http://www.eumed.net/rev/china/01/dsa.htm>, [Accesado el día 15 de abril 2009].
- BAKER, Rodger. “La Política Exterior Emergentes de Obama”. 2009. [en línea] stratfo 16 de febrero de 2009/19 GMT, disponible en: http://www.stratfor.com/weekly/20090216_emerging_obama_foreign_polic y, [Accesado el 20 de Abril de 2009].

³⁶

Fuente: http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=279293&id_seccion=6



- BASTEINER, Miguel Ángel. “La izquierda política encontró terreno fértil en varios países latinoamericanos”-los tres modelos de América Latina. [En línea]. Especial para El Espectador Madrid, disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso133882-los-tres-modelos-de-america-latina>, [Accesado el día 15 de Abril de 2009].
- BAYONA, Paola., BUZÓN, Maria Fernanda., CASTAÑEDA, Nelly., GRACE, Naizir., ET AL. “La Política Exterior de los Estados Unidos de América hacia América Latina en el proceso de globalización: una etapa crucial”. *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe*. Universidad del Norte. Memorias, Año 3, Nº 6. Uninorte. Barranquilla. Colombia. Noviembre, 2006. ISSN17848886. http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/memorias/memorias_6/articulos/conversatoriofbonell.pdf.
- BROWN, Jim. “Rusia en América del Sur” – una “problemática de inserción” [En línea] OneNewsNow, disponible en: <http://www.onenewsnow.com/Security/Default.aspx?id=260544>, [Accesado el día 15 de Abril de 2009].
- BURDMAN, Julio “Valenzuela y la agenda de Obama para América latina”. [en línea] infolatam, Buenos Aires, 14 de mayo de 2009, disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/valenzuela_y_la_agenda_de_obama_para_ame-13922.html [Accesado el 27 de mayo de 2009].
- CASTRO, Jorge “La política exterior de Lula”. [En línea]. TARINGA, disponible en: <http://desarrolloydefensa.blogspot.com/2009/01/la-politica-exterior-de-lula.html>, <http://www.taringa.net/posts/info/2104197/La-pol%C3%ADtica-exterior-de-Lula.html>, [Accesado el día 15 de Abril de 2009].
- CHIRINOS, Carlos “Obama nombra equipo para América Latina”. [En línea] BBC Mundo, Washington, miércoles, 13 de mayo de 2009 - 12:17 GMT, disponible en



http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/05/090513_obama_nomb ramientos_jm.shtml [Accesado el 27 de mayo de 2009].

- CLEMENS Wergin. “Iranische Raketenbasis in Venezuela in Planungsphase”. EN GEFÄHRLICHE ALLIANZ. 13/05/2011. <http://www.welt.de/politik/ausland/article13366204/Iranische-Raketenbasis-in-Venezuela-in-Planungsphase.html>.
- DE LA CÁMARA, Manuel. “Las relaciones entre Estados Unidos y Rusia”. [En línea]. *UNISCI Discussion Papers*, Nº 15 (Octubre / October 2007) ISSN 1696-2206, disponible en: http://www.ucm.es/info/unisci/revistas/UNISCI15_DelaCamara.pdf [Accesado el 20 de mayo de 2009].
- FERNÁNDEZ, Antonio: *Historia Contemporánea*, ed. Vicens Vives, Madrid, 1995.
- HURST, Steven R. “Obama cambia el rumbo de la política exterior”. [En línea] el Nuevo Herald, Publicado el miércoles, 04.29.09., disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/186/story/437712.html>, [Accesado el 20 de abril de 2009].
- GONZÁLEZ, Valentín. “La Visión Exterior de Obama”. [en línea] infomedio **Miércoles 13.5.2009**, disponible en: <http://www.infomedio.org/2008/02/29/la-vision-exterior-de-obama> Washington: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/January/20090126143104emanym0.6147577.html> [Accesado el 13 de mayo de 2009].
- KELLERHALS JR., Merle. “Primeros cien días de la administración Obama”. [En línea] Conferencia de prensa desde la Casa Blanca. 30 abril 2009, disponible en: <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2009/April/20090430161847DMsllahrelleK0.1281549.html?CP.rss=true> [Accesado el 13 de mayo de 2009].
- MIREs, Fernando. “Socialismo nacional *versus* democracia social”-*Una breve revisión histórica*. [En línea]. Buenos Aires, publicado en la revista NUEVA SOCIEDAD No 217, Septiembre-octubre de 2008, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. Disponible en:



http://www.nuso.org/upload/articulos/3547_1.pdf, [Accesado el día 15 de Abril de 2009].

- MORA VANEGAS, Carlos. “Globalización e Integración”. [En línea] Diario Gestión Polis 28-11-2008, disponible en: <http://www.gestiopolis.com/economia/acercamientos-entre-rusia-y-latinoamerica.htm> [Accesado el 22 de mayo de 2009].
- OLIVA, María. “El Riesgo es que se Interprete como una señal de debilidad”-En política exterior dice lo que el mundo quiere escuchar pero cumple con su palabra. [en línea] Buenos Aires, publicado el 22 de mayo de 2009, disponible en: <http://www.cronista.com/notas/186148-en-politica-exterior-dice-lo-que-el-mundo-quiere-escuchar-pero-cumple-su-palabra>, [Accesado el 22 de mayo de 2009].
- OTERO CARVAJAL, Luís Enrique. "Otro mundo es posible". [En línea]. *Cuadernos de Historia Contemporánea*. Universidad Complutense de Madrid, 2003. ISSN: 0214-400-x, págs. 337-359, disponible en: <http://www.ucm.es/info/hcontemp/leoc/globalizacion.htm>, [Accesado el día 15 de Abril de 2009].
- REDACCION EL TIEMPO.COM. “Irán construye plataforma de lanzamiento de cohetes en Venezuela”. 17 DE MAYO DE 2011. http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/iran-construye-plataforma-de-lanzamiento-de-cohetes-en-venezuela_9371904-4.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. “La Nueva Agenda de la Política de Seguridad: Las medidas de confianza mutua y de seguridad regional en América Latina: evaluación y perspectivas. En BODERMER, Klaus., GRABENDORFF, Wolf., JUNG, Winfried., y THESING, Josef. *El Triangulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante*. Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF). 2002.
- ----- . “¿Un nuevo trato entre las Américas?” [En línea] mdz, 14 de Mayo de 2009, disponible en: <http://www.mdzol.com/mdz/nota/127871-%C2%BFUn-nuevo-trato-entre-las-Am%C3%A9ricas/> [Accesado el día 14 de Mayo de 2009].



- SERBIN, Andrés. “Hugo Chávez: Liderança e Polarização”. En AYERBE, Luís Fernando (ed.): *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*, Editora Unesp, San Pablo, 2008, pp. 117-151.
- ----- . “Entre Unasur y alba: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”. En MESA, Manuela (coord.). *Paz y conflicto en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008, Ceipaz, Madrid, 2007, pp. 171-182.
- ----- . “América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?” *Nueva Sociedad*, 219, 2009, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. http://www.nuso.org/upload/articulos/3588_1.pdf

Paginas Web:

www.whitehouse.gov

www.usa.gov/gobiernousa/

www.cipresearch.fuhem.es

www.resdal.org

www.alternativabolivariana.org

www.fas.org

www.ssrc.org

www.visionesalternativas.com



Edumndo O’Gorman, *La invención de América. Investigación acerca de la estructura histórica del nuevo mundo y del sentido de su devenir*, 1958 (cuarta edición, 2009), Biblioteca Universitaria de Bolsillo, Fondo de Cultura Económica, México.

Por Carlos R. Fernández Liesa
Catedrático de Derecho Internacional Público y RRII
Universidad Carlos III de Madrid

Se trata de un estudio clásico, reeditado periódicamente. La obra, tiene una permanente actualidad dada su calidad y planteamiento, con independencia de que se pueda disentir de algunos de sus opiniones que, en todo caso, están realizados con rigor.

El origen intelectual de la investigaciónn parte de considerar a la historia como un proceso productor de entidades históricas y que no da por hecho la existencia previa de dichas entidades. El autor considera el descubrimiento de América como el resultado de una invención del pensamiento occidental, y no ya como un descubrimiento meramente físico.

En la primera parte el autor realiza una *historia crítica de la idea del descubrimiento de América*. La consideración general del autor es que cuando los historiadores afirman que América fue descubierta por Colón no describen un hecho de suyo evidente sino que ofrecen su visión. El autor examina no cómo, cuando y quién descubrió América sino si la idea de que América fue descubierta es una manera adecuada de entender los acontecimientos. Desde tal idea se examinan multitud de textos, empezando por el de Gonzalo Fernández de Oviedo (historia General y natural de las Indias), pasando por los de Gómara (Historia general de las Indias), Fernando Colón (Vida del Almirante), Bartolomé de las Casas (Historia de las Indias), Herrera (Las décadas), Beaumont (Aparato), Robertson (The history of America), Navarrete (Colección), Irving (Life and voyages of Columbus), Humboldt (Cosmos), Morison (Admiral of the Ocean Sea). La conclusión del autor es que no es satisfactoria la idea de que el continente americano fue descubierta como modo de explicación de la aparición



del continente en el ámbito de la cultura de Occidente. Pone en entredicho lo que denomina la concepción esencialista de la historia americana.

En la segunda parte, se adentra el autor en el horizonte intelectual de la aventura americana desde la perspectiva de las ideas básicas dominantes de aquel tiempo, del horizonte cultural. Así, en tiempos de Colón una idea central era que el universo había sido creado ex nihilo por Dios, por lo que era finito, perfecto, y dividido en dos zonas (Celeste y sublunar); por su parte sobre el globo terráqueo había debates sobre la proporción entre superficie de mar y de tierra, la longitud de la Isla de la tierra (orbis terrarum), la existencia de tierras desconocidas (Orbis alterium), la distancia entre Europa y Asia, la tensión entre la concepción del mundo como apoderamiento de la tierra y la concepción estática del pensamiento antiguo. No fue fácil conceptualmente llegar a la idea de un nuevo mundo en un mundo que no admitía tal posibilidad. Se pensaba desde la cultura clásica (Herodoto, y luego el cristianismo, con la repartición de la tierra entre los tres hijos de Noé) que el mundo estaba dividido en tres porciones (Africa, Asia y Europa).

Por ello en la tercera parte se analiza el *proceso de invención de América*, pues los viajes de Colón no podían ser viajes a América. El proyecto de Colón consistía en atravesar el Océano en dirección de Occidente para alcanzar, desde España, los litorales extremos de la Isla de la Tierra y unir, así, a Europa con Asia. Los portugueses habían elegido la ruta oriental. Cuando Colón avista tierra entre los días 11 y 12 de octubre de 1492 tuvo la certeza –indica O’Gorman- de haber llegado a Asia (litoral del extremo oriente de la Isla de la Tierra)-, según sus ideas a priori e incondicionales. La Corona no entró tanto en esa cuestión cuanto en preocuparse de regular la explotación y asegurar los títulos jurídicos que asegurasen su soberanía (Bula *Inter Caetera*, tratado de Tordesillas, bula *Dudum siquidem*). El autor analiza los otros tres viajes de Colón desde la perspectiva de su concepción y lo compara con el viaje de Vesputio (1501-1502). Vesputio llegó hasta las costas de Brasil y fue explorando hacia el sur, más allá de la jurisdicción teórica de Portugal y, ante la imposibilidad teórica de considerar aquellas tierras como asiáticas advirtió que estaba ante una entidad geográfica



desconocida. El autor desmenuza y explica las tesis y visiones de unos y otros en aquellos momentos y su trascendencia posterior.

Finalmente, en la cuarta parte, aborda la estructura del ser de América y el sentido de la historia americana. Es decir, la consideración de reconocer que el conjunto de las nuevas tierras era una entidad separada y distinta del *Orbis terrarum* y que sería su cuarta parte, lo que era un poco contradictorio. Pero desde el momento en que se aceptó que el *Orbis terrarum* era capaz de trascender sus antiguos límites insulares, la arcaica noción del mundo como circunscrito a sólo una parcela del universo benévolamente asignada al hombre por Dios perdió su razón de ser y se abrió, en cambio, la posibilidad de que el hombre comprendiera que en su mundo cabía toda la realidad universal de que fuera capaz de apoderarse para transformarla en casa y habitación propia; que el mundo, por consiguiente, no era algo dado y hecho, sino algo que el hombre conquista y hace y que, por lo tanto, le pertenece a título de propietario y amo. De suerte que si el *Orbis terrarum* dejó de circunscribirse a sólo la Isla de la Tierra para abarcar el globo entero, tierras y aguas, se trata no de una ampliación que agotó sus posibilidades, sino de un primer paso del proceso de apoderamiento del universo por parte del hombre. Todo ese proceso llevaría a considerar que Europa, Asia, Africa y América eran semejantes en cuanto tierras continentes, como porciones de un todo aunque diferenciables.

En definitiva, esta obra es una grata y rigurosa exploración intelectual sobre el cambio de las concepciones dominantes, geográficas, culturales e intelectuales que tuvieron lugar como consecuencia de la “invención de América”.

Por Carlos R. Fernández Liesa



KLIKSBERG, Bernardo y SEN, Amartya: *Primero la Gente*, Ed. Deusto, Barcelona (España) 2007, 322 páginas, ISBN: 978-84-234-2583-9.

Por Flora Cabranes Méndez

Doctoranda en Economía Internacional y Desarrollo
Universidad Complutense de Madrid y becaria MAEC-AECID.

Amartya Sen es un reconocido economista indio, destacado por sus trabajos sobre las hambrunas, la economía de la pobreza, la dimensión ética de los problemas económicos; y por sus aportaciones a la teoría del desarrollo humano; fue ganador del Premio Nobel de Economía en 1998. Por su parte, Bernardo Kliksberg es considerado como el pionero de la ética para el desarrollo, el capital social y la responsabilidad social empresarial; es padre de una nueva disciplina: la gerencia social; y ha sido asesor de más de 30 países, numerosos presidentes y organismos internacionales.

El libro está dividido en tres partes: una a cargo de Sen, el cual aborda temas de gran actualidad e importancia mundial: la globalización, la exclusión, la democracia, la preservación de los ecosistemas y los motivos por los que es relevante buscar la equidad en salud, todos ellos tratados desde una perspectiva tanto económica como ética. La segunda parte fue escrita por Kliksberg y presenta con profundidad ciertos desafíos existentes en América Latina: la salud pública con sus múltiples deficiencias, la problemática y los mitos sobre la juventud y el crecimiento de la inseguridad ciudadana, la importancia de la cultura para el desarrollo; y el voluntariado. Por último, la tercera sección, del mismo autor, trata el impacto de la religión en la deuda ético-social actual.

En cuanto a la *globalización*, Sen responde a sus grandes detractores, que la perciben como una nueva forma de imperialismo occidental, señalando que este



fenómeno no es nuevo ni comenzó liderado por Occidente y que ha enriquecido profundamente lo científico y lo tecnológico, especialmente. Añade que el punto clave en el debate sobre este tema no es si ésta causa más desigualdad y pobreza o no, comparando su antes y su después, sino *cómo distribuir de manera más equitativa los beneficios de la globalización*. Manifiesta también que la economía de mercado es positiva, pero es importante crear condiciones diferentes a las actuales que ayuden a que opere generando resultados más equitativos, para lo cual el papel de las instituciones sería preponderante, aunque hasta ahora éstas no han sabido dar una respuesta adecuada.

Su análisis en este tema es equilibrado y busca ser imparcial, echando por tierra afirmaciones tanto de los defensores como de los detractores a ultranza de este fenómeno. Sin embargo, en su exposición mezcla los distintos ámbitos y fases temporales de la globalización asociándolos al mismo concepto y al final sus argumentos a favor tienden a ubicarse en los ámbitos no económicos y especialmente en etapas previas, mientras que sus argumentos en contra corresponden más bien a la dimensión económica de su fase actual.

En cuanto a la *exclusión*, el autor distingue entre ésta y la *inclusión desigual* y señala que ambas son relevantes. Critica que actualmente se pone más énfasis en evitar la inclusión desigual, pero sin darle la debida importancia a la primera. Como ejemplo de ello, menciona las campañas contra empresas que explotan a sus trabajadores en países pobres: el lograr a través de éstas que dichas empresas cierren afectaría en realidad a la gente explotada, que pasaría a ser excluida, agravándose sus problemas.

Dentro del mismo tema, critica también el enfoque del “*choque de civilizaciones*” de Huntington, por encasillar a la gente en categorías únicas (oriental, musulmán, etc.), exacerbando las diferencias y creando divisiones y recelos innecesarios, cuando en realidad todos somos una mezcla de distintas categorías y por ende, podemos tener más cuestiones en común de las que este enfoque nos quiere hacer creer. Su exposición y argumentación en general al respecto es muy lúcida, original y valiosa. Tomarla en cuenta generaría más tolerancia y ayudaría a mirar de otra forma a



los que consideramos tan diferentes a nosotros, concentrándonos en los puntos en común y dejando de verlos como una amenaza.

Sobre la *democracia*, Sen critica el enfoque según el cual ésta tiene un desempeño más pobre que el autoritarismo, especialmente en la promoción del crecimiento económico y el desarrollo. Ante ello, busca desmontar los argumentos de dicho enfoque, defiende la democracia y resalta su valor intrínseco.

Acerca de la *problemática medioambiental actual*, critica el enfoque del *desarrollo sostenible*, señalando que la clave no es sólo preservar para satisfacer necesidades humanas ni para mantener niveles y calidad de vida, sino salvaguardar lo que se valora, aun cuando pueda tratarse de elementos que no reporten un beneficio directo al hombre. Asimismo, enfatiza la importancia de no dejar este tema sólo en manos de las instituciones, sino de también desarrollar una *ciudadanía ambiental*, en la que las personas sean tratadas como *agentes* y no como simples sujetos pasivos que necesiten de un marco legal restrictivo para respetar al medio ambiente. En suma, propone abordar la cuestión desde una perspectiva diferente y más amplia que la del “homo economicus” y considerar a la *participación ciudadana* como algo valioso en sí mismo, además de útil en la solución del problema.

En cuanto a la *equidad en salud*, Sen afirma que forma parte de una concepción más amplia de justicia social y que es un concepto multidimensional que merece tener una importancia específica y separada con respecto a la equidad en general y que va más allá de la igualdad en la distribución de los recursos y la atención sanitarios. También propone considerar a la *mortalidad* no sólo como un indicador de salud, sino también económico.

En la segunda parte del libro, Kliksberg comienza brindando un amplio panorama acerca de *la salud pública en América Latina*, ahondando en su problemática y desafíos. Posteriormente, aborda el tema de *los mitos de la juventud latinoamericana*, presentando su situación y problemática en términos de pobreza, desempleo, exclusión social, maternidad adolescente, desigualdad, educación, apego a la familia (muchas



veces desintegrada debido a tensiones originadas por la pobreza) y transmisión intergeneracional de todo esto.

Asimismo, evalúa y desmonta diversos mitos tejidos alrededor de esta juventud, concluyendo que los jóvenes de este subcontinente *sí tienen inquietudes* (aunque su participación en ciertos canales oficiales sea escasa por su falta de confianza y decepción hacia las autoridades, siendo mayor su participación en organizaciones de voluntariado); *sí buscan esforzarse*, pero en el contexto socioeconómico actual de falta de oportunidades esto no suele ser suficiente; y que *no tienen una tendencia general hacia la conflictividad o incluso violencia*, sino que muchos de ellos terminan cayendo en ellas debido a causas estructurales como la exclusión, desempleo y pobreza, que los lleva a sentirse en un callejón sin salida donde son presa fácil de grupos de delincuencia que les brindan la aceptación que no encuentran en otros lugares.

En cuanto al *crecimiento de la inseguridad ciudadana en América Latina*, presenta datos alarmantes que muestran que esta zona tiene los mayores índices de homicidios del planeta. Aborda los mitos existentes sobre la criminalidad, criticando con datos tomados de la realidad el enfoque de buscar resolver el problema con mano dura lo cual, cuando se ha aplicado en lugares concretos de esta región y en los países desarrollados, sólo ha generado amplios gastos y agravado aún más la situación. Ligando este tema con el de la juventud, afirma que los problemas de violencia de América Latina se originan en causas estructurales como la pobreza, la exclusión social y la falta de oportunidades; y propone como solución el establecimiento de políticas públicas enfocadas a éstas, una impartición de justicia menos severa con los delitos menores pero muy firme contra el crimen organizado y que más que en el castigo, se oriente hacia una verdadera regeneración y readaptación social. Proporciona también numerosos ejemplos concretos de políticas de este tipo aplicadas en países como Costa Rica, donde la criminalidad ha logrado reducirse.

Acerca de la *cultura*, ofrece diversos argumentos acerca de su importancia para el desarrollo. Enfatiza la importancia del *capital social* el cual, señala, abarca el clima de confianza en las relaciones interpersonales, la capacidad de asociatividad, la



conciencia cívica y los valores éticos. Asimismo, critica el enfoque que disocia ética y economía, defendiendo que los valores éticos incluso inciden en el desempeño económico de un país.

Sobre *el voluntariado en América Latina*, el autor lo defiende de los ataques de la ortodoxia (que suelen considerarlo ineficiente y de impacto marginal) y de la heterodoxia radical (que lo desvaloriza por considerarlo un paliativo que no realiza transformaciones de fondo). Rescata su importancia y valor, apoyándose en datos; argumenta que es un gran productor de bienes y servicios sociales, un constructor de capital social, de ciudadanía y participación, no se opone al papel del Estado sino que lo complementa, está movido por una fuerza poderosa: el compromiso ético, ha tenido importantes logros en América Latina a pesar la falta de apoyo y de las críticas de sus detractores; y tiene un gran potencial que aún no se ha desarrollado por completo en la región.

Finalmente, el autor trata en la tercera parte del libro el tema del *impacto de las religiones sobre la deuda ético-social actual*, abordando aspectos tales como la visión social de la Biblia, el papel de la iglesia ante el desarrollo y la globalización; y el impacto del llamamiento de alerta de las religiones.

A pesar de que este libro fue publicado en 2007, no ha perdido actualidad sino al contrario: la crisis financiera internacional que estalló posteriormente y de la que aún estamos padeciendo ciertos efectos, fue un poderoso ejemplo de los impactos de la globalización de los que habla Sen; y hoy en día, con una inseguridad cada vez mayor en países latinoamericanos como México, presa de la violencia asociada al narcotráfico, las reflexiones de Kliksberg sobre la juventud e inseguridad tienen más relevancia que nunca.

Uno de los principales méritos de los autores en el libro es tratar sus temas desde un enfoque multidimensional y no economicista que busca considerar al hombre y a algunos problemas sociales que aquejan a Latinoamérica desde una perspectiva integral; además, se atreven a aportar una visión ética, muchas veces olvidada por la economía convencional.



Sin embargo, también hay diferencias entre ambos autores: los argumentos de Sen suelen ser más abstractos y tiene el mérito de intentar abordar siempre los temas de una forma imparcial, buscando equilibrar visiones contrapuestas (lo cual podría incomodar a los más radicales). El único problema es que en ocasiones busca tanto el ser moderado en sus juicios, que puede llegar a resultar ambiguo y poco concreto. Por su parte, en Kliksberg es muy enriquecedora la forma en que con datos y ejemplos concretos va desmontando mitos, especialmente en los casos de la inseguridad, la juventud y el voluntariado en América Latina. Aporta una visión muy distinta a la que suele difundirse en los medios de comunicación, trata de entender los problemas de raíz y brinda sugerencias prácticas para su solución, todo lo cual merece ser tomado en cuenta por los encargados del diseño e implementación de políticas públicas en esta región.

En suma, éste es un libro interesante, con una perspectiva no convencional pero equilibrada, que vale la pena leer. Por último, cabe mencionar que tanto Sen como Kliksberg señalan con frecuencia la importancia de la desigual distribución en los ingresos y la riqueza como un factor clave que afecta en la gran mayoría de los temas abordados; sin embargo, no ofrecen ninguna propuesta para mejorarla. No era el objetivo del libro, aunque habría sido valioso incluirlo.



ELLIS, R. Evan. *China in Latin America. The Whats and Wherefores.* Lynne Rienner Publishers, Colorado (EE. UU.) 2009, 329 páginas.

Por Lilliana Lorena Avendaño Miranda

Catedrática de la Fac. de Ciencias Administrativas y Sociales
de la Universidad Veracruzana, México.

lavendaño@uv.mx

lorean10@yahoo.com.mx

La relación entre la República Popular China y los países de América Latina ha sido abordada mayormente a través de dos aspectos: el intercambio comercial y la influencia política que el país asiático podría ejercer entre los países latinoamericanos disconformes con la actuación de Estados Unidos en la zona.

Sin embargo, en esta obra Ellis argumenta que la relación entre China y Latinoamérica es un fenómeno multidimensional y evolutivo que varía en función del contexto económico y la orientación política de cada país latinoamericano. Por ello analiza la presencia china en cada país de la zona a través de siete dimensiones: el contexto histórico de las relaciones bilaterales, los proyectos de inversión, el comercio bilateral, el tamaño y las características de la comunidad china en cada país, la infraestructura de negocios del país anfitrión, la habilidad de las empresas latinoamericanas para realizar negocios en China y la cooperación política y militar con cada uno de los países.

El autor dedica los tres primeros capítulos del libro a explicar por qué China está interesada en Latinoamérica y cuáles son las oportunidades de los países latinoamericanos en China. Ellis identifica cuatro áreas de interés del país asiático en América Latina: productos primarios, nuevos mercados para la exportación de productos chinos, alianzas estratégicas con otros países y el aislamiento diplomático de Taiwán. El autor considera estas cuatro áreas como certezas para China, ya que está



logrando grandes avances en cada una de ellas. Por el contrario, en el caso de las oportunidades de los países latinoamericanos en el país asiático, el autor presenta sólo remotas posibilidades de negocios, destacando la distancia cultural y las dificultades para entrar en el mercado chino.

En los siguientes tres capítulos los países son examinados a través de las siete dimensiones enunciadas previamente. Ellis realiza una exhaustiva investigación que incluye información cuantitativa y cualitativa muy actualizada, así como entrevistas con los representantes de las principales agencias en cada país. A través de tres subregiones principales (Cono Sur, los Andes y México, Centroamérica y el Caribe) el autor señala uno a uno los intereses y avances chinos en cada uno de los países de dichas subregiones.

Así, a la pregunta vertida en el capítulo 2 sobre por qué si históricamente los países latinoamericanos han luchado con vehemencia contra el modelo de dependencia que les supone la relación con Estados Unidos y otros países de occidente, ahora se muestran tan ansiosos por establecer relaciones comerciales con un país (China) que implican un modelo muy similar al que han combatido por décadas; el autor responde en los siguientes tres capítulos examinando los altos niveles de las exportaciones, las promesas de inversión y el crecimiento del PIB en los países de la región gracias a China, lo que constituye una posible explicación a la conducta de dichos países.

Esta situación de dependencia de productos primarios se ejemplifica claramente en el caso de los países del Cono Sur cuyas relaciones con China son eminentemente económicas y orientadas a la exportación de productos agrícolas, petróleo y otras materias primas. Las relaciones con los países en el área andina se consideran en el libro como una mezcla de intereses tanto políticos como económicos. Colombia y Perú perseguirían principalmente beneficios económicos a través de los mecanismos del mercado con el fin de crear riqueza e intentar erradicar sus problemas sociales, mientras que en Venezuela, Bolivia y Ecuador el Estado buscaría acaparar los ingresos del comercio con China para crear programas sociales. En cuanto a los países de la tercera subregión, México representa, por una parte, una zona estratégica de inversión y por



otra parte, un caso de afinidad política salpicado de desencuentros en el terreno económico debido a la rivalidad entre los dos países por el comercio con Estados Unidos. En cuanto a los países de Centroamérica y el Caribe se les considera estratégicos en la particular batalla que China libra contra Taiwán.

El último capítulo está dedicado a analizar el impacto futuro de la presencia China en la zona, aseverándose que el buen desempeño económico de los países latinoamericanos estará muy vinculado a las acciones del gobierno chino, el desempeño de su economía y la conducta de sus corporaciones. Además, en los años venideros se espera que la presencia de la comunidad china en la zona se fortalezca y adquiera más protagonismo social y político.

En toda la obra se enfatizan las posibilidades de cada país como mercado de los productos chinos, las oportunidades de cooperación económica y tecnológica, la infraestructura con que cuenta cada país para albergar las inversiones chinas y el especial interés del país asiático en las diversas materias primas procedentes de la zona. Sin embargo, también se señala que China actúa de acuerdo a las condiciones que le ofrece cada país, lo que podría provocar la rivalidad entre naciones con dotaciones de recursos semejantes y desencadenar eventos que afectarían las decisiones de inversión del país asiático.

En contraste, se presta menor atención a las posibilidades de negocios de los países latinoamericanos en China. Es decir, aunque el autor considera las relaciones China-Latinoamérica desde una visión optimista por considerar que, en conjunto, las oportunidades son mayores que las amenazas, también deja claro que los países latinoamericanos difícilmente podrán realizar negocios en China de la misma forma que el país asiático lo hace en Latinoamérica. Además, admite que la posición de tales países como proveedores de materias primas será temporal ya que China se mueve rápidamente hacia sectores de mayor valor añadido.

Por último, en el terreno de las relaciones políticas entre los países de la región y Estados Unidos, Ellis adopta la postura habitual en este tipo de análisis en la que China es considerada como una alternativa ante el dominio estadounidense, lo que en un



primer momento habría propiciado el recorte de gastos de los programas de asistencia militar que Estados Unidos brinda a la región, como respuesta al desafío lanzado por algunos países latinoamericanos; pero más tarde Estados Unidos habría cambiado de estrategia con la finalidad de proteger sus operaciones militares en tales países. De esta forma, la presencia china se asume como una amenaza a la influencia de Estados Unidos y, una vez más, Latinoamérica es el campo en donde se libra la batalla por el poder. En otras palabras, el autor, como solía hacerse en épocas pasadas, analiza a través de la bipolaridad la realidad geopolítica de la región.

En resumen, esta obra ofrece al lector un panorama detallado de la creciente presencia china en cada uno de los países de Latinoamérica, tanto en términos económicos como políticos y culturales, a través de una perspectiva convencional que destaca las oportunidades de China en la región y las amenazas para la hegemonía estadounidense.



**SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS Y DERECHO PENAL INTERNACIONAL, AMBOS KAI, MALARINO
EZEQUIEL, ELSNER GISELA (editores), KAS, Berlín-Montevideo, 2010.**

Elena Maculan

Doctoranda de la Universidad de Trento (Italia)
en cotutela con la Universidad de Estudios Distancia (UNED) de Madrid.
Investigadora invitada en el Instituto Universitario General
Gutiérrez Mellado de Madrid.
Área de investigación: Derecho penal internacional y comparado.
Contacto: emaculan@igm.uned.es o elena_maculan@yahoo.it

Este volumen recoge los resultados de una investigación desarrollada por los miembros del Grupo Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional, fundado en enero de 2002, cuyo objetivo es estudiar y analizar los temas actuales de derecho penal internacional desde un enfoque de derecho comparado y concentrado especialmente en el área latinoamericana. El grupo se compone de distinguidos estudiosos – profesores, abogados, jueces y fiscales - procedentes de los varios Países latinoamericanos, además de Alemania, España e Italia, y se reúne una vez al año para debatir sobre un tema de investigación, publicando luego un volumen donde recoge los resultados de la investigación y del debate.

El volumen que aquí se comenta es el resultado del penúltimo encuentro del Grupo, que tuvo lugar en Buenos Aires en 2009, y aborda diferentes aspectos de la compleja e interesantísima relación entre el derecho penal internacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos instituido por el Pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969 (o Convención Americana sobre Derechos Humanos). Pese a tratarse de dos sistemas muy diferentes, debido a que el interamericano se enmarca en el derecho internacional y sólo puede afirmar la responsabilidad internacional de los Estados, mientras que los órganos que aplican el



derecho penal internacional condenan a individuos con sanciones penales, hay un punto de contacto muy fuerte y profundo entre ellos. En primer lugar, como es sabido, el continente latinoamericano ha sido, en época muy reciente, el escenario de un difuso fenómeno de criminalidad de Estado masiva y sistemática, perpetrado por los pasados regímenes dictatoriales, que bien puede enmarcarse en el concepto de crímenes internacionales. Además, ambos sistemas tienen como objetivo primario la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y la punición de sus violaciones: a partir de ello, comparten conceptos jurídicos, definiciones de conductas ilícitas e interpretaciones de las normas de los correspondientes tratados, como demuestran los estudios en el volumen que se comenta.

Este volumen está compuesto por dieciséis contribuciones de autores diferentes, y cada una de ellas aborda una temática específica de la relación entre el sistema interamericano y el derecho penal internacional. Es posible dividir las en tres macro-áreas: la primera analiza algunas cuestiones generales del sistema interamericano, la segunda se detiene en aspectos específicos de derecho material – como la jurisprudencia sobre desaparición forzada de personas (Modolell Gonzalez) y aquella sobre tortura (Santalla Vargas) -, y la tercera aborda temas de derecho procesal, por ejemplo la admisibilidad de pruebas ilícitas (Roche de Assis Moura, Zilli y Giráo) u obtenidas por medio de tortura (Ambos), los derechos de las víctimas (Olásolo y Galain) y el derecho de defensa (Herencia Carrasco). Todos los estudios tienen un valioso enfoque práctico, al tomar como punto de partida y de referencia constante sentencias y casos concretos, a confirmación de que el derecho no es aquél que se encuentra en los libros, sino aquél que es efectivamente interpretado y aplicado.

El hilo conductor de todas las contribuciones, y lo que constituye a la vez el rasgo más interesante y original de este volumen, es la atención constante a las dinámicas de circulación de sentencias y tendencias jurisprudenciales, a la inter-relación y recíproca influencia entre el sistema interamericano y el penal internacional y a su recaída sobre los ordenamientos nacionales. La respuesta a las más graves violaciones de derechos humanos, de hecho, cuenta con una pluralidad de niveles diferentes, bien nacionales, bien internacionales y regionales, que interactúan entre sí, creando una red de normas y



principios que pretenden ofrecer una pauta compartida para el tratamiento de estas violaciones. El análisis de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional y de los Tribunales *ad hoc* (especialmente en las contribuciones de Galain y Olásolo y de Ambos) testifica como los conceptos y definiciones elaborados por la jurisprudencia interamericana son frecuentemente citados y utilizados por los tribunales penales internacionales, cobrando así una relevancia directa y específica en ese sistema. Asimismo, la ponencia de Gil Gil extiende el análisis de estas dinámicas a la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos – específicamente sobre la definición del derecho a un juicio justo, relevante también como elemento normativo de un crimen de guerra -, cuya función y cuya influencia son comparables con aquéllas de la Corte Interamericana, demostrando de esta manera como el fenómeno de interrelación y *cross-fertilization* (como lo define acertadamente Dondé Matute en su contribución) no se limita al continente latinoamericano.

Estas dinámicas de circulación e influencia se manifiestan no sólo en el nivel internacional, sino también en la relación entre este nivel y los ordenamientos nacionales. Los primeros destinatarios de las obligaciones de protección y promoción de los derechos humanos, de hecho, son los Estados, así como la legislación interna y las decisiones de tribunales nacionales son la primera forma de intervención en casos de vulneración de esos derechos. A los Estados se dirigen las disposiciones de la Convención Americana y las sentencias de los órganos del sistema interamericano: por esta razón es imprescindible entender previamente cuál es el grado de eficacia vinculante de estas decisiones en cada ordenamiento nacional, como manifiestan las interesantes panorámicas ofrecidas por Alfonso, Martínez Ventura y Pellegrini. La relación entre estos dos niveles, además, es bastante complicada: el margen de apreciación que el sistema interamericano concede a los Estados plantea muchas veces problemas de efectividad y deshomogeneidad en la adecuación a los estándares establecidos por los órganos interamericanos. Asimismo, como demuestra el caso guatemalteco analizado por Martínez Ventura, no siempre la adecuación normativa por parte del Estado corresponde al efectivo cumplimiento de las sentencias de la Corte.



Además, el impacto de las normas y de la jurisprudencia internacionales – bien interamericana y europea, bien penal internacional – se repercute sobre temas muy sensibles y estrechamente vinculados con la esfera más esencial de soberanía estatal. En primer lugar, implica replantear el tradicional sistema de fuentes normativas y la relación entre ellas, sobre todo con respecto a la Constitución nacional: como explican los estudios en este volumen, a este desafío los Estados latinoamericanos han respondido con soluciones muy diferentes.

En segundo lugar, la jurisprudencia de la Corte Interamericana, en nombre de la especial gravedad y relevancia internacional de ciertas graves vulneraciones a los derechos humanos, ha dejado de lado o entendido de forma más flexible ciertos límites tradicionalmente impuestos a la intervención penal, como la prescripción del delito (que Parenti analiza en su estudio) y el principio de legalidad estricta (del que habla Guzmán Dalbora). A la luz del deber de los Estados de cumplir con las sentencias de la Corte Interamericana, ello plantea relevantes problemas de compatibilidad con principios esenciales del ordenamiento penal – como el de legalidad e irretroactividad -, que, además de gozar rango constitucional, son elementos fundadores del Estado de derecho.

Sin entrar demasiado en el tema, y dejando para ello a la lectura del interesante volumen que se comenta, se puede concluir que estas nuevas dinámicas de circulación e inter-relación entre diferentes niveles normativos imponen replantearse ciertos principios y rasgos que fundamentan la estructura misma de los ordenamientos penales.

A la luz de estos aspectos problemáticos, ciertos autores proponen un juicio bastante crítico sobre la jurisprudencia de los órganos interamericanos; especialmente dura en este sentido es la contribución de Malarino, que define la reciente tendencia jurisprudencial de esa Corte con la tríada “punitivización, victimización y nacionalización”. Otras ponencias, en cambio, unen a la crítica a ciertos aspectos puntuales de la jurisprudencia latinoamericana una visión global más optimista de su actuación, que sin duda se ha comprometido de forma evidente en la lucha contra la impunidad. Lo que por lo general no puede desconocerse, como se puede concluir de la lectura de este volumen, es que el sistema interamericano y su jurisprudencia tienen una



importancia e influencia notable en el desarrollo del derecho penal internacional y en el avance en la protección de los derechos humanos.

La sensación global que surge de este libro es que los distintos sistemas de derecho, cada uno con sus formas y objetivos, y a pesar de las diferencias y matices que todavía permanecen entre un Estado y el otro, se muevan hacia la misma dirección. En este camino hacia la persecución y sanción de las más graves violaciones de los derechos humanos, el sistema interamericano y los Estados de ese continente están desempeñando un papel fundamental.

Elena Maculan

Revista Electrónica Iberoamericana

<http://www.urjc.es/ceib>

Vol 5, nº 1, 2011



XV Periodo Extraordinario de Sesiones del Parlamento Andino

24 y 25 de febrero

DECLARACIÓN

La Plenaria del Parlamento Andino reunida en el Marco del XV Periodo Extraordinario de Sesiones, en la ciudad de La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia, los días 24 y 25 de febrero de 2011;

CONSIDERANDO

Que, el Artículo 16 del acuerdo de Cartagena determinó que "corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores dar cumplimiento a las directrices que le impone el consejo presidencial andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;

Que, los Países Miembros de la Comunidad Andina mediante la Decisión 587 establecieron los "Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina", acordando incluir como instrumentos operativos para enfrentar las amenazas a la seguridad subregional (Títulos VI Instrumentos Operativos) "aquellos otros planes y programas que puedan establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir, entre otros, la corrupción";

Que, en la misma Decisión los países andinos, en el título VIII "Agenda", incluyeron la corrupción como una de las amenazas a la seguridad subregional, que comprometerá la cooperación de los países de la Comunidad Andina;

Que, los Jefes de Estado de los Países Miembros de la Comunidad Andina encargaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en las Actas de Quirama, de San Francisco de Quito y de Lima para que en consulta con las instituciones nacionales competentes, adopten un Plan Andino de Lucha contra la Corrupción que permita tanto una acción subregional coordinada en la materia, como una participación conjunta en los foros internacionales, con el apoyo técnico de las entidades estatales de lucha contra la corrupción de los Países Miembros y de la Secretaría General de la Comunidad Andina y contando con el apoyo de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial Andino;

Que, en la ciudad de Tarija, Estado Plurinacional de Bolivia a los 13 días del mes de Junio de 2007 en el marco de la Cumbre Presidencial Andina, mediante la Decisión 668 se aprobó el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción, con el objetivo de adoptar estrategias comunes para coadyuvar a la erradicación de la corrupción en el ámbito comunitario, promover el establecimiento de políticas, estrategias, metas y mecanismos para aumentar la eficacia y eficiencia en la lucha contra la corrupción;

Que, los Países Miembros de la Comunidad Andina han suscrito y ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional;

Que, hasta el momento el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, ha realizado dos reuniones, la primera en la ciudad de Quito, Ecuador

en 2007; y la segunda en la ciudad de Bogotá, Colombia en 2008; Que, el Parlamento Andino a través de la Comisión Tercera "De seguridad y desarrollo sustentable" realizó durante el mes de octubre de 2010, el Foro "Estrategias para Luchar contra la Corrupción en la Región Andina";

En uso de sus atribuciones y conforme a lo prescrito en el Reglamento General, la Plenaria del Parlamento Andino

DECLARA

ARTÍCULO PRIMERO: Ratificar la importancia de contar en la Comunidad Andina con un Plan de Lucha contra la Corrupción concertado por nuestros gobiernos, en el cual se establecen prioridades y mecanismos de seguimiento y evaluación, para la lucha conjunta contra el flagelo de la corrupción.

ARTÍCULO SEGUNDO: Exhortar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores reactivar el Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la Corrupción, en el menor plazo posible, priorizando tareas específicas en prevención, investigación, sanción de actos de corrupción y control social..

ARTÍCULO TERCERO: Felicitar a los Estados de los Países miembros que han adoptado medidas constitucionales que determinan la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción y anexos, y solicitar a los Estados que no lo han hecho adopten medidas legislativas que garanticen la imprescriptibilidad de esos actos.

ARTÍCULO CUARTO: Exhortar a los Países Miembros para que adopten medidas que eviten que los corruptos de un país miembro se refugien o amparen en otro país de la Comunidad Andina.

ARTÍCULO QUINTO: Promover la cooperación judicial, la armonización y simplificación de los procedimientos y la asistencia judicial mutua, con el fin de avanzar en la consolidación de una política judicial común para combatir la impunidad y garantizar una justicia efectiva y rendición de cuentas en nuestros países.

ARTÍCULO SEXTO: Acompañar a los gobiernos de nuestros países en el fortalecimiento de las leyes que garanticen la transparencia y la implementación de mecanismos de participación y control ciudadano.

ARTÍCULO SÉTIMO: Recomendar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptar un lineamiento para que la cooperación internacional y multilateral que recibe la Comunidad Andina sea priorizada para apoyar financiera y técnicamente los planes y proyectos encaminados a promover la transparencia y el acceso a la información en los planes nacionales de lucha contra la corrupción.

ARTÍCULO OCTAVO: Recomendar a los Gobiernos y a los Poderes Legislativos de los Países Miembros, adoptar políticas y realizar desarrollos normativos para monitorear los procesos de descentralización político – administrativa.

ARTÍCULO NOVENO: Exhortar a los gobiernos de los países miembros a revisar y a adoptar las medidas pertinentes para garantizar una política de financiación transparente de los partidos políticos y las campañas electorales, generando mecanismos que impidan, especialmente, la infiltración de dineros que provengan de la corrupción y del narcotráfico.

ARTÍCULO DÉCIMO: Crear el Observatorio Andino de Transparencia y Lucha

contra la Corrupción con el carácter de permanente, conformado por Parlamentarias Andinas y Parlamentarios Andinos, los representantes de los gobiernos y órganos de control de los países miembros en materia de lucha contra la corrupción y representantes de los Consejos Consultivos de la CAN, así como representantes de los demás Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración SAI, y con el apoyo técnico y financiero de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Conformar, en coordinación con el Comité Ejecutivo del Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción, un sistema de indicadores de medición de niveles de corrupción y transparencia de gestión, resultados e indicadores de impacto de las políticas públicas y de las Entidades Públicas, que permitan monitorear los procesos administrativos, económicos y sociales que ejecutan los gobiernos de los países miembros tanto a nivel nacional como local.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Definir como una prioridad institucional del Parlamento Andino, avanzar en un proyecto de Armonización Legislativa, con el apoyo de la Secretaría General de la CAN, el Instituto de Altos Estudios IDL, los Poderes Legislativos Nacionales, los representantes de los países miembros encargados de los temas de lucha contra la corrupción y el control fiscal, así como representantes de la sociedad civil. Se definirán los actos que constituyen corrupción y el sistema de sanciones comunes que se podrían imponer. Actos de corrupción, no solo delictivos sino también respecto a la ética administrativa.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Conformar una Comisión Ad-hoc encargada del seguimiento al contenido de la presente Declaración, Presidida por el Vicepresidente Patricio Zambrano, por la república del Ecuador, la Parlamentaria Luisa del Rio Saavedra, por la república de Colombia, la Diputada Carmen Rosa Duran y el Senador Ignacio Mendoza, por el Estado Plurinacional de Bolivia, la Parlamentaria Elsa Malpartida Jara, por la república del Perú, y el Diputado Gabriel Ascencio, por la república de Chile. La Comisión entregará informes periódicos a la Mesa Directiva.

Dado y firmado en la ciudad de La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia a los veinticinco (25) días del mes de febrero de dos mil once (2011), en el marco del XV Periodo Extraordinario de Sesiones.

Notifíquese y Publíquese,

P.A. WILBERT BENDEZÚ CARPIO P.A.
Presidente

REBECA DELGADO BURGOA
Vicepresidente por Bolivia

P.A. PATRICIO ZAMBRANO
Vicepresidente por Ecuador

P.A. HÉCTOR HELÍ ROJAS
Vicepresidente por Colombia

P.A. IGNACIO MENDOZA
Bolivia

P.A. JORGE CHOQUETARQUI
Bolivia

P.A CARMEN ROSA DURÁN
Bolivia

P.A. LUISA DEL RIO SAAVEDRA
Colombia

P.A. GLORIA FLÓREZ
Colombia

P.A. CECILIA CASTRO
Ecuador

P.A. RAÚL PATIÑO
Ecuador

P.A. ELSA MALPARTIDA
Perú

P.A. CARLOS KUSCHEL
Chile

P.A. ROMILIO GUTIERREZ
Chile

P.A. ENRIQUE ACORSI
Chile

P.A. GABRIEL ASCENCIO
Chile

DR. RUBÉN VÉLEZ NÚÑEZ
Secretario General

--

DECLARACIÓN ESPECIAL SOBRE “LA DEFENSA DE LA DEMOCRACIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL EN IBEROAMÉRICA”

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, reunidos en Mar del Plata, República Argentina, en ocasión de la XX Cumbre Iberoamericana:

Reiteramos que nuestra comunidad se asienta en el respeto irrestricto del Estado de Derecho, el respeto a la soberanía, la defensa de la democracia, la voluntad soberana de los pueblos, la justicia social, el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que son requisitos esenciales para la participación en los distintos órganos de la Conferencia Iberoamericana y son conquistas de los pueblos iberoamericanos que no admiten retroceso.

Ratificamos que la vigencia del Estado de Derecho, el respeto a las autoridades legítimamente constituidas como expresión de la voluntad soberana de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos y la defensa de las instituciones democráticas constituyen garantías indispensables para asegurar la paz, la estabilidad, la prosperidad económica y la justicia social, así como el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales, y que toda ruptura o amenaza de ruptura del orden constitucional y del Estado de Derecho en uno de los Estados Miembros de la Conferencia Iberoamericana pone en riesgo su normal desarrollo y constituye un hecho grave que amerita la acción enérgica de la comunidad iberoamericana.

Reafirmamos que la democracia, el desarrollo sostenible, el respeto de todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho al desarrollo son interdependientes y se refuerzan mutuamente, basándose por igual en los principios de objetividad, imparcialidad y universalidad.

Subrayamos la importancia de los compromisos asumidos en materia de democracia en el marco de las Naciones Unidas y de los instrumentos regionales. Recordamos también que la democracia constituye un valor universal que hace parte del acervo de la Conferencia Iberoamericana, desde su primera reunión en Guadalajara en 1991, y que fue reiterada en las diferentes declaraciones, como la de Viña del Mar, que desarrollan de manera amplia los principios democráticos que compartimos.

Manifestamos nuestro rechazo y condena a todo intento que pretenda trastocar o subvertir el orden constitucional y el normal funcionamiento de las instituciones en cualquier Estado Miembro de la Conferencia Iberoamericana.

Acordamos:

- Adoptar una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del

Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo entre otros el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el no sometimiento a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado, ni objeto ejecuciones sumarias y arbitrarias, de desapariciones forzadas, y la libertad de opinión y expresión.

- Que, cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá notificar la situación a la Secretaría Pro Tempore, la que se encargará con la asistencia de la Troika y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana de dar a conocer la situación a todos los Estados Miembros, de forma que los mismos puedan decidir la adopción de acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de la comunidad iberoamericana para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

- En caso de ruptura del Orden Constitucional o del Estado de Derecho, la Secretaría Pro Tempore, con apoyo de la Secretaría General Iberoamericana, convocará una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, para que con plena participación del Gobierno legítimo afectado y en forma ágil y oportuna, decidan por consenso, tomando en cuenta otros esfuerzos en curso, adoptar, entre otras, las siguientes medidas:

1. Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible;

2. Suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Conferencia Iberoamericana, hasta que el orden constitucional sea restablecido;

Las medidas que se adopten en relación con hechos objeto de esta Declaración, deberán ser compatibles con el Derecho Internacional y la legislación interna del Estado afectado.

- Poner fin a las medidas antes citadas cuando se determine, sobre la base de evaluaciones periódicas de la situación, que las causas que motivaron su adopción fueron plenamente superadas.

Suscripta en la ciudad de Mar del Plata, República Argentina, a los cuatro días del mes de diciembre del año dos mil diez, en originales en los idiomas español y portugués, siendo ambos igualmente auténticos.



Estrategia Española de Seguridad

Una responsabilidad de todos

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
Capítulo 1. UNA ESTRATEGIA NECESARIA	8
Capítulo 2. LA SEGURIDAD DE ESPAÑA EN EL MUNDO	13
Un perfil propio	13
España, en un mundo globalizado	16
<i>La Unión Europea, identidad e influencia</i>	17
<i>Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas</i>	19
<i>Rusia, socio europeo estratégico</i>	20
<i>Iberoamérica, destino común</i>	20
<i>Nuestra vecindad del Sur</i>	22
<i>África, clave para la seguridad española</i>	23
<i>España en Asia</i>	24
<i>La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales</i>	24
Capítulo 3. POTENCIADORES DEL RIESGO	27
Disfunciones de la globalización.....	27
Desequilibrios demográficos	28
Pobreza y desigualdad.....	30
Cambio climático.....	31
Peligros tecnológicos	32
Ideologías radicales y no democráticas.....	32
Capítulo 4. AMENAZAS, RIESGOS Y RESPUESTAS.....	34
<i>Ámbitos</i>	34
Conflictos armados.....	37
Terrorismo.....	45

Crimen organizado	50
Inseguridad económica y financiera	53
Vulnerabilidad energética	58
Proliferación de armas de destrucción masiva	61
Ciberamenazas	65
Flujos migratorios no controlados	71
Emergencias y catástrofes	75
<i>Infraestructuras, suministros y servicios críticos</i>	80
Capítulo 5. UN MODELO INSTITUCIONAL INTEGRADO	83
LISTA DE ACRÓNIMOS	88

RESUMEN EJECUTIVO

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno y del conjunto de las Administraciones Públicas. También de la sociedad. La seguridad es hoy responsabilidad de todos.

Es una tarea compleja, en un mundo interdependiente y en transformación en el que convergen la peor crisis económica en más de 80 años y un desplazamiento de poder económico de Occidente a Asia.

Afrontamos amenazas y riesgos transversales, interconectados y transnacionales. Preservar la seguridad requiere coordinación, tanto internacional como interna, y la contribución de la sociedad en su conjunto.

Los límites entre la seguridad interior y la seguridad exterior se han difuminado. Las políticas nacionales en los ámbitos tradicionales de la seguridad ya no son suficientes para salvaguardarla en el siglo XXI. Sólo un enfoque integral, que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar, a nivel nacional, europeo e internacional, puede responder a los complejos retos a los que nos enfrentamos.

Analizar las amenazas y riesgos a nuestra seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación son los objetivos centrales de esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES). El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Se revisará cada cinco años o cuando las circunstancias lo demanden.

La política de seguridad estará basada en seis conceptos básicos (*Capítulo 1*):

- Enfoque integral de las diversas dimensiones de la seguridad.
- Coordinación entre las Administraciones Públicas y con la sociedad.
- Eficiencia en el uso de los recursos.
- Anticipación y prevención de las amenazas y riesgos.
- Resistencia y recuperación de sistemas e instrumentos.
- Interdependencia responsable con nuestros socios y aliados.

Esta Estrategia se ha concebido con una perspectiva nacional, europea, internacional y global, y desde la condición de España de potencia media con un perfil propio e importantes ventajas comparativas. Nuestra capacidad de acción se ve reforzada por la pertenencia a una Unión Europea (UE) afín a nuestros intereses y nuestro reconocimiento como país comprometido con un multilateralismo eficaz. Tenemos intereses globales que defender y amenazas y riesgos transnacionales que afrontar. Muchos de éstos surgirán en el exterior. Para preservar nuestra seguridad en ocasiones tendremos que implicarnos en acciones lejos de nuestras fronteras. *(Capítulo 2)*

Las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, la pobreza y la desigualdad, el cambio climático, los peligros tecnológicos, y las ideologías radicales y no democráticas, son todos factores transnacionales que pueden potenciar los efectos de las amenazas y riesgos e incluso cambian su naturaleza. *(Capítulo 3)*

Esta Estrategia identifica las amenazas y riesgos más importantes para la seguridad de nuestro país y señala cómo responder a ellas. Pueden tener lugar en diferentes ámbitos donde hay que actuar: el terrestre, el marítimo, el aéreo, el espacial, el ciberespacio o el informativo. Este análisis constituye la base sobre la que formular líneas estratégicas de respuesta y desarrollar capacidades y acometer reformas organizativas. *(Capítulo 4)*

La Estrategia identifica las siguientes amenazas y riesgos, y líneas de acción para hacerles frente:

Conflictos armados. España puede tener que participar en tres tipos de conflictos frente a los que el papel de las Fuerzas Armadas es central: los no compartidos con nuestros aliados; los multilaterales que afecten a intereses directos de España; y los derivados de nuestros compromisos internacionales en marcos multilaterales que no afecten directamente a nuestros intereses. La defensa de nuestros intereses y valores es el eje básico que ha de guiar los esfuerzos de España en este campo, desde la triple perspectiva de la anticipación y prevención de conflictos, su gestión y resolución, y la posterior consolidación de la paz. Para ello, España apuesta por un enfoque integral que

incluya los elementos diplomáticos, militares, policiales y de cooperación al desarrollo, entre otros. Para facilitar este fin, se creará una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE).

Terrorismo. El terrorismo amenaza directamente la seguridad de todos los ciudadanos, pretende socavar las instituciones democráticas y puede llegar a causar graves daños en nuestras infraestructuras críticas en un momento determinado. El de ETA ha sido una lacra para España a lo largo de 40 años, pero la madurez y unidad de la sociedad española y la eficacia policial y judicial nos han llevado a un momento en el que el final de ETA está más cerca que nunca. El terrorismo transnacional, señaladamente el *yihadista*, aprovecha las características de la nueva sociedad global para intentar perturbar su normal funcionamiento. Aunque ninguno representa una amenaza existencial para el Estado, prevenir, impedir y derrotar el terrorismo es objetivo prioritario nacional, europeo e internacional. Para ello es necesaria una respuesta estratégica específica e integrada, desde el respeto a los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de Derecho. Sus ejes son la anticipación, la prevención, la protección, y la disponibilidad de los medios, la unión de los partidos democráticos, el apoyo a la labor de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia, y la cooperación internacional.

Crimen organizado. Es una de las amenazas a nuestra seguridad más serias y a veces menos reconocidas. Su creciente interrelación con el terrorismo, los grupos violentos y la delincuencia local hace que todos ellos se potencien entre sí. Para responder a esta amenaza se ha de trabajar en una triple dirección: incrementar los efectivos y los medios, continuar desarrollando una legislación efectiva en este ámbito, y mejorar la coordinación entre organismos nacionales e internacionales. Con ese fin, se ha potenciado el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO).

Inseguridad económica y financiera. La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de nuestra seguridad. Las amenazas y riesgos relacionados con la actividad económica y financiera pueden tener su origen en factores como los desequilibrios macroeconómicos –públicos o privados-, la volatilidad

de los mercados, la actuación desestabilizadora, especuladora e incluso ilegal de diversos agentes, la deficiente actuación de los organismos supervisores y reguladores, la interdependencia económica, la competencia por los recursos o un modelo de crecimiento desequilibrado. Tanto la prevención como la mitigación de sus efectos requiere luchar contra las actividades delictivas, asegurar una correcta supervisión y regulación de los mercados, avanzar en la gobernanza económica europea y global, potenciar la presencia internacional de España, garantizar el funcionamiento de los servicios e infraestructuras críticos económicos y financieros, y promover un desarrollo económico sostenible que minimice los desequilibrios y garantice el crecimiento económico y la cohesión social. Con el fin de analizar la información relevante y facilitar la acción del Estado mediante una mejor toma de decisiones en este ámbito, se creará un Sistema de Inteligencia Económica (SIE).

Vulnerabilidad energética. Nuestra alta dependencia de combustibles fósiles y la insostenibilidad del actual modelo energético a nivel mundial, por razones medioambientales, entre otras, hacen del factor energético un componente fundamental para nuestra seguridad. Los ejes de acción de la seguridad energética son: la diversificación de las fuentes de energía; el ahorro y la eficiencia energética, con el doble objetivo de reducir la dependencia exterior y mejorar nuestra competitividad económica; y la seguridad de abastecimiento a un precio razonable, limitando la cuota procedente de un mismo país, desarrollando reservas estratégicas, fomentando las interconexiones, impulsando infraestructuras y liberalizando mercados. La mejor garantía de abastecimiento y seguridad energética para España es un mercado europeo integrado de electricidad y gas natural.

Proliferación de armas de destrucción masiva. La proliferación de armas nucleares, radiológicas, biológicas o químicas, es una de las grandes amenazas de nuestra era, especialmente si agentes incontrolados, como las organizaciones terroristas, consiguen acceder a ellas y utilizarlas. Prevenirla y neutralizarla exige un intenso trabajo multidisciplinar. España apoya las diferentes iniciativas internacionales en esa dirección, como el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y crear una capacidad de defensa colectiva adecuada contra la proliferación de misiles balísticos.

Ciberamenazas. Cada vez una mayor parte de nuestra actividad se desarrolla en el *ciberespacio*, donde las amenazas pueden ocasionar graves daños e incluso podrían paralizar la actividad de un país. Los *ciberataques* más comunes tienen fines comerciales, pero también estamos expuestos a agresiones por parte de grupos criminales, terroristas u otros, incluso de Estados. Las nuevas tecnologías de información y comunicación ofrecen nuevos y más sofisticados medios para el espionaje y la contrainteligencia. Mejorar la seguridad en el *ciberespacio* pasa por fortalecer la legislación, reforzar la capacidad de resistencia y recuperación de los sistemas de gestión y comunicación de las infraestructuras y los servicios críticos, y por fomentar la colaboración público-privada con este fin. Es necesaria la coordinación de los diversos agentes involucrados, así como impulsar la cooperación internacional con el objetivo de desarrollar acuerdos de control de las *ciberamenazas*.

Flujos migratorios no controlados. El impacto de la inmigración masiva e ilegal puede generar conflictividad social, guetos urbanos por falta de integración -donde la radicalización extremista, religiosa o ideológica, puede tener su caldo de cultivo-, explotación económica por parte de organizaciones criminales o la desestabilización de algunos sectores productivos. La prevención de los riesgos asociados a este fenómeno pasa por la colaboración entre Administraciones Públicas, organizaciones sociales y sector privado para desarrollar políticas adecuadas de inmigración regular e integración social. También por fortalecer la cooperación con los países de origen y tránsito, el control y vigilancia de las fronteras y la lucha contra las redes de tráfico de seres humanos.

Emergencias y catástrofes. Las amenazas y riesgos causadas por el hombre o de origen natural -potenciadas por el cambio climático-, los problemas sanitarios como las pandemias o la escasez de recursos básicos como el agua en un momento determinado pueden convertirse en riesgos de primer orden para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. España tiene suficientes medios preventivos y de gestión para responder adecuadamente, como el Sistema Nacional de Protección Civil y la Unidad Militar de Emergencias (UME). El perfeccionamiento de nuestra capacidad de respuesta

requiere intensificar la cooperación entre las Administraciones Públicas y promover una cultura de prevención entre los ciudadanos.

De especial importancia es la seguridad de las infraestructuras, suministros y servicios críticos. Es preciso garantizar su funcionamiento y capacidad de resistencia y recuperación ante posibles amenazas. La colaboración con el sector privado -gestor ya de muchas de ellas- debe ser potenciada.

Todo lo que antecede pone de relieve la necesidad de adaptación orgánica y normativa de las Administraciones Públicas para responder a las exigencias de esta Estrategia. Con ese fin, se creará un Consejo Español de Seguridad que incorporará a los Ministros y altos cargos relevantes para cada situación. Contará con diferentes comisiones interministeriales que desarrollarán las áreas concretas de trabajo, y con una Unidad de Apoyo en el seno del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Se promoverá la cooperación con las Comunidades Autónomas. También se impulsará un Foro Social de expertos como órgano consultivo. Se actualizarán los instrumentos normativos necesarios, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de crisis, la protección civil, los secretos oficiales y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes. *(Capítulo 5)*

La EES, de un vistazo		
Objetivo	Actores involucrados	Método
La seguridad de España, sus ciudadanos y habitantes	La Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Administración Local y la sociedad en su conjunto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enunciación de conceptos básicos y nuestros valores e intereses vitales y estratégicos 2. Líneas del perfil propio de España y sus implicaciones para la seguridad 3. Estudio de los potenciadores del riesgo que facilitan la propagación y potencian las amenazas y riesgos 4. Análisis de las amenazas y riesgos y desarrollo de las líneas estratégicas de acción para responder a estos 5. Consecuencias organizativas

Capítulo 1. UNA ESTRATEGIA NECESARIA

Garantizar la seguridad de España y de sus habitantes y ciudadanos es responsabilidad esencial del Gobierno. También de la sociedad. De la Administración General del Estado -que debe liderar y coordinar-, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, así como de la ciudadanía, organizaciones sociales, empresas y medios de comunicación. La seguridad es hoy responsabilidad de todos.

Los límites entre la seguridad exterior y la interior se han difuminado. La seguridad hoy no se puede compartimentar, con amenazas y riesgos que se retroalimentan unos a otros y trascienden fronteras. No es sólo nacional. España se enfrenta a amenazas globales, regionales y propias. Para ser efectiva, una estrategia de seguridad debe ir más allá de nuestras fronteras. Las respuestas deben ser necesariamente nacionales, europeas, regionales y globales.

En este nuevo mundo multipolar en transición debemos estar preparados para lo imprevisible. Los retos a la seguridad son cada vez más complejos y dinámicos, en una época de paradigmas cambiantes. Pero esta era de incertidumbre es también un tiempo de grandes oportunidades, si entre todos sabemos gestionarlas. Como sociedad abierta y dinámica que somos, debemos afrontar el cambio con confianza, responsabilidad y eficacia.

La política de seguridad de España estará siempre guiada por la defensa de nuestros intereses vitales y estratégicos y de nuestros valores. De ellos, son intereses vitales los relativos a los derechos fundamentales: la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo de los españoles, así como los relativos a los elementos constitutivos del Estado, como la soberanía, la independencia e integridad territorial, el ordenamiento constitucional y la seguridad económica.

Tenemos también intereses estratégicos, que atañen a la consecución de un entorno pacífico y seguro: la consolidación y el buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y

respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones, y unas relaciones constructivas con nuestra vecindad.

La defensa de estos intereses ha de hacerse siempre en el marco de valores democráticos y del Estado de Derecho, junto a la defensa de la paz, la libertad, la tolerancia, la solidaridad, la sostenibilidad y el progreso global, y la preservación de unos modos de vida respaldados por el Estado del bienestar. Dichos valores son el reflejo de las convicciones de nuestra sociedad y están recogidos en la Constitución Española y en la Carta de Naciones Unidas.

La seguridad española reposa sobre seis conceptos básicos, que esta Estrategia pretende impulsar:

- **Enfoque integral:** Es necesario integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad, haciéndolas converger hacia objetivos comunes y conscientes de las múltiples relaciones que existen entre ellas.
- **Coordinación:** La cooperación y colaboración entre las Administraciones Públicas es imprescindible para lograr el máximo rendimiento de los recursos disponibles. Dado que muchas infraestructuras, suministros y servicios críticos están en manos privadas, es imprescindible la cooperación entre el Estado y las empresas, además de la colaboración ciudadana y la de las organizaciones sociales.
- **Eficiencia en el uso de los recursos:** En un contexto de limitación del gasto público, el Estado deberá asegurar el buen uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes. El objetivo debe ser compatibilizar, en colaboración con nuestros socios y aliados, las necesidades de seguridad con márgenes presupuestarios más estrechos, lo que obliga a gastar mejor.
- **Anticipación y prevención:** No todas las amenazas pueden preverse, pero algunas pueden prevenirse y evitarse. El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir de todo aquello que pueda poner en peligro la seguridad de España y de sus ciudadanos.

- **Capacidad de resistencia y recuperación:** Surgirán retos, amenazas y desafíos hoy imprevisibles. Para hacerles frente hay que disponer de sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.
- **Interdependencia responsable:** Mediante la colaboración con nuestros socios europeos e internacionales, debemos establecer mecanismos de gobernanza para crear y fortalecer marcos e instrumentos multilaterales que garanticen la seguridad. Por su capacidad de interlocución, España tiene importantes atributos con los que contribuir a estos objetivos.

España dispone de instrumentos para defender tanto los intereses exclusivamente nacionales como los compartidos con nuestros socios y aliados, ya sean fruto de las relaciones bilaterales o de nuestra pertenencia a la UE, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y demás organizaciones. Los más importantes, que se deben poner en uso conjunto, son:

- La diplomacia
- Las Fuerzas Armadas
- Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
- Los servicios de inteligencia
- La protección civil
- La cooperación al desarrollo
- Las relaciones económicas y comerciales

La información y la comunicación

El libre acceso a la información y el desarrollo de una política de comunicación responsable son cruciales para la seguridad. Las autoridades públicas deben fomentar la transparencia informativa en estas cuestiones y hacer consciente a la ciudadanía de las amenazas y riesgos a la seguridad, pero sin fomentar el discurso del miedo ni favorecer a los violentos dándoles publicidad o ampliando el eco de sus actividades.

Este panorama cambiante de seguridad, así como la ausencia en nuestro país de un análisis integrado de las amenazas y riesgos que nos afectan y de nuestras capacidades de respuesta, hacen necesaria esta primera Estrategia Española de Seguridad (EES). La Estrategia analiza el contexto actual de seguridad, aporta una visión prospectiva y fija las líneas para defender los intereses de España y su contribución a un entorno nacional, europeo, regional e internacional más seguro, pacífico y justo. Los Ministerios y organismos relevantes en el ámbito de la seguridad, diferentes partidos políticos, el sector privado, y la sociedad civil han participado en su elaboración, que se ha llevado a cabo mediante un proceso abierto y consultivo.

Cultura de seguridad

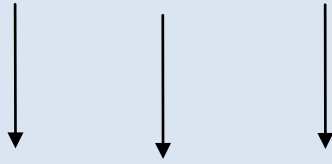
Las amenazas y riesgos a los que se enfrenta nuestro país han cambiado de forma drástica en las últimas décadas y sus orígenes son múltiples y heterogéneos, desde el terrorismo *yihadista* hasta las redes del crimen organizado, pasando por los *ciberataques*. Vivir en una sociedad moderna requiere unas actitudes, aptitudes y conocimientos a un nivel hasta ahora desconocidos. Es necesario promover una mayor cultura de seguridad e impulsar la educación de los profesionales de sectores muy diversos y, en general, de los ciudadanos, en estas materias.

El horizonte útil de la Estrategia es de una década. Para adaptarse a la naturaleza de un mundo en transformación, se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo aconsejen.

EL MARCO CONCEPTUAL DE LA EES

CAPÍTULO 3

POTENCIADORES DEL RIESGO

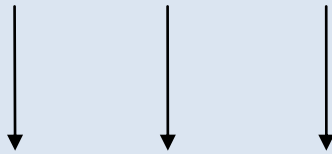


CAPÍTULO 4

ÁMBITOS

AMENAZAS, RIESGOS
Y RESPUESTAS

INFRAESTRUCTURAS,
SUMINISTROS Y
SERVICIOS CRÍTICOS



CAPÍTULO 5

CONSEJO ESPAÑOL
DE SEGURIDAD

Capítulo 2. LA SEGURIDAD DE ESPAÑA EN EL MUNDO

La transición a un orden multipolar, la irrupción de las economías emergentes, la peor crisis económica en más de 80 años y otros muchos factores plantean nuevos retos y oportunidades a los que hay que responder. De cara a garantizar nuestra seguridad, debemos partir de cuatro constataciones básicas:

- España es una potencia media europea con características propias y grandes posibilidades de actuación en el exterior, pero que, como cualquier otro país, está limitada en lo que puede lograr por sí misma. La defensa de nuestros intereses y de nuestra seguridad se incrementa desde dentro de una UE que refuerce su influencia en el mundo.
- España tiene intereses globales que defender y fomentar. Los retos que éstos plantean deben abordarse mediante respuestas nacionales, europeas y globales. Hay que impulsar y consolidar sistemas multilaterales legítimos y eficaces.
- Dada la naturaleza transfronteriza de las amenazas y riesgos que afrontamos, España puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas allá donde éstos se encuentren para preservar nuestra seguridad y defender nuestros intereses.
- La acción exterior del Gobierno se complementa con la actividad de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, y con la de la sociedad civil y el sector privado. Con todos ellos hay que trabajar de forma coordinada en pos de la seguridad.

Un perfil propio

España es hoy un país abierto integrado en la UE que participa en el orden internacional con intereses nacionales, regionales y globales que impulsar y defender. Somos una voz influyente y respetada. Estamos entre los diez

primeros países por inversiones en el exterior y como donantes en términos absolutos. El español es hablado por 450 millones de personas en el mundo como lengua nativa, segunda y extranjera. Es el segundo idioma de comunicación internacional.

Principios de acción internacional

Marco europeo: La UE impulsa políticas acordes con los valores de la democracia, el Estado de Derecho y la legalidad internacional. La soberanía compartida en ciertas materias y la cooperación en las instituciones europeas definen un marco de acción común sin precedentes, que sirve a España como medio para la protección y proyección de sus intereses. La Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior de la UE, además del Concepto Estratégico de la OTAN, son referencias básicas.

Multilateralismo, legitimidad y legalidad internacional: Las respuestas ante las situaciones que España deba afrontar, de forma individual o concertada, se enmarcarán siempre en la legalidad internacional, en los compromisos bilaterales y multilaterales suscritos y en la aprobación parlamentaria de las actuaciones prevista por nuestra legislación. La legitimidad de dichas acciones dependerá también de la firme adhesión a los principios de las instituciones internacionales, sobre todo la Carta de Naciones Unidas.

Construcción de la paz: La paz y la seguridad deben construirse sobre sociedades sólidas y con Estados que protejan a las personas, garanticen sus derechos y libertades y propicien su bienestar. Con una perspectiva que abarca todas las fases de una crisis (prevención, gestión y resolución, consolidación de la paz y reconstrucción pos-conflicto), España contribuirá de manera proactiva a fortalecer las sociedades frágiles y aquellos Estados con dificultades para cumplir estas funciones. Para ello cuenta con diferentes medios que se pondrán al servicio de estos fines en ámbitos como el socio-económico, el político, de justicia o de género. Continuaremos prestando asistencia técnica a otros Estados para la reforma del sector de la seguridad, como se viene haciendo ya desde hace tiempo con éxito. España seguirá

impulsando el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

Protección de civiles y Responsabilidad de proteger: La protección de civiles es un pilar básico en la acción de la comunidad internacional en los supuestos en que se producen graves violaciones de los derechos humanos que pueden dar lugar a una respuesta de la misma comunidad internacional, acorde con los principios de la Carta de Naciones Unidas. En la mayoría de los conflictos los civiles no reciben la protección adecuada y establecida por el derecho internacional humanitario, siendo víctimas directas e indirectas de los mismos. España impulsa también la Responsabilidad de Proteger, aprobada en la Cumbre Mundial de la ONU de 2005, que establece la responsabilidad colectiva de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones, cuando sus propios estados no lo hagan, en casos extremos de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica o crímenes de lesa humanidad. En cualquier caso la respuesta militar de la comunidad internacional debe ser el último recurso, y ha de enfatizarse siempre la importancia de la prevención de conflictos y el uso previo de la negociación o de otras medidas de presión como las sanciones políticas o económicas.

Situada en el cruce de caminos entre Europa y el Norte de África, entre el Mediterráneo y el Atlántico, con el peso de su historia y de su idioma, España tiene un perfil propio lleno de potencialidades en el campo de la seguridad. Debemos sacar provecho de nuestras ventajas comparativas, que se cuentan entre los mayores activos de los que disponemos. La capacidad de atracción y la credibilidad -determinada por los valores y las políticas que cada Estado aplica dentro de sus fronteras y en el exterior- cobrarán cada vez mayor importancia. Además de nuestra situación geográfica, de gran valor geoestratégico, contamos con la ejemplaridad de nuestra transición a la democracia, nuestra aptitud como 'mediador fiable' entre culturas y bloques regionales- sobre todo con el mundo musulmán y los países hispanohablantes- la pertenencia a la UE, nuestra vinculación con Iberoamérica, las buenas relaciones con Estados Unidos o el firme compromiso con la ayuda al desarrollo.

La cooperación al desarrollo y la seguridad

En los últimos años, España ha sido el país del mundo que más ha incrementado la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), haciendo de la cooperación una de nuestras señas de identidad y asumiendo ésta como una necesidad estratégica y una obligación moral, sobre todo hacia África, primer destinatario de ese esfuerzo.

Muchas de las amenazas y riesgos que afrontamos en España y Europa están íntimamente ligadas a la pobreza y la desigualdad extrema de esta y otras regiones. La inversión española en cooperación al desarrollo también contribuye a nuestra seguridad, respondiendo a las causas estructurales - socio-culturales, económicas y medioambientales- de los conflictos y a las situaciones de fragilidad que viven muchos Estados.

Aquellos países donde se cumplen las obligaciones del Estado con los ciudadanos son más seguros y estables. Apostando por su fortalecimiento institucional, tanto a nivel nacional como regional, se previenen y responden situaciones de inseguridad que pueden terminar afectando a nuestros intereses, como se ha visto en países como Afganistán o Somalia. Estos esfuerzos se deben hacer conjuntamente con las organizaciones multilaterales relevantes como la ONU y el Banco Mundial, y con las ONG, respetando su independencia y neutralidad.

España, en un mundo globalizado

La globalización y la emergencia de nuevas potencias están forjando un mundo multipolar, tendencia que la crisis económica y financiera que empezó en 2007 ha acelerado y que tenderá a asentarse en los próximos años. Este nuevo orden mundial conlleva riesgos para la estabilidad y la seguridad si no se acompaña de una gobernanza regional y global multilateral basada en la promoción de la democracia y los derechos humanos. La multipolaridad sin un multilateralismo eficaz puede desembocar en graves conflictos. España aboga

por una interdependencia responsable en la que se fomenten sinergias para buscar soluciones conjuntas a los retos comunes. Ni podemos ni debemos trabajar en solitario.

Como país comprometido con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales, España trabaja a través de la UE, la ONU, la OTAN, la OSCE, el G20 y otras organizaciones para diseñar y alcanzar un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

Para seguir avanzando en esta dirección, España debe actuar en diversos frentes:

- Impulsar las reformas de las organizaciones internacionales que incrementen su representatividad y eficacia.
- Reforzar la influencia de España en foros e iniciativas multilaterales y promover la presencia de españoles en las organizaciones más relevantes.
- Fortalecer las relaciones bilaterales para hacer de España un actor internacional más influyente.

La Unión Europea, identidad e influencia

En esta era de desplazamiento del poder de Occidente a Asia, la Unión Europea, con 500 millones de habitantes y el 22% del Producto Interior Bruto (PIB) mundial, debe jugar un papel decisivo como polo de estabilidad y progreso. Para ello debe avanzar en una integración que le permita mantener y expandir su capacidad de acción internacional.

La UE y las relaciones bilaterales de España con sus socios, muy especialmente con nuestros vecinos Francia y Portugal, constituyen una dimensión esencial para garantizar la seguridad de nuestro país. Los intereses españoles están mejor servidos con una UE que refuerce su influencia en el mundo. Al mismo tiempo, la proyección de la Unión se ve reforzada por una acción exterior vigorosa de sus Estados miembros, incluida España.

El Tratado de Lisboa aporta nuevos instrumentos para que el Continente europeo siga siendo un actor influyente, capaz de hablar con una sola voz, y de actuar con una política exterior común. Ésta debe servir a Europa y también a los intereses de España en la gobernanza de la globalización y a sus relaciones con Iberoamérica, el Magreb y el Mediterráneo, y con los principales polos de poder que existen o están emergiendo en el mundo.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) será un instrumento básico para ello. Si Europa quiere seguir contando en el concierto internacional debe dotarse de la voluntad política necesaria para actuar de forma unida en el exterior y de una verdadera política de Defensa europea con medios militares adecuados y creíbles, entre otros una capacidad de transporte estratégico propia. Los recortes en los presupuestos de Defensa de los Estados miembros deben ser aprovechados para impulsar la integración en este campo. Se puede gastar menos y a la vez gastar mejor si se hace a escala europea. Para ello, se debe avanzar en el planeamiento conjunto de los grandes proyectos de capacidades defensivas y utilizar y desarrollar las posibilidades existentes, desde la Agencia Europea de Defensa (AED) hasta la puesta en común de los medios nacionales disponibles.

Aunque los conflictos interestatales ya no suelen dirimirse en el campo de batalla, muchos países padecen crisis y conflictos internos cuyas consecuencias nos afectan. Para afrontarlos, la Estrategia Europea de Seguridad, que apoyamos plenamente, aboga por un modelo de gestión que integra el uso tanto de medios militares como medios civiles, junto a instrumentos políticos, diplomáticos, comerciales y de desarrollo,.

España defiende la ampliación de la UE como un factor que contribuirá a aumentar la estabilidad y la seguridad de Europa. Con la incorporación progresiva de los países candidatos, Turquía, Croacia, Islandia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM), se enriquecerán la visión y las capacidades de un proyecto europeo en constante renovación.

Europa debe seguir avanzando para afrontar con éxito de forma común los retos que se avecinan, que no son pocos: superar el envejecimiento demográfico; regular y ordenar una inmigración numerosa pero necesaria

mediante una política común europea de inmigración y fronteras; aminorar la dependencia energética con una política europea común y un mercado energético integrado; luchar por el desarrollo sostenible del planeta; competir frente a otros modelos sociales y económicos que presionan a la baja los logros conseguidos por el Estado del bienestar; y afrontar la competencia que supone la innovación y la investigación proveniente de Asia.

La colonia británica de Gibraltar es una anomalía en la Europa de hoy. Plantea problemas de seguridad en diversos ámbitos a España y a Europa que requieren soluciones eficaces.

Estados Unidos y las nuevas relaciones transatlánticas

España convive en el espacio euroatlántico con una larga serie de países vinculados por hondas raíces históricas y políticas e importantes relaciones económicas y comerciales. Que éste sea un entorno dotado de estabilidad, paz y seguridad resulta decisivo para el mundo y primordial para España. Dentro de este marco, Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia mundial en términos económicos, militares, científicos y culturales. Además de un aliado sólido, es un socio indispensable y prioritario.

Los dos países compartimos valores comunes y estamos unidos por unas estrechas relaciones humanas, históricas, culturales y lingüísticas, económicas, políticas y militares. El Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos y el Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano (CBAN) garantizan la coordinación y cooperación bilateral en el ámbito de la Defensa.

Con Washington podemos impulsar una visión ampliada de las relaciones transatlánticas en el ámbito de la seguridad que incluyan, además de Europa, Canadá y Estados Unidos, a Iberoamérica por un lado, y el continente africano por el otro. Un nuevo marco que nos permitiría afrontar de manera más efectiva amenazas y riesgos compartidos como el terrorismo, los tráfico ilícitos o el crimen organizado. España podría jugar un papel clave por su posición

geográfica y las buenas relaciones y estrechos vínculos de distinto tipo que nos unen con las Américas y con África.

Esta nueva visión aportaría nuevas soluciones para acercar aún más las dos orillas del Atlántico e impedir que ciertos fenómenos que afectan a uno y otro lado terminen incidiendo en la seguridad. Especialmente la inmigración irregular -que es necesario evitar que se convierta en un fenómeno incontrolado-, la lucha contra el narcotráfico, la garantía de los suministros energéticos o la mejora de las conexiones marítimas y aéreas.

Rusia, socio europeo estratégico

Como gran potencia euroasiática, Rusia debe consolidarse como un socio europeo estratégico. Su peso en el mundo, sus recursos energéticos, unas importantes relaciones comerciales y su vecindad con la UE, hacen de ella una referencia fundamental a la hora de trazar la seguridad de España. El Gobierno respalda su participación activa como socio estratégico de la UE y de la OTAN en un espacio común de paz y estabilidad, y como socio global, en beneficio del conjunto de Europa y de la gobernanza global.

Contar con Rusia en regiones estratégicas para la seguridad europea como el Cáucaso y Asia Central será especialmente relevante en los próximos años. Es previsible que surjan focos de tensión en estas regiones inestables donde Rusia tiene un papel destacado por sus lazos históricos, políticos y comerciales. Llegar a una relación más estrecha entre la UE y Rusia basada en la confianza y el diálogo desde los que se puedan abordar estos asuntos debe ser un objetivo prioritario para todos.

Iberoamérica, destino común

Iberoamérica conforma no sólo un espacio sino un destino común con España. Tiene una importancia estratégica fundamental para nuestro país. Es una

región emergente, con potencias económicas y políticas de primer orden que cada vez juegan un papel más relevante en la escena regional y mundial, por ejemplo como parte del G20. Desde unas relaciones bilaterales fortalecidas y con agrupaciones regionales cada vez más sólidas, España seguirá trabajando para estrechar aún más unos lazos profundos y constructivos entre Iberoamérica y la UE, esenciales para la gobernanza global.

España mantiene con los países de la región unas relaciones históricas, culturales y políticas de singular transcendencia y profundidad. Los intercambios económicos, que hay que seguir impulsando, y las inversiones estratégicas de las empresas españolas en la zona favorecen un crecimiento económico mutuo, una estabilidad y una seguridad que nos interesa a todos.

Este camino conjunto se ve impulsado, además, por el idioma común. Una riqueza que no sólo compartimos con nuestros hermanos iberoamericanos sino también con Estados Unidos, con una población hispanohablante superior a la de España. Esto facilita el intercambio cultural, el trabajo y los negocios de nuestros ciudadanos en todo el continente y tendrá un enorme impacto político y económico en el futuro. Los flujos migratorios entre España e Iberoamérica -que se han movido en ambas direcciones a lo largo de la historia- también ayudan a crear nuevos vínculos que profundizan la dimensión humana de la relación y los intereses compartidos.

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

Nuestra vecindad del Sur

La paz y la prosperidad de la ribera meridional del Mediterráneo son esenciales para nuestra seguridad y la del conjunto de Europa. En su relación con estos países, caracterizados por sociedades jóvenes - el 60% de la población tiene menos de 25 años - que aspiran a cambios que mejoren su futuro, España y la Unión Europea contribuirán a su desarrollo democrático, económico y social, acorde con las necesidades y expectativas de sus habitantes, en el convencimiento de que este desarrollo fomentará la paz y la seguridad en el espacio que compartimos.

Con las dos Ciudades Autónomas en el norte de África, España también está presente en esta región. El Magreb es una zona prioritaria para España, por la proximidad geográfica y los lazos históricos y humanos entre ambas orillas. También lo es el Atlántico Oriental, donde se sitúa la Comunidad Autónoma de Canarias. En colaboración con todos los países de la zona, hay que responder a importantes desafíos: el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, la consolidación de un modelo económico y social dinámico e inclusivo, la regulación y el control de la emigración, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la estabilización de los flujos energéticos, y una solución negociada, justa y definitiva a la cuestión del Sahara Occidental, de conformidad con la ONU.

En esta región, las relaciones bilaterales no son suficientes. España debe también impulsar -y si es necesario, reformar- marcos más amplios de cooperación, en especial la integración regional, como la Unión para el Mediterráneo (UpM), la Política de Vecindad de la Unión y foros como la “Iniciativa 5+5” o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN.

En Oriente Próximo, resulta indispensable acordar una solución justa y duradera entre Israel y un Estado palestino, que contribuya a la seguridad regional y global, así como a eliminar el caldo de cultivo de la propagación del islamismo radical. España ha sido uno de los actores más activos en el diálogo y la búsqueda de soluciones a través de las organizaciones en las que participa, y lo seguirá siendo. Trabajaremos también junto a la ONU y la UE

para que Irán cumpla con las normas internacionales y se integre de forma estable y constructiva con los países de su entorno y la comunidad internacional.

África, clave para la seguridad española

África es cada vez más una realidad insoslayable para España en el contexto global y regional, por razones humanitarias, económicas, medioambientales y, también, de seguridad. Un continente culturalmente diverso, demográficamente dinámico, con los índices de desarrollo humano más bajos del planeta, y en el que tienen lugar, con especial intensidad, fenómenos tan preocupantes como las migraciones descontroladas o el cambio climático. Con el objetivo de promover el desarrollo en África e incrementar de esta manera la seguridad en dicho continente y en su entorno, España ha impulsado importantes estrategias bilaterales y multilaterales sociales, económicas e institucionales.

Para los intereses españoles, tres zonas serán vitales en las próximas décadas: el Sahel, el Cuerno de África y el Golfo de Guinea. En todas ellas debemos trabajar con nuestros aliados internacionales. En las dos primeras, confluyen hechos problemáticos y graves como tráfico ilícito, conflictos étnicos, terrorismo, Estados fallidos y subdesarrollo. La amplia extensión del Sahel, un terreno propicio para redes delictivas y grupos terroristas *yihadistas*, agrupados bajo la nebulosa organización de Al Qaeda en el Magreb Islámico, se configura como un espacio clave. La piratería en el Océano Índico es un claro ejemplo de cómo la fragilidad de un Estado, Somalia, puede crear una inseguridad que afecta a los intereses españoles. La falta de estabilidad política de los Estados en el Golfo de Guinea puede generar también una inseguridad marítima y un incipiente bandidaje, ambos muy negativos para el abastecimiento energético y los flujos comerciales.

España en Asia

La gravitación gradual hacia Asia del poder económico y político en el mundo, concentrado durante el siglo XX primero en Europa y después en Estados Unidos, está generando una reordenación geopolítica. Ni Europa ni España pueden quedar desvinculadas de una región que se configura ya como decisiva en el futuro, pero en la que existen varios focos de tensión como Afganistán, Pakistán o Corea del Norte, y otros como los relacionados con las reivindicaciones territoriales de China.

En sólo unas décadas, China e India han experimentado un crecimiento acelerado, pasando a tener presencia e intereses globales. Ambas se están convirtiendo en actores internacionales cada vez más relevantes en zonas en las que hasta hace poco apenas estaban presentes, como África o Iberoamérica. Tanto China como India, así como Japón, juegan un papel activo en la seguridad de Asia, en la que la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático) aporta un importante marco estabilizador.

Las relaciones económicas y políticas con los países de la cuenca asiática del Pacífico son hoy mayores que nunca y están llamadas a aumentar. Hay empresas españolas asentadas en los mayores polos comerciales de la región que ya son líderes en sus respectivos sectores. Existe, además, una intensa colaboración con los servicios de seguridad en países estratégicos como Pakistán, India o Indonesia, y en materia antiterrorista y de control de la inmigración con los dos principales países del Pacífico: Australia y Nueva Zelanda. Esta relación, tanto económica como política, deberá ir en aumento.

La ONU, la OTAN y otros foros multilaterales

La ONU es la fuente esencial de legitimidad de las acciones internacionales y el foro más relevante de cooperación mundial, fundamental para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Sus órganos y agencias deben reformarse para adaptarse a los nuevos tiempos, sin perder su esencia.

España, como noveno contribuyente y miembro activo de la Organización, se declara más comprometida que nunca con un multilateralismo que sigue pareciéndonos en el siglo XXI el mejor instrumento para encarar el futuro.

En el espacio euroatlántico, la OTAN, la mayor alianza intergubernamental de defensa, resulta central para la seguridad de la región y para actuaciones concretas fuera de ella, como en Afganistán. Debe seguir trabajando para definir y poner en práctica las respuestas que el mundo de hoy precisa y crear instrumentos que propicien el entendimiento, la estabilidad y la paz. La OTAN establece en su Concepto Estratégico la defensa colectiva, la gestión de crisis y la seguridad cooperativa como sus tareas fundamentales. Su reto es desarrollar estos tres cometidos de manera equilibrada, con una visión amplia de la seguridad.

Asimismo, España reconoce el valor de la OSCE, única organización paneuropea y transatlántica cuyo concepto de seguridad comparte esta Estrategia: multidimensional (político-militar, derechos humanos, económica y medioambiental) y cooperativo. Dentro de una OSCE fortalecida, hay que promover medidas de confianza y dar un nuevo impulso al proceso de desarme y control de armamentos.

España participa también activamente en otros foros multilaterales de seguridad, en áreas como el medioambiente o los transportes. El Estado continuará apoyando y fomentando la participación de la sociedad civil española en los mismos.

Nuestra presencia en el G20 y en el Consejo de Estabilidad Financiera otorga a España un protagonismo en el impulso fundacional de un nuevo orden económico y financiero que debe servir también para asentar un contexto global más seguro. Es una muestra de nuestro compromiso y el reconocimiento internacional por estar en la primera línea del esfuerzo innovador que requieren los tiempos actuales.

La Alianza de Civilizaciones

La Alianza de Civilizaciones es una iniciativa para el entendimiento y la convivencia entre culturas, que intenta desactivar las causas profundas de algunos conflictos posibles y contribuir, por tanto, a la paz.

Sus objetivos son:

- Reforzar la comprensión mutua entre las diferentes culturas, reafirmando el respeto y reconocimiento recíproco.
- Contrarrestar la influencia de quienes promueven la intolerancia y el enfrentamiento.
- Impulsar la idea de que la seguridad no se puede compartimentar y que la cooperación global es indispensable para la estabilidad mundial y el desarrollo humano.

Copatrocinada por España y Turquía, en 2005 se convirtió en un programa de la ONU a cuyo Grupo de Amigos pertenecen hoy más de un centenar de países y organizaciones. La Alianza de Civilizaciones ha impulsado planes nacionales y regionales que se deben multiplicar y reforzar en los próximos años.

Capítulo 3. POTENCIADORES DEL RIESGO

En nuestras sociedades se dan hoy fenómenos globales que propician la propagación o transformación de las amenazas y riesgos que afrontamos e incrementan nuestra vulnerabilidad. Dichos fenómenos condicionan las amenazas y riesgos, pero también, en muchos casos, brindan instrumentos necesarios para responder a éstos. Tal y como se recoge en las líneas estratégicas de acción del siguiente capítulo, para afrontar las amenazas y riesgos que afrontamos es necesario aprovechar las nuevas oportunidades que estos fenómenos ofrecen.



Disfunciones de la globalización

La globalización es uno de los hechos definitorios de nuestro tiempo. Su impacto ha sido y es, en gran medida, positivo. El incremento de flujos internacionales de personas, información, bienes y servicios ha facilitado la difusión del conocimiento y un mayor crecimiento económico en todo el mundo. Cientos de millones de personas están incorporándose al sistema económico mundial y saliendo de la pobreza. Muchos que antes no tenían voz, ahora la tienen. Ha nacido una nueva clase media global que puede actuar como un elemento estabilizador.

Los españoles hemos disfrutado de los beneficios de la globalización y seguiremos haciéndolo. La tecnología y las comunicaciones han mejorado la

calidad de nuestras vidas y han puesto el mundo a nuestro alcance. Nuestras empresas exportan a los cinco continentes. Se ha abierto la puerta a mecanismos de gobernanza global que abordan problemas que nos afectan directamente.

La globalización también tiene un lado menos positivo. La interconexión económica puede facilitar desequilibrios macroeconómicos y crisis sistémicas de rápido contagio. Ha incrementado la desigualdad de rentas, lo que puede causar inestabilidad política y social. La incorporación de cientos de millones de nuevos consumidores puede producir escasez de recursos, y una mayor competencia por éstos generar conflictos. En este contexto, España puede verse afectada por circunstancias y hechos gestados en lugares muy lejanos.

Al mismo tiempo, la capacidad de los Estados para resolver problemas globales es cada vez más limitada. Por ello, debemos contribuir a crear mecanismos de gobernanza global que nos permitan cooperar con otros Estados y organizaciones internacionales, así como con nuevos actores de la sociedad civil y el sector privado, para gestionar mejor los riesgos y oportunidades de la globalización. Porque si peligrosa resulta una globalización sin reglas, más lo sería el proteccionismo y una *desglobalización* incontrolada. Asimismo, para poder gestionar sistemas económicos, institucionales y tecnológicos más interconectados -y, por tanto, más eficientes pero también más complejos y vulnerables -es necesario construir sistemas más flexibles, resistentes y con capacidad de recuperación.

Desequilibrios demográficos

Según la ONU, la población mundial alcanzará los 7.600 millones de personas en 2020, frente a los 6.900 actuales. Este crecimiento demográfico, que se dará sobre todo en países pobres de Oriente Próximo, África y ciertas zonas de Asia, generará tensiones por los recursos, ante el lícito anhelo de estas nuevas masas de población de alcanzar los niveles de consumo y bienestar de las

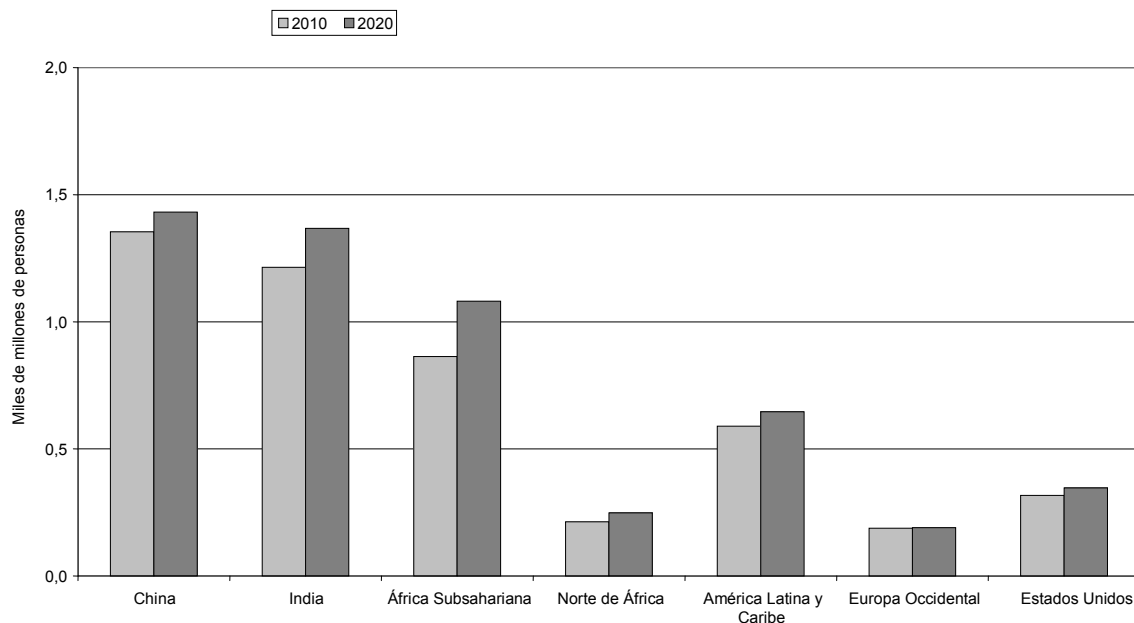
sociedades desarrolladas. También podrá dar lugar a mayores convulsiones en dichas zonas ante desastres naturales.

El crecimiento en estas regiones convive ya con el envejecimiento de la población en Europa y en las sociedades desarrolladas -también en China-, debido a las bajas tasas de natalidad y al incremento de la esperanza de vida. En España, la Proyección de Población a Corto Plazo elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para el período 2009-2019, contempla una desaceleración de la tasa de crecimiento, que se estabilizará a partir de 2010 hasta 2018, alcanzando los 47 millones de habitantes en 2019. Este desequilibrio entre población activa y pasiva plantea, para nuestro país y para gran parte de Europa, el reto de preservar los modelos de cohesión social y de Estado del bienestar.

Es previsible que la población inmigrante suavice este proceso y supla la prestación de muchos servicios esenciales. En nuestro caso, seguirá incrementándose la presión inmigratoria en las fronteras, dada la frustración y la falta de las salidas de la población mayoritariamente joven de los países más pobres. Hay que gestionar adecuadamente este fenómeno. Es indispensable para sostener el modelo social europeo y para generar un alto grado de competitividad. Al mismo tiempo, puede desatar consecuencias que deben afrontarse como el racismo, la xenofobia o los problemas de integración.

Al mismo tiempo, en paralelo y por primera vez en la historia, la mayor parte de los seres humanos viven ya en las ciudades: más de la mitad de la población mundial, frente sólo al 10% de hace un siglo. En ciertas zonas de África, Asia y América, están surgiendo *megaciudades*, en las que a menudo se agolpan los refugiados de numerosos conflictos, donde se multiplican los problemas de la vida urbana, la criminalidad se incrementa y tiene lugar la radicalización de muchos colectivos, sobre todo los más jóvenes.

POBLACIÓN TOTAL



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU (2008)

Pobreza y desigualdad

La miseria y la desigualdad excluyen a muchos seres humanos de los avances y las posibilidades del progreso. En la actualidad, más de 1.000 millones de personas viven en condiciones de pobreza extrema en el mundo, lo que además de una injusticia supone un obstáculo para el progreso y la estabilidad y seguridad internacionales. Así ocurre en áreas con las que España mantiene una relación de vecindad geográfica o cultural, como en la vertiente sur del Mediterráneo, África o algunas zonas de Iberoamérica.

España no puede soslayar esta realidad. La desigualdad económica entre las dos orillas del Mediterráneo es notoria. Los países del África subsahariana se han visto excluidos de un mundo cada vez más rico, hasta el extremo de que en esta área se encuentran 23 de los 25 países con el Índice de Desarrollo Humano (IDH) más bajo. En África se dan la mayoría de los actuales conflictos, en unas condiciones extremas que son caldo de cultivo para radicalismos de todo tipo.

La pobreza y la desigualdad también existen en las regiones más prósperas, incluida Europa, donde el 17% de la población vive en situación de riesgo de pobreza y el 20% con mayores ingresos posee cinco veces más que el 20% con ingresos más bajos. Uno de los objetivos de la Estrategia 2020 de la UE es la reducción de la pobreza en la Unión, sacando de la miseria y la exclusión a 20 millones de personas.

Cambio climático

La variación del clima global durante los últimos años es un proceso cierto, cuyo impacto ya se siente, que exige respuestas en el momento presente y que plantea, a medio y largo plazo, retos de gran trascendencia para la sociedad mundial. Desatará conflictos por la escasez de recursos, disparará el número de *refugiados climáticos* y agravará la pobreza en muchas sociedades, incrementando la fragilidad de algunos Estados y con ello las amenazas a la seguridad global.

El cambio climático nos afecta a todos, aunque sus efectos varían según las zonas. España afronta riesgos propios del hábitat mediterráneo, como inundaciones, sequías, incendios forestales o desertificación. Nuestra proximidad a África, una de las áreas más expuestas a este fenómeno, puede agravar la incidencia de problemas sanitarios procedentes de ese continente.

Es un fenómeno de dimensión planetaria que hemos de afrontar coordinando las actuaciones de los diversos actores implicados. Todos deberemos asumir, de forma solidaria, nuestra parte de responsabilidad. En los últimos años, España ha realizado esfuerzos para mitigar sus efectos, reducir su peligrosidad y limitar su impacto. Con este fin, hemos desarrollado instrumentos legales y de planeamiento, y participado de manera activa en foros multilaterales, especialmente en el seno de la UE y la ONU.

Peligros tecnológicos

La tecnología es una creciente fuente de progreso. Internet y los teléfonos móviles forman ya parte de nuestra vida cotidiana, nos abren al mundo y generan riqueza, pero nos hacen también más vulnerables. La tecnología puede potenciar o crear nuevas amenazas y riesgos para la seguridad.

Con la tecnología de hoy es imaginable que un grupo terrorista o un país enemigo colapsara el tráfico en el *ciberespacio*, paralizando, por ejemplo, el sistema financiero y parte de los servicios públicos. Por eso, la *ciberseguridad*, relacionada con las infraestructuras vitales para el funcionamiento de un país, se ha convertido en un ámbito clave para la seguridad de cualquier Estado.

Los avances en biotecnología, nanotecnología, genética o inteligencia artificial, abren mundos de posibilidades incalculables que suponen grandes progresos para la humanidad. Pero también conllevan riesgos e incluso dilemas éticos aún por identificar.

Si durante años la innovación tecnológica militar fue pionera y dio lugar a aplicaciones civiles de gran valor, los descubrimientos e inventos civiles van hoy por delante en bastantes ocasiones. Es necesaria una relación estratégica entre ambos sectores en beneficio de la seguridad en general. Quedarse por detrás de nuestros competidores en capacidad de innovación tendría un serio impacto en nuestra competitividad y desarrollo, y, por tanto, en nuestra seguridad.

Ideologías radicales y no democráticas

La pérdida de peso relativo de Occidente, con su visión democrática y de supremacía del Estado de Derecho, frente al éxito económico de ciertos regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos, podría suponer la emergencia de modelos alternativos, atractivos para muchos habitantes de países en desarrollo.

En paralelo, existe el riesgo de que ideologías extremistas se impongan en sociedades frustradas por la inutilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional para dar respuesta a sus necesidades básicas. Pueden dar lugar a conflictos sociales internos y a la proliferación de actuaciones y grupos violentos. Incluso podrían expandirse en nuestra sociedad. Este radicalismo se ve espoleado por la composición demográfica y la facilidad para propagarlo con las nuevas tecnologías de la información. También por la pervivencia de ciertos conflictos y la incapacidad de la comunidad internacional para resolverlos.

La complejidad de la sociedad global acentúa aún más la radicalización de lealtades y las reacciones identitarias de carácter religioso, nacionalista, étnico o cultural, dentro y fuera de nuestras fronteras. Estas reacciones, que en ocasiones se traducen en la creación de grupos u organizaciones políticas, no sólo crecen en algunas otras regiones del mundo, sino también en ciertas zonas de Europa.

Capítulo 4. AMENAZAS, RIESGOS Y RESPUESTAS

En el mundo actual coexisten amenazas y riesgos clásicos, otros nuevos y otros todavía desconocidos. La naturaleza compleja de los retos a los que hoy nos enfrentamos supone una dificultad añadida a la hora de garantizar el grado de seguridad que demanda la sociedad en el siglo XXI. En un futuro que probablemente se parezca menos al pasado de lo que alcanzamos a pensar, acontecimientos inesperados seguirán definiendo nuestro contexto de seguridad.

A los fines de esta Estrategia una amenaza es toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España. El riesgo es la contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño. El conocimiento de los intereses vitales y estratégicos de España y el análisis de las amenazas y riesgos que les afectan, junto con las capacidades de respuesta existentes, constituyen los cimientos sobre los que se formulan las directrices y líneas estratégicas necesarias para fortalecer nuestra seguridad y bienestar.

Ámbitos

Dichas amenazas y riesgos tienen lugar en unos ámbitos determinados, que es necesario examinar y sobre los que debemos actuar. Hay seis ámbitos o entornos específicos. Junto a los clásicos ámbitos terrestre, marítimo y aéreo, donde se han venido manifestando hasta ahora la mayoría de las amenazas y riesgos, otros como el espacial, el informativo y, singularmente, el ciberespacio, cobran hoy una importancia capital.

La protección de dichos entornos se orienta a garantizar su libre uso, sin interferencias de circunstancias o agentes que intenten impedir o condicionar su utilización. Para ello es necesario consolidar e impulsar nuevas iniciativas y políticas de prevención y respuesta en cada uno de ellos, tanto a escala nacional como internacional.

Terrestre: Por habitar en él los ciudadanos y desarrollar ahí casi la totalidad de su actividad, constituye el ámbito general de esta Estrategia. En él se presentan la mayor parte de las amenazas y riesgos y se da respuesta a los mismos. Incluye, además del territorio nacional, aquellos espacios terrestres donde estén presentes los intereses españoles y donde puedan surgir amenazas y riesgos que afecten directamente a España o a la seguridad y paz internacional.

Marítimo: Por la discontinuidad geográfica del territorio nacional y porque el 90% de las importaciones y el 65% de las exportaciones españolas se realizan a través de nuestros puertos, la protección en el ámbito marítimo tiene una relevancia central. A escala nacional y europea, hay que abordar la vigilancia y la seguridad marítima mediante la integración eficiente de los medios civiles y militares. España debe impulsar las iniciativas internacionales tendentes a garantizar unas vías de comunicación seguras para el suministro de recursos básicos (transportes, cables submarinos y gasoductos) y a mejorar la gobernanza de los espacios marítimos.

Aéreo: El espacio aéreo es clave para la seguridad, entre otras razones por el incesante aumento del tráfico. Es esencial el control adecuado del espacio aéreo español para garantizar la libre circulación de personas y mercancías dentro del territorio nacional e internacional. Debemos proteger el espacio aéreo nacional contra agresiones o violaciones, tanto de otros Estados como de terroristas, que pueden llevarse a cabo por medio de aeronaves y misiles balísticos o de crucero, potenciales portadores de armas de destrucción masiva.

Espacial: El espacio, que soporta muchas infraestructuras, es patrimonio común de la humanidad, no susceptible de apropiación estatal. Sus diferentes usos civiles, comerciales, militares y de seguridad, muchas veces a través de satélites, revisten un gran interés para la seguridad.

Ciberespacio: Es el espacio virtual donde se agrupan y relacionan usuarios, líneas de comunicación, páginas *web*, foros, servicios de Internet y otras redes. Creado por el ser humano, es un entorno singular para la seguridad, sin fronteras geográficas, anónimo, asimétrico, que puede ser utilizado de forma

casi clandestina y sin necesidad de desplazamientos. Es mucho más que la Red, pues incluye también dispositivos como los teléfonos móviles, la televisión terrestre y las comunicaciones por satélite.

Informativo: La libre circulación de la información es imprescindible para la vida diaria de nuestra sociedad. Las interrupciones o manipulaciones en el ámbito informativo, en el flujo de la información o en el uso ilícito de ésta pueden suponer graves peligros para la seguridad.

Conflictos armados

España puede verse afectada por, e involucrada en, conflictos armados relacionados con amenazas nacionales o transnacionales contra nuestro territorio, ciudadanos, intereses o valores. La interdependencia global ha disminuido la probabilidad de conflictos armados clásicos entre Estados. La mayoría de los enfrentamientos violentos son hoy intraestatales. Sus consecuencias en muchos casos desbordan las fronteras y están relacionados con los llamados Estados fallidos, actividades ilícitas de actores tanto estatales como no-estatales, tensiones interétnicas y culturales o competencia por recursos naturales escasos.

Debido a la dimensión global de la seguridad, ante estos conflictos será necesario aplicar el enfoque integral que requieren los conflictos de hoy en lugares distantes. Este enfoque incluye, entre otros, elementos diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia y de cooperación al desarrollo. Un propósito fundamental de España seguirá siendo proteger a los más vulnerables e impedir el rebrote de conflictos, como ha ocurrido tantas veces en el pasado reciente, por ejemplo en Afganistán o en Oriente Medio.

En el contexto económico actual, será especialmente importante racionalizar los gastos de acuerdo con las amenazas y riesgos que afrontamos. Debe ser un esfuerzo coordinado con nuestros socios y aliados, aprovechando los instrumentos europeos existente y la puesta en común de capacidades para un mejor uso de los limitados recursos disponibles.

En los próximos años, España puede tener que participar en diferentes tipos de conflictos armados, en los que el papel de las Fuerzas Armadas resulta esencial. Algunos pueden ser conflictos en los que no se impliquen directamente nuestros socios o aliados. Nuestra situación geográfica, incluidas las dos Ciudades Autónomas además de otros territorios, y nuestra historia, hacen que el territorio, ciudadanos e intereses españoles puedan verse directamente comprometidos, por lo que debemos mantener una capacidad propia de defensa.

España puede tener que participar junto a aliados y socios en conflictos que afecten directamente a nuestros intereses porque exista una amenaza directa a la seguridad del territorio, de los ciudadanos o de intereses españoles, además de los europeos y occidentales. La participación se puede derivar de los vínculos que nos unen y de los intereses y obligaciones de defensa mutua que compartimos con nuestros socios y aliados de la UE y de la OTAN, y otros con los que se mantienen unas relaciones bilaterales estratégicas.

Asimismo, y de forma no excluyente con lo anterior, también se puede derivar nuestra participación de los compromisos de España en organizaciones internacionales, como la ONU y la OSCE, que pueden llevar a nuestro país a participar, en un contexto multilateral, en operaciones de mantenimiento de la paz, de protección de civiles u otras, que, afecten si no necesariamente a nuestros intereses, sí a nuestros valores compartidos, y siempre según la Carta de Naciones Unidas.

En todo caso, las misiones militares de España en el exterior se desarrollarán con el oportuno control parlamentario y conforme con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, según establece la Ley Orgánica 5/2005 de Defensa Nacional, y mediante un uso proporcionado de la fuerza o de la amenaza de usarla.

Obligaciones internacionales

La Carta de las Naciones Unidas estipula, entre otros principios de obligado cumplimiento, el arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, y la ayuda a la Organización en cualquier acción que emprenda. Los Estados miembros se comprometen a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad, al que corresponde tomar las medidas pertinentes para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, según los Artículos 41 y 42.

El Tratado del Atlántico Norte establece básicamente dos obligaciones para los 28 miembros de la Alianza. Según el artículo 4, se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellos, sea amenazada la integridad territorial, la independencia

política o la seguridad de cualquier aliado. Y, según el artículo 5, un ataque armado contra alguno de ellos será considerado como un ataque contra todos, y, en tal caso, cada aliado ayudará a la parte o partes atacadas. Este compromiso de defensa colectiva (solo en el área definida en el Artículo 6) es fundamental para la seguridad y defensa de España y Europa.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) establece la competencia de la Unión en materia de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y recoge la obligación de los Estados miembros de consultarse sobre cualquier cuestión que revista un interés general en este ámbito. El Tratado de Lisboa ha incorporado la obligación de defensa mutua entre los 27 países, recogida en el Artículo 42.7 del TUE. También habrá que desarrollar las modalidades de aplicación de la Cláusula de Solidaridad, recogida en el Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), por la cual la Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe. Ambas disposiciones incluyen el posible uso de medios militares.

Líneas estratégicas de acción

La construcción de la paz, eje básico de la política de seguridad española, se basa en la triple perspectiva de la anticipación y la prevención de conflictos, la gestión y resolución de los mismos y la consolidación de la paz después del conflicto. Consiste pues en actuar “antes” (para evitar que surjan los enfrentamientos), “durante” (para resolverlos) y “después” (para recuperar la normalidad y establecer las condiciones que impidan un rebrote del mismo).

El enfoque integral debe servir tanto para prevenir guerras como para gestionar las crisis e instaurar una paz duradera. Ante el previsible aumento de misiones de paz, España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados.

Las Fuerzas Armadas y sus capacidades

Ante la previsible limitación de recursos públicos en los próximos años, debemos priorizar la consolidación de unas Fuerzas Armadas resolutivas, interoperables y con una capacidad expedicionaria de rápido despliegue. Como aliado europeo y atlántico, las Fuerzas Armadas deben continuar con su proceso de transformación para hacer frente con eficacia al complejo escenario estratégico que afrontamos.

En el cumplimiento de las misiones establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la protección del territorio, ciudadanos e intereses nacionales, los de nuestros aliados en el marco de los acuerdos internacionales con ellos suscritos, y a la paz y la seguridad internacionales, así como a la ayuda humanitaria. Además, estarán en condiciones de colaborar con las Administraciones Públicas para preservar la seguridad y bienestar de nuestros ciudadanos en situaciones de emergencia o de excepcional necesidad.

Dada la complejidad del entorno estratégico y la amplia gama de cometidos a cumplir, las Fuerzas Armadas deben ser polivalentes, desplegables, flexibles e interoperables. Han de poder actuar en sinergia y coordinadamente a tres niveles: entre los dos Ejércitos y la Armada, con las Fuerzas Armadas de nuestros aliados y con elementos civiles.

Su participación en misiones internacionales que pueden tener lugar en cualquier fase de un conflicto requiere además capacidad expedicionaria: que sean desplegables a gran distancia del territorio nacional y que sean sostenibles, es decir, que puedan mantenerse en operaciones por un periodo de tiempo prolongado con el apoyo logístico adecuado. Asimismo han de contar con el grado de disponibilidad necesario para desplegarse en el tiempo debido, ser tecnológicamente avanzadas -como exigen la eficacia y las características de las tareas que se les encomiendan-, y logísticamente eficientes para garantizar un apoyo flexible y eficaz a las operaciones.

La Guardia Civil y la Policía,

activos destacados en las misiones internacionales

La Guardia Civil y la Policía, como Institutos Armados y parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, son activos destacados en las misiones internacionales, donde ejercen un papel cada vez más importante y valorado por nuestros aliados y las poblaciones locales donde actúan. Por ello debe seguir impulsándose.

Las tareas y la formación policial a la que estos efectivos contribuyen resultan esenciales para el enfoque integral que requieren los nuevos contextos de inseguridad. Lo ha sido en las misiones ya desempeñadas y lo será aún más en las futuras. Ambos cuerpos desempeñan una labor importante y apreciada en tareas como la investigación criminal, el control de fronteras o la formación de cuerpos similares en Estados en procesos de construcción y consolidación. La Guardia Civil destaca entre las pocas gendarmerías europeas que existen, al contar con capacidades especialmente útiles en contextos de inestabilidad.

La anticipación y la prevención de los conflictos han de ser siempre el primer objetivo. Invertir en la creación de estabilidad y seguridad antes de que la crisis estalle no sólo es menos costoso, sino más eficaz. Para ello se requieren todos los medios que forman parte de un enfoque integral. En la anticipación, son fundamentales los servicios diplomáticos y de inteligencia. Para ello, además de la acción de nuestro servicio exterior, es esencial la labor del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y del Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS). Hay que seguir fortaleciendo la capacidad de los medios de alerta temprana, sobre todo los situados en escenarios complicados.

La disuasión es complementaria de la anticipación y la prevención. Cualquier agresor debe ser consciente de que las consecuencias de iniciar un conflicto sobrepasarían con creces los posibles beneficios. La integración de España en organizaciones internacionales, la disponibilidad de medios -no sólo militares- y la firme y decidida voluntad de emplearlos llegado el caso, son factores que proporcionan una disuasión adecuada.

Debemos asegurar la capacidad de respuesta. España debe disponer de la capacidad de reaccionar, empleando un enfoque integral mediante la combinación adecuada de medios militares y civiles, ante cualquier agresión contra sus intereses, los de sus aliados en el marco de los compromisos con ellos suscritos o en apoyo a la construcción de la paz y la seguridad internacionales. A este fin y en un contexto de recursos limitados, España debe dotarse, dentro del marco europeo, de medios militares y civiles debidamente priorizados y adaptados a los distintos escenarios.

La base industrial y tecnológica de la defensa y seguridad

La base industrial y tecnológica asociada a la seguridad y la defensa constituye un elemento esencial de nuestra capacidad de respuesta a las amenazas y riesgos. Las Fuerzas Armadas, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los demás agentes responsables de la seguridad en su concepción integral necesitan de un proveedor fiable, competitivo y autónomo, cuyo funcionamiento y actividad responda a las directrices estratégicas de seguridad y defensa establecidas por el Gobierno de la nación.

La aplicación efectiva de las directrices de seguridad requiere de la adecuada organización de capacidades industriales y tecnológicas y de la movilización de los recursos financieros y materiales necesarios.

La concepción integral y transversal de una seguridad responsabilidad de todos implica incluir en su definición estratégica a los responsables institucionales de la política industrial en general, a los agentes industriales y a los centros universitarios y de investigación científico-tecnológica.

El funcionamiento de esta base industrial y tecnológica asociada a la seguridad integral no limita sus efectos a la provisión de sistemas, bienes y equipamientos para los responsables de la seguridad. Muchos de los desarrollos e innovaciones tecnológicas que nacen con esta finalidad encuentran aplicaciones adicionales y duales que extienden sus beneficios a la totalidad de la sociedad.

Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE)

Una estrategia basada en un enfoque integral de la prevención de conflictos, gestión de crisis y consolidación de la paz precisa la participación de elementos civiles. Lo que jueces, fiscales, policías, especialistas en gestión de catástrofes y protección civil, médicos, bomberos, ingenieros o expertos en logística, prisiones, y género pueden aportar en estos casos- normalmente en sinergia con efectivos militares- es difícilmente reemplazable.

El Objetivo de Capacidades Civiles de la UE determina seis áreas prioritarias para la gestión civil de crisis: fortalecimiento del Estado de derecho, policial, administración pública, protección civil, observación y vigilancia, y apoyo a los Representantes Especiales de la UE. La ONU ha puesto en marcha un proceso de reflexión para mejorar la capacidad de los Estados miembros y poder proporcionar así personal civil a sus misiones integradas.

Asimismo, algunos países han empezado a crear unidades, en general, interministeriales y algunas con función de asesoramiento y planeamiento, para impulsar estas capacidades, mediante la formación, el reclutamiento - desarrollando bases de datos, incentivos y normas-, y el despliegue de efectivos y la recopilación de lecciones aprendidas.

Hasta ahora, España no ha podido desarrollar su potencial como actor civil por no contar con un organismo adecuado. Para suplir esta carencia se creará una unidad interministerial, que servirá para desplegar, con prontitud y eficacia, funcionarios y no funcionarios formados en su área de especialización. La Unidad explorará las posibilidades de incorporar estructuras ya existentes en este ámbito y personal procedente de las Comunidades Autónomas o de colectivos como el personal en reserva y retirados de las Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Policía, Administración de Justicia, Ministerio de Economía y Hacienda y otros ámbitos.

Su contribución se producirá en las misiones en el extranjero donde se pueda requerir personal civil, ya sean multinacionales o nacionales: de prevención,

mantenimiento o consolidación de la paz, observación electoral, protección civil, emergencias consulares o ayuda humanitaria. A través de la participación también de efectivos militares, la Unidad debe servir para potenciar la coordinación civil-militar.

Este impulso hará de España un actor internacional más eficaz y más comprometido, al ampliar el tipo de instrumentos disponibles y agilizar las respuestas del Estado a las emergencias internacionales que afecten a la seguridad de los ciudadanos e intereses de España, a la del resto de europeos y a la de las sociedades concernidas.

Terrorismo

El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, pretende socavar nuestras instituciones democráticas y pone en riesgo nuestros intereses estratégicos, infraestructuras, suministros y servicios críticos. Prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, sea de origen nacional o transnacional, es un objetivo prioritario nacional y europeo.

El terrorismo de ETA ha sido una lacra para España durante más de cuarenta años. La madurez y la fortaleza de la sociedad española, la unidad de los partidos políticos democráticos, la eficaz actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia y la colaboración internacional nos han llevado a un momento en el que el final de ETA está más cerca que nunca. La única salida para ETA es el abandono incondicional de la violencia o su fin por medios policiales y judiciales.

Las organizaciones terroristas internacionales, sobre todo los movimientos *yihadistas* tipo Al Qaeda, aprovechan ciertas características de la nueva sociedad global, como el desarrollo tecnológico o la facilidad de movimientos, para reclutar miembros, obtener recursos, ejecutar atentados y secuestros y multiplicar su impacto.

La percepción de España como blanco del terrorismo internacional puede verse incrementada por circunstancias como:

- El aumento de su implicación en misiones internacionales.
- La insistencia de grupos fundamentalistas islámicos en presentar a España como parte del imaginario del Islam con fines proselitistas y de reclutamiento, reivindicando un Al Andalus musulmán desaparecido hace más de cinco siglos.
- La proximidad al Magreb, sometido a considerables y contradictorias fuerzas demográficas, políticas, económicas y de extremismo violento.

- La existencia de Estados fallidos, muy preocupante en el caso del área subsahariana por su relativa proximidad geográfica a las costas españolas, que facilita el desarrollo y las actividades de los grupos terroristas.
- El posible ‘efecto contagio’ de ideologías radicales en grupos de población originarios de zonas conflictivas asentados en nuestro país, sobre todo en residentes de segunda generación.
- La creciente interconexión de las actividades del crimen organizado con las acciones y métodos de los grupos terroristas.

Líneas estratégicas de acción

Enfrentada desde hace más de 40 años al terrorismo nacional, y más recientemente también a los ataques del terrorismo internacional –como quedó aseverado en los terribles atentados del 11 de marzo de 2004-, España cuenta con una dilatada experiencia frente a ambos tipos de terrorismo, con más y mejores medios e inteligencia, con la firmeza y la tenacidad ciudadana e institucional imprescindibles para rechazar y hacer frente a los objetivos y a las pretensiones de los terroristas, y con una sólida cooperación internacional.

Los medios en la lucha antiterrorista han mejorado de forma notable, con medidas como:

- Consolidación del principio de ‘disponibilidad inmediata’ de los datos sobre información e inteligencia antiterrorista.
- Entrada en vigor de la cláusula de solidaridad de la UE (art. 222 del Tratado de Funcionamiento), según la cual la Unión y sus Estados miembros actuarán de forma conjunta si un Estado miembro es objeto de un ataque, entre otros, terrorista.
- Creación del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), con participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el CNI e Instituciones Penitenciarias, y en colaboración con los Cuerpos de

Policía Autonómicas y con órganos similares de la UE, de sus Estados miembros y de otros aliados estratégicos.

- Implicación del sistema judicial, para reforzar la eficacia en la acción punitiva del Estado contra el terrorismo, con una política penal de prevención de atentados, cooperación judicial internacional y represión de actividades de financiación del terrorismo.
- Desarrollo de un Plan Operativo Antiterrorista conjunto para los Cuerpos de Seguridad del Estado, con la participación de las Policías Autonómicas y Municipales, y en el que se prevé la cooperación de las Fuerzas Armadas para la vigilancia y protección de infraestructuras críticas y objetivos estratégicos ante situaciones y niveles de amenaza específicos.
- Aumento notable de los recursos humanos, materiales y económicos de las unidades y servicios antiterroristas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Desde mediados de 2004, los efectivos de la Policía y la Guardia Civil se han incrementado en un 40%, y se ha creado una potente red policial antiterrorista en el exterior.
- Potenciación del CNI para hacer frente a la amenaza terrorista e impulso a la colaboración informativa y operativa con organismos homólogos de otros países.
- Creación de planes específicos y asignación de recursos para la prevención y respuesta ante ataques Nucleares, Radiológicos, Biológicos y Químicos (NRBQ), así como para la seguridad de los transportes nacionales e internacionales y la eficacia en el control de las fronteras exteriores.
- Desarrollo de una política penitenciaria específica frente al terrorismo, sobre todo el de carácter *yihadista*.
- Participación de España en misiones internacionales como la de Afganistán que, entre otros logros, están impidiendo que el territorio

afgano pueda ser utilizado como base de acciones terroristas contra nuestro territorio e intereses y los de otros países de nuestro entorno.

Ni ETA ni el terrorismo *yihadista* tienen capacidad para desestabilizar nuestro Estado de Derecho o nuestra democracia. No obstante, la posibilidad de atentados y la severidad de los daños que pueden provocar hacen necesario contar con una respuesta estratégica integrada de prevención y respuesta, enmarcada en la de la UE y complementaria de ésta.

Dicha estrategia antiterrorista debe estar basada siempre en el respeto a los derechos humanos, al Estado de Derecho y al ejercicio de las libertades y garantías constitucionales. Estos principios y valores son el soporte irrenunciable de nuestra libertad y de nuestro bienestar y, en definitiva, la base de nuestra seguridad. Y son también los que pretenden subvertir los terroristas con ataques que aspiran a desatar la alarma social y provocar respuestas ajenas a nuestros valores que alimenten su discurso. La política de ayuda a las víctimas del terrorismo ha sido reconocida como una aportación decisiva en la lucha contra el terrorismo.

La misión de esta estrategia antiterrorista es mantener a España -a sus ciudadanos, instituciones, empresas, organizaciones, intereses e infraestructuras- seguros y protegidos frente a cualquier atentado y sus consecuencias. Debe contribuir asimismo, de forma eficaz y solidaria, a la seguridad de la UE y a la de la comunidad internacional. Con estos propósitos, los ejes de dicha estrategia son:

- Anticiparse al desarrollo de las acciones terroristas contra España y contra cualquier país de la UE o aliado. Ello requiere aumentar la coordinación de los servicios que integran nuestra comunidad de inteligencia y la cooperación con los de la Unión y sus Estados miembros, así como con los de los demás aliados.
- Prevenir, actuando sobre los diversos factores que incrementan la amenaza e involucrando a toda la población, sobre todo a los colectivos expuestos a la penetración del ideario terrorista. Es fundamental

contribuir a superar la brecha y la polarización entre nuestras sociedades y el mundo árabe y musulmán, y apoyar a los elementos moderados, aislando a los más radicales.

- Proteger a los ciudadanos e intereses españoles, desarrollando los planes, marcos normativos y recursos públicos y privados necesarios para la seguridad de todos. Y garantizar la rápida recuperación de los sectores y actividades estratégicas que pudieran verse afectados por un atentado terrorista.
- Asegurar que los distintos actores dispongan de los recursos necesarios -operativos y jurídicos- y que estén preparados para responder en todo momento ante cualquier contingencia.

En relación con el terrorismo de ETA, nuestra estrategia seguirá asentada sobre los mismos principios que han guiado a todos los Gobiernos de la democracia:

- Consenso y firmeza política frente a sus atentados y objetivos, debilitando así el respaldo a ETA de determinados y minoritarios sectores de la sociedad vasca.
- Impulso y apoyo al trabajo de los servicios antiterroristas y de inteligencia del Estado, en colaboración con la policía autonómica.
- Cooperación política, policial, judicial y de inteligencia en el ámbito internacional, de manera muy especial con Francia y con aquellos otros países donde los terroristas pretendan encontrar refugio o bases logísticas para sus actividades.

El desarrollo de cada eje de actuación de la lucha antiterrorista se materializará a través de planes específicos, sin perjuicio de los que ya existan.

Crimen organizado

El crimen organizado es una de las más graves amenazas para la seguridad del Estado y de sus ciudadanos. Sus distintas modalidades son un poderoso factor de desestabilización de los cimientos políticos y económicos de la sociedad española y europea. Entre ellas destacan el tráfico de drogas, armas y seres humanos, la delincuencia económica y el blanqueo de capitales, el contrabando de bienes lícitos o ilícitos, los delitos tecnológicos, o la falsificación de moneda.

Su creciente interrelación con el terrorismo y con los grupos violentos y la delincuencia local potencia ambas amenazas. Puede llegar a corromper las instituciones, generar economía sumergida y perjudicar a los comerciantes legítimos y la recaudación fiscal.

La percepción pública del crimen organizado está muy subestimada. Funciona con opacidad y muchas veces se esconde tras actividades económicas legítimas, lo que le permite no atraer el debate público como en el caso del terrorismo. La ONU estima que el volumen total de negocio del crimen organizado supone el 10% del PIB mundial.

Esta cifra ilustra no sólo el montante de sus actividades y de sus beneficios, sino también su capacidad de acceso a medios e instrumentos de todo tipo para sustraerse a la acción del Estado, y en particular, de la inteligencia y de la policía. El volumen total del blanqueo de capitales por el crimen organizado puede representar entre el 2% y el 5% del PIB mundial, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). Un estudio de la UE cifra las ventas de drogas ilegales en, al menos, 100.000 millones de euros al año.

Líneas estratégicas de acción

Para responder a esta amenaza, España ha puesto en marcha durante los últimos años toda una serie de medidas destinadas a:

- Mejorar los sistemas de información e inteligencia frente al crimen organizado y sus diferentes modalidades delictivas. Se ha creado el CICO (Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado), con funciones de inteligencia criminal y coordinación operativa, en el que se integran el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, y participan los Cuerpos de Policía autonómica y el servicio de Vigilancia Aduanera, con la colaboración de las Fuerzas Armadas, cuando esta es necesaria.
- Crear nuevas unidades operativas, como la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal, para investigar las diferentes modalidades de delincuencia económica y fraude a la Hacienda pública y la corrupción urbanística. Y, en el ámbito territorial, se han establecido los nuevos Grupos y Equipos de Respuesta contra el Crimen Organizado (GRECO y ECO), con especialistas de la Policía y Guardia Civil en este campo.
- Incrementar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las unidades especializadas contra el crimen organizado.
- Potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial en el ámbito nacional, y con los servicios de inteligencia del exterior.
- Dotar de nuevas competencias a la Fiscalía Especial contra la Corrupción, incluyendo el crimen organizado de especial relevancia.

Estos avances se complementarán en una triple dirección:

- Potenciando los recursos y las capacidades de inteligencia del CICO. A tal fin se creará una comisión coordinadora con los servicios especializados de la Fiscalía General de Estado y de otros órganos de la Administración Pública.
- Mejorando la coordinación entre organismos nacionales e internacionales, tanto a través de las comunicaciones con servicios policiales y de inteligencia de otros países como reforzando la

cooperación interinstitucional. Operaciones conjuntas con la UE permitirán acceder a datos e información y facilitarán intercambios con otros servicios especializados.

- Adaptando y mejorando de forma permanente los instrumentos jurídicos necesarios para luchar con eficacia contra todas las modalidades del crimen organizado.

Inseguridad económica y financiera

La seguridad económica es parte integral y requisito esencial de la seguridad nacional. Un modelo económico sostenible está en la base de la estabilidad social a la vez que aporta los recursos necesarios para la seguridad. Es responsabilidad del Estado y de los agentes económicos garantizar la integridad de los mercados, la fortaleza del sistema financiero y la seguridad del comercio, y fomentar un crecimiento económico equilibrado.

Las amenazas y riesgos a la seguridad económica pueden ser consecuencia del propio funcionamiento del sistema, de desequilibrios macroeconómicos – públicos o privados-, de la actuación desestabilizadora o ilegal de agentes económicos, del deficiente funcionamiento de los organismos supervisores y reguladores o de causas externas. Pueden tener su origen en factores como la interdependencia económica, los desequilibrios y volatilidad de los mercados, la especulación, las crisis financieras sistémicas, los fallos en infraestructuras críticas o las actividades delictivas, entre otros. La falta de seguridad económica y el estallido de crisis sistémicas pueden generar nacionalismo o proteccionismo económico. El rápido crecimiento de las economías emergentes y la competencia por los recursos podrían afectar al normal suministro de éstos y/o provocar subidas abruptas de precios.

Líneas estratégicas de acción

El dinamismo de una economía de mercado conlleva necesariamente cierta inestabilidad que hay que gestionar, además de hacer frente a las amenazas y riesgos que puedan surgir. Para ello son necesarias las siguientes líneas de acción:

- Promover un desarrollo económico sostenible:
 - Desarrollar un modelo de crecimiento que minimice los desequilibrios -tanto públicos como privados-, potencie la productividad y la competitividad, con sectores de alto valor añadido, cree empleo de

calidad y mantenga unas finanzas públicas saneadas a lo largo del ciclo económico y la estabilidad de precios.

- Garantizar la cohesión social y una distribución justa de las rentas, pilares fundamentales de la estabilidad y el crecimiento económico tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.
- Promover una economía internacional abierta, con un sistema de libre cambio comercial y de inversiones estable y funcional.
- Mitigar los desequilibrios de los mercados:
 - La crisis económica y financiera que empezó en 2007-2008 ha mostrado, una vez más, la importancia de prevenir y corregir los efectos de los fallos de mercado. El *normal* funcionamiento del sistema y algunas actuaciones de los agentes económicos pueden, aun siendo legales, generar perturbaciones. Mitigarlas requiere una regulación y supervisión efectiva, a la que es fundamental incorporar a los agentes económicos y sociales. De especial importancia es el sistema financiero, por su riesgo sistémico.
- Luchar contra las actividades delictivas
 - A los desequilibrios generados por el funcionamiento legal del sistema se unen las amenazas derivadas del crimen económico. Es prioritaria la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes del crimen organizado.

El papel del sector privado en la seguridad

El papel del sector privado, muchas de cuyas empresas son propietarias o gestoras de servicios e infraestructuras relacionados con la seguridad, es fundamental. Las compañías tienen la responsabilidad de proteger aquellas áreas que son de su competencia y se deben identificar y asignar dichas responsabilidades. Hay que desarrollar asociaciones y protocolos público/privados que coordinen la seguridad de servicios e infraestructuras. Es

también en interés de las propias empresas. Primero, por los costes que les suponen estas amenazas a la seguridad; segundo, porque las propias compañías se han convertido en objetivos directos; y tercero, porque la inseguridad no genera un clima propicio para la actividad económica. El sector privado puede aportar importantes capacidades, como su presencia global, su saber hacer tecnológico y sus recursos económicos, materiales y personales. Caso particular es el de las empresas privadas de seguridad, que desempeñan un papel específico en este ámbito, por ejemplo, en la protección de buques de la piratería en el Océano Índico.

- Avanzar en la gobernanza económica en la UE y a escala global:
 - La UE, principal bloque económico del mundo junto a Estados Unidos y China, ha sido motor no sólo de crecimiento, sino también de estabilidad y seguridad económica para España. Nos ha abierto mercados y permitido diversificar nuestra economía. Ha servido de estímulo para las reformas que han hecho nuestro crecimiento sostenible. El euro ha sido un ancla de estabilidad y atraído inversión.
 - España debe seguir contribuyendo a una gobernanza económica y financiera efectiva de la UE que asegure la sostenibilidad y el buen funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria y la fortaleza del euro. Para ello debe cooperar activamente en la construcción de un gobierno económico europeo, con instrumentos comunes y políticas económicas coordinadas. Debe también cumplir el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y otros que se fijen en común, ejes de la cooperación macroeconómica de la UE. Y debe apoyar la labor e independencia del Banco Central Europeo (BCE). Es el garante de la estabilidad de precios en la zona euro y del buen funcionamiento del sistema financiero europeo, junto con el Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Sistema Europeo de Supervisores Financieros y la Junta Europea de Riesgo Sistémico.

- Es también necesario establecer mecanismos de supervisión y regulación que garanticen una gobernanza económica y financiera global eficaz, como los propuestos por el G20, en el que participa España en calidad de invitado permanente, y que se ha constituido como un foro fundamental de coordinación de políticas y para hacer frente a situaciones de crisis económicas y financieras como la vivida desde 2008.
- Potenciar la presencia económica internacional de España:
 - La fortaleza económica de España, y por tanto su seguridad, dependen en buena medida de nuestra capacidad para defender y proyectar los intereses económicos españoles y de nuestras empresas en el exterior. Para ello es crucial potenciar la presencia de España en foros e instituciones económicas y apoyar la expansión de empresas y emprendedores españoles en mercados internacionales.
 - En el ámbito interno y, en consonancia con lo hecho por otros países, se establecerá un Sistema de Inteligencia Económica (SIE) con la misión de analizar y facilitar información económica, financiera y empresarial estratégica relevante, oportuna y útil para apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones. Este Sistema permitirá compartir conocimiento, crear sinergias, evitar duplicidades y facilitar la adopción de posiciones comunes en las Administraciones Públicas. En estrecha relación también con los diferentes actores económicos, contribuirá a las labores de seguridad del Estado facilitando la detección y prevención de actuaciones contrarias a los intereses económicos, financieros, tecnológicos y comerciales de España en sectores estratégicos.
 - La interdependencia de nuestra economía hace a España más próspera pero también más vulnerable. Una puesta en cuestión de la reputación adquirida puede tener un impacto en los mercados, especialmente en tiempos de incertidumbre o crisis. Contrarrestarlo pasa por potenciar la 'marca España', con un esfuerzo estratégico de acción y comunicación permanente al que deben contribuir tanto el

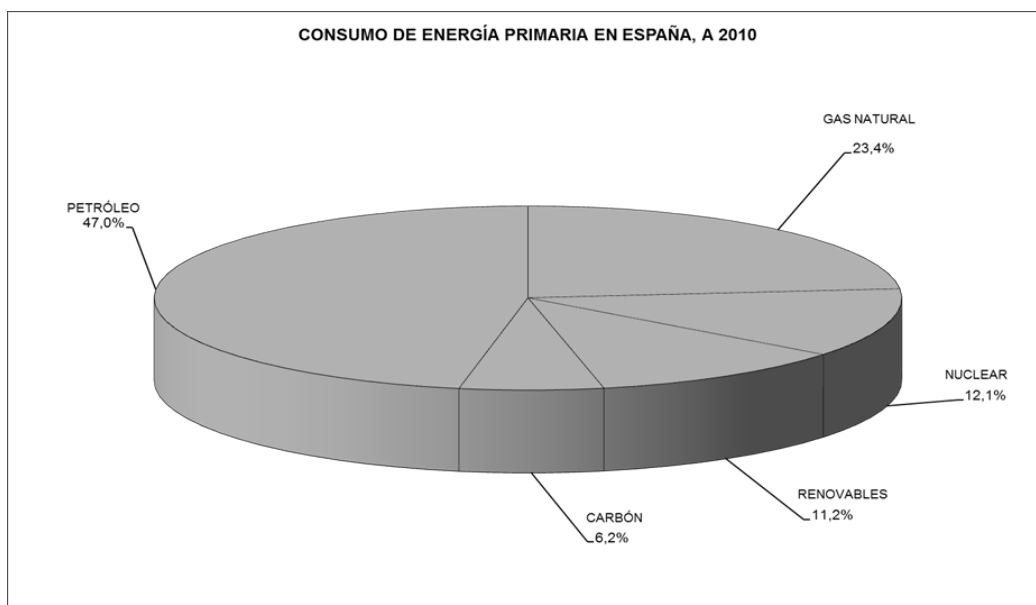
Estado como las empresas. Para ello será preciso mantener en todo momento el difícil equilibrio entre transparencia, pues la falta de información puede hacer temer un panorama peor que la propia realidad, y protección de información estratégica.

- Hay que gestionar adecuadamente las consecuencias para la seguridad de la presencia de empresas extranjeras en los servicios e infraestructuras críticas, respetando siempre la legislación de la UE y las normas internacionales, y sin dificultar la inversión extranjera directa.
- Garantizar la capacidad de los servicios críticos económicos y financieros:
 - Algunos servicios e infraestructuras económicos y financieros son esenciales para el normal funcionamiento del país. Basta pensar qué pasaría si las tarjetas de crédito o las transferencias interbancarias no funcionasen durante 24 horas. La creciente complejidad técnica, las catástrofes naturales o las actividades delictivas constituyen amenazas que hay que gestionar. Se debe intensificar el intercambio de información entre autoridades regulatorias y supervisoras y operadores privados, desarrollar más planes de contingencia y de continuidad de negocio frente a riesgos de naturaleza financiera y operativa, y elaborar un mapa de riesgos, capacidades, expertos y mejores prácticas.
 - La seguridad de las infraestructuras y servicios financieros es responsabilidad de las propias entidades privadas y de las autoridades públicas. El Comité de Estabilidad Financiera (CESFI) - integrado por el Ministerio de Economía y Hacienda, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)- es el responsable del desarrollo coordinado de planes preventivos y de actuación en materia de estabilidad financiera y de prevención y gestión de crisis.

Vulnerabilidad energética

El suministro energético es esencial para el funcionamiento de la economía y la sociedad. Por ello, la seguridad energética es una componente fundamental de nuestra seguridad general. A nivel mundial, el actual modelo energético es difícilmente sostenible a medio y largo plazo a nivel mundial. Tanto la garantía de suministro de combustibles fósiles como su precio se pueden ver expuestos a importantes tensiones en esta década. A ello contribuirá la alta demanda de las economías emergentes y la concentración de yacimientos en zonas políticamente inestables, como el Norte de África y Oriente Medio, sujetas a importantes cambios en los próximos años. A estos factores se añaden los medioambientales, como el riesgo de catástrofes en la extracción de reservas poco accesibles y la necesidad de reducir las emisiones mundiales de CO₂.

Esta situación es preocupante para países con alta dependencia energética como España, donde el petróleo representa casi la mitad de la energía primaria que consumimos y el gas natural cerca de la cuarta parte. El 74% de nuestra energía primaria depende del exterior. El carbón, que apoyamos por razones económicas, sociales y de autosuficiencia como reserva estratégica, podrá contribuir a paliar nuestra dependencia si se desarrollan soluciones tecnológicas para reducir sus emisiones contaminantes. A este mismo fin contribuyen ya, y lo harán cada vez más, las energías renovables.



En todo caso, esta dependencia energética tiene serias implicaciones para la seguridad. Cualquier interrupción grave en el suministro -por ejemplo, debida a una convulsión geopolítica internacional- podría tener repercusiones en sectores estratégicos. A los riesgos de desabastecimiento se suman también posibles amenazas a las infraestructuras y redes de transporte del sistema energético derivadas de desastres naturales, ataques terroristas o *ciberataques*.

Líneas estratégicas de acción

España afronta con determinación los retos energéticos que afectan a su seguridad, así como su compromiso de reducir el CO₂. Los ejes de acción son la diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento -elevando sustancialmente la contribución de las energías renovables-, el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras.

Con el fin de ampliar sus fuentes de energía más allá de los combustibles fósiles y la energía nuclear, España ha hecho una apuesta estratégica por las energías renovables, que ya está dando sus frutos: en 2010 cubrieron más de una tercera parte de la generación de energía eléctrica y más del 11% del consumo de energía primaria. Estamos entre los líderes mundiales en energía eólica y solar.

Impulsar el ahorro energético es prioritario, con el doble objetivo de reducir la dependencia exterior y mejorar nuestra intensidad energética, y, por tanto, nuestra competitividad. La diversificación de fuentes de energía y el cambio de combustibles para el transporte son otras respuestas a nuestra vulnerabilidad energética. También se fomentará el uso del transporte público y se incrementará la cuota del ferrocarril en el transporte de mercancías. Y se potenciarán diferentes formas de almacenamiento de energía, aumentando la capacidad instalada de bombeo hidráulico y de almacenamiento de gas.

Por último, es clave garantizar la seguridad del abastecimiento energético. Con ese fin, España ha situado las plantas de regasificación en diferentes puertos,

diversificado los puntos de origen de aprovisionamiento de combustibles fósiles y limitado la cuota máxima de gas natural procedente de un mismo país abastecedor.

España dispone además de un robusto sistema nacional de redes de transporte de energía con flexibilidad operativa, de un régimen eficaz para la gestión de sus reservas estratégicas petrolíferas, y de planes para canalizar la demanda en caso de interrupción o escasez en el suministro, en coordinación con la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

La mejor garantía de abastecimiento, seguridad y calidad energética para nuestro país es un mercado europeo de electricidad y gas natural plenamente integrado. Por ello, España continuará apostando por una política energética europea que potencie las interconexiones entre los Estados miembros y en especial entre la Península Ibérica y el resto de Europa.

Líneas y redes de abastecimiento

Una gran parte de nuestros recursos energéticos llegan a territorio nacional por vía marítima, por barco o gasoducto, por lo que garantizar y en su caso reforzar el control del espacio marítimo con estos fines es una prioridad.

Garantizar el suministro energético pasa también por asegurar el servicio de las infraestructuras energéticas críticas: el sistema gasista, el sistema de transporte y distribución de petróleo y el sistema eléctrico, fundamentalmente las grandes infraestructuras de la red de transporte y generación, como los ocho reactores nucleares, bajo control del Consejo Seguridad Nuclear (CSN), y algunas de las centrales térmicas e hidráulicas.

Estas infraestructuras son identificadas como activos estratégicos para la seguridad por el Plan de Protección de Infraestructuras Críticas, pues su funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas. Es esencial por tanto garantizar su seguridad, dotándolas de sistemas redundantes e independientes de otras tecnologías y operadores.

Proliferación de armas de destrucción masiva

La proliferación de armas de destrucción masiva -nucleares, radiológicas, biológicas y químicas- y de sus sistemas de lanzamiento, y el riesgo de que caigan en manos de terroristas dispuestos a utilizarlas, constituyen una de las grandes amenazas de nuestra era, para la comunidad internacional y para España.

España trabaja en contra de la proliferación y en favor de un mundo libre de armas nucleares. El camino está lleno de obstáculos, incluidos los programas nucleares de Corea del Norte y de Irán. El caso iraní merece especial atención, ya que su programa nuclear, lleno de puntos oscuros y desarrollos poco consistentes con un programa exclusivamente civil según ha indicado repetidamente el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), podría desatar una carrera de proliferación nuclear en Oriente Medio y el Mediterráneo.

La amenaza podría acentuarse si, al amparo del uso de la energía nuclear, algunos Estados aprovechan de forma indebida el uso pacífico y para fines civiles de la misma contemplado en el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP).

Las armas y agentes biológicos tienen algunas características singulares. Además de ser letales, pueden multiplicarse por contagio y son difíciles de detectar en sus primeras fases, lo que las convierte en sumamente peligrosas y desestabilizadoras. También las armas químicas son muy potentes y algunas de ellas fáciles de adquirir y ocultar ya que muchos de sus componentes son de doble uso.

Se sabe que Al Qaeda y sus grupos afines buscan materiales nucleares, pero sobre todo radiológicos, biológicos y químicos, por ser más asequibles. Son materiales que podrían conseguir mediante el robo o la compra clandestina. En este sentido, debemos permanecer atentos a la evolución de zonas políticamente inestables, con redes de tráfico ilícitos y presencia de células terroristas *yihadistas*, como ocurre en zonas del Sahel o Asia Central.

Líneas estratégicas de acción

La proliferación de armas de destrucción masiva exige un trabajo preventivo en varios ámbitos. España contempla, como otros países, cuatro tipos relevantes de armas o agentes peligrosos -nucleares, radiológicos, biológicos y químicos-, y enmarca sus esfuerzos en el ámbito de la ONU y en la Estrategia Europea contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Aspiramos a un mundo sin armas nucleares, si bien no es un objetivo fácil. La adhesión al TNP en 1987 definió la política española en esta materia: renuncia al arma nuclear, prohibición de su paso por el territorio nacional y lucha contra la proliferación y en pos del desarme nuclear mundial. España apoya iniciativas como la eliminación de la producción de material fisible para armamento o la constitución de Zonas Libres de Armas Nucleares. Somos también signatarios del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN), sean de naturaleza civil o militar.

Estamos comprometidos con la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (ISP), la Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear (IGTN), y el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), cuyo objetivo principal es garantizar que el comercio de uranio con fines pacíficos no se desvíe hacia la proliferación nuclear de armas. La Cumbre de Seguridad Nuclear celebrada en Washington en 2010 elevó el compromiso de los Estados a la salvaguarda y protección de los materiales e instalaciones nucleares como un nuevo pilar en las políticas internacionales de no proliferación. España aboga también por introducir un régimen de verificación en la Convención sobre Armas Biológicas.

España apoya los esfuerzos para limitar la proliferación de misiles de medio y largo alcance, que permitirían el lanzamiento de armas de destrucción masiva a grandes distancias. La capacidad de defensa anti-misiles debe desarrollarse. Y asumimos la doctrina de la OTAN sobre cómo armonizar la disuasión nuclear mínima con los compromisos de desarme. Las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia, que poseen el 95% del almacén nuclear mundial, abren una

perspectiva favorable que debe extenderse al resto de las potencias con este tipo de armamento.

Como miembro de los foros más relevantes, España promoverá la aplicación universal de los regímenes de prevención de la proliferación de misiles y tecnología asociada. Continuará desarrollando las medidas nacionales para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de lanzamiento a través del control efectivo de exportaciones, tránsito, transporte y re-exportación de los mismos. Y adoptará todas las medidas precisas para el cumplimiento de las resoluciones de la ONU sobre sanciones y embargos de armamento y de la normativa de la UE sobre el control de exportaciones de equipamiento militar y de exportación, transferencia y tránsito de bienes de doble uso.

La participación de España en el programa de Defensa Antimisiles de la OTAN constituye una adecuada medida de respaldo a los esfuerzos que se vienen realizando contra la proliferación de vectores de lanzamiento de armas de destrucción masiva. La proliferación de misiles balísticos representa una creciente amenaza a los Estados miembros de la Alianza, por lo que es necesario una capacidad de defensa colectiva adecuada. Con el objetivo de extender la protección del sistema a la población, el territorio y las Fuerzas Armadas de todos los países europeos de la Alianza, España participará en la configuración de dicho programa para su extensión más allá de las tropas desplegadas y se acogerá a sus beneficios.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)

Como advirtió ya en 2004 el Informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU sobre las amenazas, el desafío y el cambio, la “erosión del régimen de no-proliferación” es la amenaza más seria a la paz y seguridad internacional.

La ausencia de determinados países en el TNP de 1968 genera inestabilidad a nivel regional y puede llegar a poner en cuestión la seguridad global. Son los casos de India y Pakistán, ambos con armas nucleares y no sometidos al control del OIEA; de Israel, con un estatuto nuclear ambiguo, y de Corea del

Norte, que se ha retirado del TNP tras realizar pruebas nucleares y de misiles balísticos.

Como se constató en la Conferencia de Examen de 2010, cumplir el “gran acuerdo” entre países nucleares y no nucleares sobre el que se funda el TNP y garantizar el derecho soberano a la energía nuclear sin que ello fomente riesgos de proliferación, siguen siendo dos de los grandes retos de la comunidad internacional.

Ciberamenazas

Para ciudadanos y Gobiernos, el *ciberespacio* y las redes de información y comunicación son una fuente de nuevas posibilidades. Soportan la prestación de servicios ampliamente utilizados, como los buscadores de información, el correo electrónico, así como la gestión de muchas infraestructuras y servicios privados y un número cada vez mayor de servicios de las Administraciones Públicas. Pero precisamente este carácter crítico hace vital su protección y capacidad de resistencia y recuperación, y más preocupante su vulnerabilidad.

La *ciberseguridad* no es un mero aspecto técnico de la seguridad, sino un eje fundamental de nuestra sociedad y sistema económico. Dada la cada vez mayor importancia de los sistemas informáticos en la economía, la estabilidad y prosperidad económica del país dependerá en buena medida de la seguridad de nuestro *ciberespacio*.

Ésta puede verse comprometida por causas técnicas, fenómenos naturales o por ataques ilícitos. Los *ciberataques* son una amenaza en crecimiento con la que los posibles agresores -terroristas, crimen organizado, empresas, Estados o individuos aislados- podrían poner en dificultad infraestructuras críticas. Existen precedentes (Estonia en 2007, Georgia en 2008 o Irán en 2010) de cómo la pérdida de disponibilidad de las mismas puede causar serios daños a un país. El *ciberespacio* es asimismo un ámbito para el espionaje por parte tanto de agentes criminales como de otros Estados.

Si bien España también está expuesta, como el resto de países, a *ciberataques* de terroristas, otros tipos de delincuentes e incluso de otros Estados, los más comunes tienen fines comerciales. La obtención de información y de datos personales en la Red, a menudo para ser vendidos a terceros, es cada vez más preocupante. Más allá del coste económico, genera una pérdida de confianza entre los ciudadanos en los sistemas electrónicos de pago que podría tener un importante efecto desestabilizador en la economía.

Hay factores legales y tecnológicos que incrementan las posibilidades de que las *ciberamenazas* se materialicen. Entre los primeros, la ausencia de una

legislación común o de seguridad global que permita una lucha más efectiva contra ellas. Tecnológicamente, Internet fue creado para ser útil y sencillo, no para ser seguro. La creciente interconexión de la Red, incluyendo necesariamente las infraestructuras, suministros y servicios críticos, incrementa los niveles de riesgos sobre éstos. El anonimato y la dificultad para rastrear los *ciberataques* son factores añadidos que entorpecen su neutralización.

España es un 'nodo' importante en muchas redes, por lo que garantizar la seguridad en este ámbito es de especial importancia para nuestro país. Para ello es necesario seguir impulsando la toma de conciencia y la formación sobre los riesgos, reforzando las políticas específicas y los procedimientos de seguridad en los sistemas de información y comunicaciones de ciudadanos, empresas e instituciones, y reduciendo la dependencia de la tecnología de seguridad de terceros países.

Líneas estratégicas de acción

Mejorar la seguridad en el *ciberespacio* pasa por fortalecer la legislación, sin poner en riesgo la privacidad, y fomentar la colaboración entre el sector público y el privado. Ya se están impulsando sistemas de certificación de carácter voluntario u obligatorio y desarrollando planes de contingencia.

Además, hay que concienciar a las Administraciones Públicas, empresas y ciudadanos sobre los riesgos, mejorar la cooperación nacional e internacional y elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.

En esa línea, España ha fortalecido la seguridad de las infraestructuras y los servicios electrónicos de las Administraciones Públicas, dotándolas de una red de comunicaciones entre sí y con las instituciones europeas y las de otros Estados miembros. Cabe destacar asimismo, que se han distribuido más de 18 millones de documentos nacionales de identidad electrónicos, que otorgan a cada ciudadano una identificación y firma electrónicas seguras, situándonos en la vanguardia mundial en este campo.

El Estado dispone de capacidades de prevención y respuesta ante las *ciberamenazas*, distribuidos en varios organismos, incluidos el Centro Criptográfico Nacional (CCN), las Fuerzas Armadas y el Centro de Protección de Infraestructuras Críticas. A través del Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación (INTECO), se promueve un uso adecuado de los servicios que hacen posible la sociedad de la información y la confianza en ellos.

Las grandes compañías y operadores técnicos de suministros y servicios esenciales disponen también de recursos propios de seguridad en este ámbito. Entidades como Red Eléctrica, Empresa Nacional del Gas (ENAGAS), Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) o Administradora de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), así como las del sector financiero disponen de centros de control redundantes y de planes de contingencia para el mantenimiento operativo de los sistemas.

Organismos de Prevención y Respuesta

El Centro Criptológico Nacional (CCN), encuadrado en el CNI, dispone desde 2007 de su propia capacidad de respuesta para incidentes relacionados con la seguridad de la información. La herramienta principal de respuesta frente a las *ciberamenazas* son los Equipos de Respuesta ante Incidentes de Seguridad (*Computer Emergency Response Team*, CERT).

El denominado CCN-CERT elabora guías e instrucciones, ofrece soporte y coordinación y forma al personal de las Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local). También certifica la seguridad de productos, acredita la seguridad de los sistemas, promueve el desarrollo de tecnología nacional de seguridad basada en mejores prácticas y facilita información sobre vulnerabilidades, alertas y avisos de nuevas amenazas a los sistemas de información.

Hay otros CERT en España, tanto nacionales como autonómicos o privados. El INTECO-CERT desarrolla servicios orientados a ciudadanos y empresas para fomentar la sensibilización y difusión de buenas prácticas en materia de seguridad de la información y de prevención y respuesta ante incidentes de

seguridad. El IRIS-CERT tiene como misión la protección de la RedIRIS y la red académica y de investigación nacional.

Para afianzar nuestra seguridad en el ciberespacio y en las redes de información y comunicaciones, debemos, a nivel nacional, crear más medios y coordinarlos mejor, con medidas destinadas a:

- Invertir más en tecnologías de seguridad y en formación de personal especializado.
- Consolidar y ampliar las líneas de acción establecidas a este respecto en el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas.
- Desarrollar el Esquema Nacional de Seguridad (cuyo objetivo es establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos), reforzar su aplicación y realizar auditorías que verifiquen la seguridad de los sistemas de la Administración.
- Desarrollar un mapa de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.
- Apoyar el desarrollo de empresas privadas nacionales en un sector estratégico como éste, en el que puede ser peligrosa la dependencia de empresas extranjeras.
- Impulsar una educación en seguridad en el uso del *ciberespacio*.
- Fomentar la formación y sensibilización acerca del desarrollo y la utilización segura de las nuevas tecnologías de la información, con iniciativas como la ya creada Oficina de Seguridad del Internauta (OSI) del INTECO.
- Promover el uso de estándares de seguridad y de la certificación de los productos y sistemas de información y comunicaciones, tanto en el ámbito público como en el privado.

El desarrollo de un *ciberespacio* seguro puede suponer una ventaja competitiva para nuestro país. Si España puede presentarse como uno de los países más seguros en este ámbito, empresas de todo el mundo se localizarán aquí con la tranquilidad de que están operando en un entorno protegido. Para ello hay que adoptar un enfoque integral de *ciberseguridad*, con la participación de los CERT (CCN, INTECO, RedIRIS) -que facilite la coordinación de las iniciativas de los organismos con responsabilidad en esta área- y los sectores de telecomunicaciones, de hardware, software y proveedores de servicios. España es hoy un líder mundial en el ámbito de las telecomunicaciones y debe aprovecharlo en este sentido.

En el plano internacional es necesario:

- Impulsar la cooperación para desarrollar acuerdos de control de las *ciberarmas*, tal y como ocurre con las nucleares.
- Luchar contra las *ciberamenazas* a escala europea, ampliando y consolidando los medios ya existentes. En 2004 se creó la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), con una doble finalidad: lograr que las redes y la información de la Unión alcancen un alto grado de seguridad y propiciar el desarrollo de una cultura de la seguridad de las redes y de la información en beneficio de toda la sociedad.
- Homogeneizar la legislación penal de los Estados miembros de la UE en aspectos como el acceso ilegal al conjunto o una parte de los sistemas de información, la intromisión, interrupción, obstaculización o daño sobre un sistema de información, o la intromisión ilegal en sus datos.
- Ampliar la lucha contra la delincuencia cibernética más allá de la UE, dada la naturaleza global de las redes y sistemas de información.
- Mejorar nuestro sistema en línea con lo avanzado por la estrategia y doctrina de la OTAN en este ámbito. Los esfuerzos aliados se han materializado en el acuerdo de un concepto y la futura elaboración de una política de *ciberdefensa*, así como en la creación de una Autoridad de Gestión y de un Centro de Respuesta ante Incidentes de Seguridad.

Espionaje

Las agresiones por parte de Estados, grupos o personas, con la finalidad de lograr información para obtener ventajas políticas o económicas, han sido una constante histórica y siguen siendo una amenaza de primer orden para nuestra seguridad. El espionaje se ha adaptado al nuevo escenario de seguridad, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y comunicación y el proceso de globalización. Las intromisiones en el *ciberespacio* para obtener información son cada vez más comunes y preocupantes.

De particular importancia es también el espionaje económico, consistente en la adquisición ilícita de información, patentes o tecnologías críticas, e incluso en la influencia ilegal en decisiones políticas de carácter económico. Su impacto potencial es cada vez mayor por su capacidad de dañar el sistema económico y afectar al bienestar de los ciudadanos.

El espionaje sigue constituyendo una amenaza real y en permanente evolución. Aunque por su carácter clandestino sea poco visible, el impacto de estas acciones encubiertas puede tener efectos muy negativos para la seguridad. Debemos hacer frente a las actividades de servicios de inteligencia extranjeros, grupos o personas que amenacen o atenten contra los derechos, libertades y bienestar de los ciudadanos españoles, la soberanía, integridad y seguridad del Estado, la estabilidad de sus instituciones o los intereses nacionales. Con ese fin, y en línea con los países de su entorno, España potenciará las capacidades de inteligencia y contrainteligencia del Estado, tanto a nivel tecnológico como humano.

Flujos migratorios no controlados

Si bien los flujos migratorios han existido siempre, su intensidad y características, así como las causas y posibles consecuencias de la inmigración irregular, hacen de este fenómeno un factor importante para la seguridad.

El crecimiento de la población mundial durante esta década se concentrará en los países más pobres del mundo, sobre todo de África y Asia. Es previsible que se mantengan o incluso incrementen los flujos migratorios irregulares si persisten en algunos de ellos la pobreza, la desigualdad, los conflictos étnicos, la sobreexplotación de los recursos naturales, los riesgos medioambientales, la debilidad institucional, los regímenes totalitarios y/o los conflictos armados.

En los últimos años, España no ha permanecido ajena a este fenómeno. Hemos pasado de ser un país de emigración a ser un país receptor de inmigrantes y con una de las poblaciones más diversas de Europa. La crisis económica puede ralentizar la llegada de ciudadanos procedentes de Iberoamérica. Al mismo tiempo, puede incrementarse la inmigración irregular desde el continente africano, dada nuestra proximidad geográfica y las condiciones económicas, sociales y políticas del continente. Aumentará también la inmigración irregular procedente de Asia, que utilizará cualquier ruta y procedimiento para llegar a Europa.

El impacto de los movimientos migratorios excesivos y no controlados sobre España, como sociedad de destino o como frontera exterior de entrada a la UE, tiene implicaciones para la seguridad, algunas muy preocupantes:

- Conflictividad social, que, sin perjuicio del carácter plural y abierto de la sociedad española, puede ser aprovechada por grupos racistas o xenófobos, sobre todo en épocas de crisis económica.
- Aparición de guetos urbanos, una de las mayores amenazas para la convivencia y la cohesión social, que pueden dar lugar a espacios de

marginación que fomenten la inseguridad, la violencia y el extremismo ideológico y religioso.

- Explotación económica de los inmigrantes por parte de organizaciones criminales a través de prostitución, drogas, extorsión, bandas criminales y/o venta ambulante ilegal.
- Desestabilización de ciertos sectores productivos de la economía nacional a causa de la utilización de mano de obra procedente de la inmigración ilegal, con el consiguiente incremento de la economía sumergida y el desempleo.
- Radicalización extremista y de carácter identitario, falta de integración, y el sometimiento a credos radicales e intolerantes por parte de algunos grupos de inmigrantes, como consecuencia de la vulnerabilidad económica.
- Presencia de personas de otros países sobre las que no hay datos sobre su verdadera identidad ni nacionalidad, sin que pueda cuantificarse su número real y cuyas actividades pueden ser difíciles de controlar.

Líneas estratégicas de acción

España ha puesto en marcha en los últimos años un importante conjunto de medidas para prevenir, controlar y responder a los flujos migratorios irregulares en nuestras fronteras, que son, a su vez, parte integrante de los límites exteriores de la UE.

Entre otros avances, se han firmado importantes acuerdos y convenios de cooperación con países de Iberoamérica, África y Europa del Este para la gestión de flujos y readmisión; se han puesto en marcha actuaciones de cooperación con varios países africanos; se han creado nueve Centros de Internamiento de Extranjeros; y se han aumentado los medios marítimos y aéreos de los Cuerpos de Seguridad del Estado.

La prevención de los riesgos asociados a la inmigración irregular exige una estrecha colaboración entre las Administraciones Públicas, y, en su caso, con las ONG y el sector privado, para desarrollar una serie de políticas:

- De inmigración regular, que respondan a nuestras necesidades demográficas y laborales, acorde con nuestra capacidad de acogida.
- De cooperación con los países de origen y tránsito migratorio para favorecer su desarrollo, fomentar vías de inmigración legal y prevenir en origen la inmigración irregular.
- De defensa de la legalidad y preservación de la seguridad ciudadana, que facilite la lucha contra el crimen organizado y las redes de inmigración irregular y de trata de seres humanos e impida que determinados grupos instrumentalicen o capten a inmigrantes para actividades ilícitas.
- De control y vigilancia eficaz de los accesos a las fronteras exteriores españolas, en el marco del Sistema Integrado de Gestión de las Fronteras Exteriores de la UE.
- De integración social, dando continuidad a lo iniciado con el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Esta política de integración deberá promover espacios de convivencia y apoyo para los inmigrantes más vulnerables. También habrá de impulsar la responsabilidad de las comunidades de inmigrantes en la gestión de sus intereses en un marco de intereses políticos y sociales compartidos. Todo ello garantizando el respeto al Estado de Derecho y los valores abiertos, plurales y democráticos de la sociedad española.
- De defensa y protección de los derechos humanos fundamentales, para luchar contra cualquier forma de intolerancia, racismo y xenofobia, promover los objetivos asumidos por la *Alianza de Civilizaciones* y favorecer el diálogo con las confesiones religiosas de las poblaciones inmigrantes, sobre todo con el Islam.

Una estrategia de inmigración compartida

Los efectos no deseados que pueden derivarse de movimientos migratorios - especialmente, de los de carácter irregular- son un riesgo compartido por todos los países de la UE. Por eso España seguirá impulsando el desarrollo de la política europea de inmigración común, destinada a:

- Garantizar una gestión eficaz de los flujos migratorios y un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros.
- Prevenir y luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, como reclama el Tratado de Lisboa.

Para ello, España considera prioritario el desarrollo de los objetivos políticos y las orientaciones estratégicas del Pacto Europeo de Migración y Asilo.

Emergencias y catástrofes

A pesar de los avances tecnológicos y sociales, los riesgos de origen natural siguen golpeando a la humanidad y produciendo catástrofes, como el terremoto de Haití, las inundaciones de Pakistán, el huracán *Katrina* o ciertas enfermedades como la malaria. Las catástrofes también pueden tener su origen en la actividad humana, como el desastre nuclear de Chernobil. O pueden ser resultado de la combinación de ambos, como el tsunami en Japón y consiguiente accidente nuclear en la central de Fukushima.

Las amenazas y riesgos de origen natural en el caso de España son bien conocidas. Las más comunes y casi endémicas son las inundaciones e incendios forestales. Seísmos y erupciones volcánicas pueden también ocasionar cuantiosas pérdidas humanas y materiales, como muestra el terremoto en Lorca. Estamos expuestos a accidentes, algunos con serias repercusiones medioambientales como el naufragio del *Prestige*. Y, como país industrializado, también pueden afectarnos otros riesgos de naturaleza tecnológica.

Riesgos ambientales

Los fenómenos meteorológicos adversos pueden poner en peligro la seguridad de los ciudadanos. Sequías, inundaciones, tormentas, tempestades de viento, u olas de calor o de frío han existido siempre y ahora pueden ser aún más intensos por el cambio climático. También pueden ser fatales otros desastres en los que se combinan las condiciones meteorológicas y la degradación ambiental, como deslizamientos de tierras, incendios forestales o propagaciones de epidemias.

La implantación de sistemas de alerta y de protección con un enfoque más proactivo basado en la predicción y prevención ha permitido una disminución constante del número de víctimas. Ello contrasta con un incremento en las pérdidas económicas asociadas a estos y otros tipos de riesgos, en consonancia con el aumento de riqueza.

Otros riesgos que merecen una atención continuada por parte de las instituciones nacionales y comunitarias son los accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas u organismos modificados genéticamente, la contaminación de suelos y aguas, el uso insostenible de recursos hídricos o la capacidad de transmisión de agentes patógenos y químicos a través de la atmósfera.

La responsabilidad de España ante emergencias civiles tiene asimismo una dimensión europea. La llamada 'cláusula de solidaridad' del Tratado de Lisboa obliga a la asistencia mutua de los Estados miembros en el caso de que alguno de ellos sea objeto de una catástrofe -natural o de origen humano- o de un ataque terrorista.

Riesgos sanitarios

Las enfermedades, y más aún cuando éstas alcanzan el grado de pandemias, representan un gran reto para la economía, la seguridad y el bienestar. Además de las enfermedades ya conocidas, han surgido otras nuevas, como el síndrome respiratorio agudo severo, o resurgen algunas que creíamos erradicadas, como la tuberculosis. Enfermedades como la fiebre aftosa o la peste porcina pueden provocar enormes daños en la economía de un país.

Ante los riesgos de pandemias es preciso seguir planes de preparación y respuesta. Es esencial la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, y con organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) de la UE. Durante una pandemia juega un papel fundamental la estrategia de comunicación, tanto de cara a los ciudadanos como a los profesionales sanitarios.

Líneas estratégicas de acción

La protección civil es el ámbito donde se manifiesta con mayor intensidad la cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. El Sistema Nacional de Protección Civil articula los medios para responder a los distintos tipos de emergencias civiles en el ámbito del Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis, que debe reconfigurarse a la luz de las prioridades establecidas en esta Estrategia.

Unidad Militar de Emergencias (UME)

La UME es la Unidad de Primera Intervención de las Fuerzas Armadas para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas en cualquier lugar del territorio nacional. Ofrece su colaboración y participación a las tres Administraciones: la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Su despliegue territorial en siete bases por toda la geografía española permite su intervención rápida en todo el territorio nacional.

Su principal misión es intervenir en emergencias que tienen su origen en riesgos naturales (terremotos, inundaciones, incendios forestales o inclemencias invernales, entre otros) o tecnológicos. Puede asumir y coordinar la intervención de otras Unidades de las Fuerzas Armadas. Y también, en el caso de emergencias declaradas de interés nacional, la de otras instituciones estatales, autonómicas o locales cuya coordinación se le asigne en función de la emergencia.

Desde 2007, la UME ha realizado más de 90 intervenciones. En enero de 2010, en el terremoto de Haití, tuvo su primera actuación exterior en el marco de la respuesta integrada de España para aliviar el sufrimiento de la población haitiana.

España se ha dotado de importantes instrumentos preventivos y de gestión de riesgos naturales y tecnológicos. La nueva Ley del Suelo obliga a evaluar el

grado de riesgo para limitar en los planes de ordenación urbana determinados usos del suelo en zonas potencialmente peligrosas. También disponemos de organismos científicos y técnicos como el Instituto Geográfico Nacional y el Instituto Geológico y Minero de España. Todo ello complementado con un eficaz sistema de avisos de fenómenos meteorológicos adversos en la Agencia Estatal de Meteorología y de redes de alerta de inundaciones y terremotos.

Para los casos de accidentes en instalaciones industriales y en el transporte de mercancías peligrosas, al igual que para los riesgos naturales, nuestro país cuenta con instituciones y regulaciones específicas. Destacan las relativas a seguridad nuclear y protección radiológica -bajo responsabilidad del Consejo de Seguridad Nuclear- y los planes de emergencia, sistemas de aviso a la población y redes de alerta nacional, como la Red de Alerta a la Radioactividad.

En el ámbito del salvamento marítimo y la lucha contra la contaminación marina se han realizado grandes avances. Nos hemos dotado de mejores medios operativos, a través de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), y se han mejorado los protocolos operativos.

Por último, nuestro Sistema Nacional de Salud, donde se encuentran coordinados los sistemas de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuenta con una eficaz red de alerta epidemiológica con conexión a escala europea y con la OMS. Cuenta también con otras redes, como la Red de Laboratorios de Alerta Biológica, así como con planes específicos de actuación en emergencias sanitarias por epidemias y pandemias, además de una eficaz Agencia Española de Seguridad Alimentaria (AESAN).

Las líneas de acción y mejora en este ámbito pasan por perfeccionar el marco jurídico de la protección civil, revisando la Ley vigente, que data de 1985, y poniendo énfasis en la prevención, la coordinación interadministrativa, el necesario apoyo a la protección civil local y el fomento de la participación ciudadana. También por la colaboración internacional, en especial con la UE, e incluso con otras organizaciones con responsabilidades en esta materia como la OTAN.

Es necesario asimismo promover una cultura de prevención entre los ciudadanos, establecer programas de colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas para la elaboración de una cartografía de riesgos, y mejorar los instrumentos de cooperación y coordinación entre todas las Administraciones Públicas ante catástrofes medioambientales. Todo ello sin olvidar nuestra contribución a una mayor integración europea en esta materia y a la mejora de la política de la UE en la ayuda humanitaria a terceros países.

Infraestructuras, suministros y servicios críticos

Fenómenos naturales extremos, atentados terroristas o *ciberataques*, entre otros de las amenazas y riesgos analizados, pueden dañar las infraestructuras críticas, suministros y servicios críticos que sustentan nuestra vida y el desenvolvimiento de nuestra sociedad. Debemos proteger y garantizar su normal funcionamiento para no perjudicar el bienestar y la economía de un país avanzado como el nuestro.

La titularidad o la gestión de dichos sectores críticos han ido desplazándose desde el sector público al privado, una tendencia que se reforzará en el futuro. Por ello, la respuesta ante cualquier contingencia requiere un esfuerzo conjunto de las Administraciones Públicas y las empresas, para garantizar la protección de una red tan amplia y compleja.

Entre las infraestructuras, suministros y servicios críticos relevantes destacan la energía, las redes de comunicación y las finanzas, ya tratados en otros apartados, el transporte, el agua, la salud o la alimentación.

Sistema de transportes

La movilidad eficiente de personas y mercancías constituye un factor decisivo para la competitividad, el equilibrio territorial y el bienestar. Garantizar la seguridad e integridad de los transportes es, por tanto, una prioridad, de la que son responsables tanto las Administraciones como los operadores privados.

Los riesgos son diversos, desde actos ilícitos o accidentes hasta catástrofes naturales. España presenta, además, características propias que, de no ser bien gestionadas, pueden hacernos más vulnerables. Entre éstas destacan nuestra situación geográfica periférica, la proximidad a pasillos con intenso tráfico de petroleros como el Cabo de Finisterre o el Estrecho de Gibraltar, la altísima cuota del transporte interior de mercancías por carretera, la insuficiente conexión del ferrocarril con los puertos y los grandes centros logísticos, y las

escasas interconexiones de transporte terrestre con Europa.

Incrementar la seguridad de nuestro sistema de transportes pasa por reforzar la protección de sus infraestructuras y mejorar los sistemas de control de accesos para prevenir tráfico ilícito. También es necesaria una mayor integración del sistema de transportes, aumentar el transporte de mercancías por ferrocarril, reforzar las conexiones con centros logísticos clave, incrementar las conexiones terrestres con Europa y fomentar las autopistas del mar.

El agua y la seguridad

La escasez de agua contribuye a crear o exacerbar tensiones o conflictos en muchas regiones del mundo. Asegurar el suministro de agua en calidad y cantidad suficiente a la creciente población mundial es uno de los grandes retos del siglo XXI, con serias implicaciones para la seguridad. España, por su situación geográfica y su climatología, es un país históricamente afectado por problemas hídricos, con sequías cíclicas, inundaciones y avenidas de carácter torrencial, y cursos fluviales en general poco caudalosos.

Para responder a este reto nuestro país dispone ya de una importante capacidad de almacenamiento de reservas y regulación de caudales hidráulicos mediante embalses. Se han impulsado también nuevas normativas nacionales y comunitarias que han ido consolidando un modelo de gestión integral del agua por cuencas naturales hidrográficas. Y se ha mejorado la gestión del agua mediante diversos planes y actuaciones en áreas de riesgo como la seguridad de las presas y los embalses, las inundaciones o la sequía y la calidad de aguas, en particular la prevención de la contaminación.

La seguridad del abastecimiento pasa ahora por profundizar en su uso eficiente y sostenible, en las medidas de gestión de la demanda, en las tecnologías de ahorro, especialmente en los regadíos agrícolas, y en la depuración y reutilización. España es hoy uno de los países líderes en tecnologías del agua como depuración, potabilización o desalación.

España ha creado un Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas (CNPIC) y aprobado un Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas, así como un primer plan para protegerlas. También se han elaborado planes de protección y actuación para asegurar su funcionamiento.

Para reforzar la resistencia y capacidad de recuperación de estos activos fundamentales es indispensable seguir avanzando en:

- La consolidación de los instrumentos para la protección de las instalaciones.
- La mejora del marco regulador de los sectores críticos, introduciendo criterios de seguridad.
- El establecimiento de medidas que aumenten su fortaleza, incrementen su resistencia y refuercen sus capacidades de adaptación ante condiciones adversas.
- El diálogo y cooperación permanente entre las Administraciones Públicas y los operadores de infraestructuras y servicios.

El efecto de un volcán

La violenta erupción del volcán Eyjafjallajökull en Islandia en abril de 2010 trastornó el espacio aéreo de casi todo el continente europeo. Las nubes de cenizas emitidas por el volcán islandés, que alcanzaban varios kilómetros de altura, obligaron a cerrar los principales aeropuertos. Llegaron a cancelarse hasta 20.000 vuelos diarios y el caos aéreo se extendió a otros continentes. Este ejemplo muestra cómo la creciente complejidad de las infraestructuras y servicios críticos introduce nuevos y mayores factores de vulnerabilidad en nuestros modos de vida. Para responder a ellos es necesario fortalecer las capacidades de resistencia y de recuperación de los sistemas.

Capítulo 5. UN MODELO INSTITUCIONAL INTEGRADO

La Estrategia Española de Seguridad define los pilares sobre los que se debe construir una respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual. El dinámico contexto de la seguridad y de la respuesta necesaria, hace imprescindible una transformación gradual de las estructuras orgánicas desde las que se dirige y coordina la seguridad en nuestro país, y una revisión de la normativa existente en la que se basa.

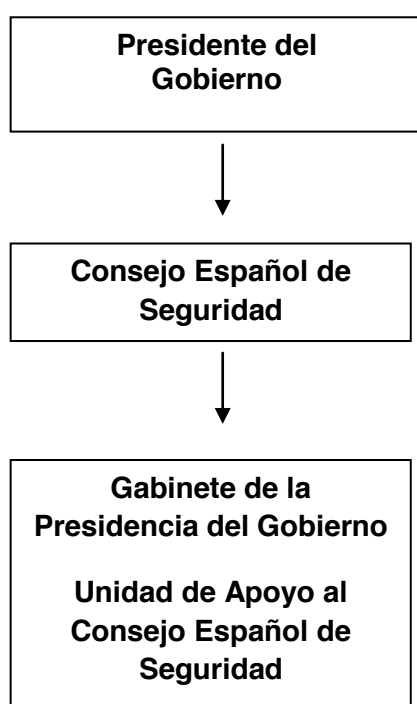
Del análisis general que esta Estrategia apunta, se derivan las siguientes conclusiones generales, que justifican cambios orgánicos prioritarios:

- Los retos y la complejidad de la seguridad hoy obligan a superar la compartimentación, duplicidades y solapamientos de las políticas y del entramado institucional existente. El objetivo es consolidar una visión más integrada de los diversos factores que inciden en la seguridad y de los mecanismos de respuesta, para garantizar una gestión mejor coordinada y eficaz de los mismos.
- Es necesario mejorar la coordinación interministerial pues la mayoría de los Ministerios están involucrados de alguna manera en la seguridad. Ello requiere reforzar las capacidades de la Presidencia del Gobierno para la coordinación y el liderazgo de la gestión de la seguridad.
- Para asegurar el desarrollo de esta Estrategia, se debe dar seguimiento a las líneas estratégicas de acción que en ella se establecen y evaluarlas de manera periódica.
- Para preservar la seguridad es esencial la colaboración y cooperación de todos los actores que han participado en el proceso de elaboración de esta Estrategia: Administraciones Públicas, empresas privadas, y sociedad civil.
- En particular, promoverá la cooperación en materia de seguridad con las Comunidades Autónomas.

- La Estrategia se revisará al menos cada cinco años y siempre que las circunstancias lo demanden. Estas revisiones deben implicar un proceso de consultas a todos los niveles.

Resulta necesario impulsar cambios orgánicos al máximo nivel del Estado que garanticen la articulación de esta nueva concepción integrada de la seguridad, su gestión y su seguimiento.

Para ello se desarrollará la siguiente estructura:



Consejo Español de Seguridad

En el mapa institucional actual, no existe ningún órgano colegiado con capacidad ejecutiva, sea con funciones de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, que pueda coordinar las labores de seguridad tal y como las define la Estrategia.

Aunque existe un núcleo de instituciones cuya propia esencia se relaciona de modo más directo con la seguridad, el resto de departamentos ministeriales

tienen también una estrecha relación con la seguridad en diferentes niveles y pueden tener un protagonismo variable según las circunstancias.

Es necesario establecer un único órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis, que incorpore a los Ministros y altos cargos relevantes y permita una respuesta coordinada a los diferentes retos puestos de manifiesto en este documento. Para ello se creará el Consejo Español de Seguridad.

S.M. el Rey presidirá al menos una vez al año el Consejo Español de Seguridad. El Consejo, que se reunirá tanto de forma regular como extraordinaria, estará presidido normalmente por el Presidente del Gobierno, que podrá delegar en el Vicepresidente Primero. Se reunirá en diferentes formaciones, con la participación de los Ministros relevantes según las necesidades de los asuntos a tratar, del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y del Director del Centro Nacional de Inteligencia. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno actuará como Secretario Ejecutivo del mismo. Según las necesidades se podrá asimismo convocar a otros altos cargos y expertos.

Comisiones interministeriales

Su labor será de particular importancia, dada la amplitud de las áreas que la Estrategia considera relacionadas con la seguridad. Estarán formadas por representantes de los diferentes Ministerios y apoyarán al Consejo Español de Seguridad según sea necesario. Se centrarán en áreas concretas de trabajo y con cometidos precisos.

Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad

El Consejo Español de Seguridad dispondrá de una Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad, como órgano instrumental y estructura de asistencia a la Presidencia del Gobierno para la coordinación y liderazgo en esta materia, soporte en la gestión de crisis y seguimiento de esta Estrategia. La Unidad de Apoyo al Consejo Español de Seguridad estará compuesta por un equipo multidisciplinar que refleje el alcance de la Estrategia. Contará, entre

otros, con el equipo de trabajo del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y del actual DISSC (Departamento de Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis), que se reformará, junto al actual Sistema de Gestión de Crisis, para adaptarse a las nuevas necesidades definidas en esta Estrategia.

Foro Social

Como órgano consultivo, tendrá por objeto reunir a representantes de las Administraciones Públicas, expertos, académicos, investigadores, universidades, institutos especializados, empresas y organizaciones sociales para realizar análisis compartidos en materia de seguridad.

Reformas normativas

Todo lo que antecede pone de relieve la necesidad de incorporar un enfoque de seguridad a futuros desarrollos normativos. También la de actualizar los instrumentos normativos existentes con el fin de aplicar el concepto integral de seguridad contenido en esta Estrategia, especialmente en lo referente a la gestión de las situaciones de crisis, la protección civil, los secretos oficiales y protección documental y el planeamiento frente a emergencias y catástrofes.

Otras iniciativas

Esta Estrategia pone en marcha además algunas iniciativas operativas concretas en diferentes ámbitos para garantizar nuestra seguridad:

- Creación de una Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE) que permita desplegar personal civil español formado en su área de especialización en misiones en el extranjero, multinacionales o nacionales, de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, emergencias o ayuda humanitaria, impulsando así las capacidades civiles españolas y el enfoque civil-militar y haciendo de España un actor internacional más eficaz y comprometido.

- Desarrollo de un Sistema de Inteligencia Económica (SIE), en colaboración con el sector privado, para la obtención y análisis de información económica, financiera y empresarial relevante para la seguridad, que permita detectar y prevenir actuaciones contrarias a nuestros intereses y apoyar la acción del Estado y una mejor toma de decisiones en este ámbito.
- Establecimiento de una Comisión Coordinadora que potencie la lucha contra el crimen organizado y coordine a los diferentes órganos especializados de la Administración Pública en éste ámbito.
- Elaboración coordinada de las Estrategias de segundo nivel necesarias para el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad, entre ellas una Estrategia Española de *Ciberseguridad*.

LISTA DE ACRÓNIMOS

(AED) Agencia Europea de Defensa

(AENA) Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea

(AESAN) Agencia Española de Seguridad Alimentaria

(ADIF) Administradora de Infraestructuras Ferroviarias

(AIE) Agencia Internacional de la Energía

(AOD) Ayuda Oficial al Desarrollo

(ASEAN) Asociación de Naciones del Sureste Asiático

(BCE) Banco Central Europeo

(CCN) Centro Criptológico Nacional

(CERT) *Computer Emergency Response Team*

(CESFI) Comité de Estabilidad Financiera

(CICO) Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado

(CIFAS) Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas

(CNCA) Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista

(CNI) Centro Nacional de Inteligencia

(CNMV) Comisión Nacional del Mercado de Valores

(CBAN) Comité Bilateral de Alto Nivel Hispano-Norteamericano

(CNPIC) Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas

(CSN) Consejo Seguridad Nuclear

(ECDC) Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

(EES) Estrategia Española de Seguridad

(ENAGAS) Empresa Nacional del Gas

(ENISA) Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información

(GSN) Grupo de Suministradores Nucleares

(IDH) Índice de Desarrollo Humano

(IGTN) Iniciativa Global contra el Terrorismo Nuclear

(INE) Instituto Nacional de Estadística

(INTECO) Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación

(ISAF) Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad

(NRBQ) Plan de Defensa Nuclear, Radiológico, Biológico y Químico

(OIEA) Organismo Internacional de Energía Atómica

(ONU) Organización de las Naciones Unidas

(OSI) Oficina de Seguridad del Internauta

(OTAN) Organización del Tratado del Atlántico Norte

(PCSD) Política Común de Seguridad y Defensa

(PESC) Política Exterior y de Seguridad Común

(PIB) Producto Interior Bruto

(PRT) Equipo de Reconstrucción Provincial

(PSI) Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación

(SASEMAR) Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima

(SEAE) Servicio Europeo de Acción Exterior

(TFUE) Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

(TNP) Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares.

(TPCEN) Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares

(TUE) Tratado de la Unión Europea

(UME) Unidad Militar de Emergencias

(UE) Unión Europea

(UpM) Unión para el Mediterráneo

(URIE) Unidad de Respuesta Integrada Exterior