

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## WELCOME

Welcome to the Spring 2006 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de primavera de 2006 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição do primavera de 2006 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

## ARTICLES

[Processo Decisório e Percepção de Ameaça: Abordagem Teórica](#) - PDF

Felipe Kern Moreira

[Abstract](#) [Biography](#)

[Revolución Bolivariana; hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela](#) - PDF

Francesca Ramos Pismataro y Andrés Otalvaro Henao

[Abstract](#) [Biography](#)

## EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

### Archived Editions

<a href="#">Fall 2005</a>	<a href="#">Spring 2003</a>
<a href="#">Spring 2005</a>	<a href="#">Winter 2002/2003</a>
<a href="#">Fall 2004</a>	<a href="#">Summer 2002</a>
<a href="#">Spring 2004</a>	<a href="#">Winter 2001</a>
<a href="#">Fall 2003</a>	<a href="#">Spring 2001</a>

## SUBMISSIONS

*Security and Defense Studies Review* is currently accepting submissions for 2006 issues. [Click here](#) for more information.

*Security and Defense Studies Review* está aceptando

[Seguridad y defensa de Ecuador: Espejismos y arenas movedizas](#) - PDF

Juan Carlos Ruiz Vasquez

[Abstract](#) [Biography](#)

[Seguridad y Economía en Brazil: Una aproximación conceptual e histórica](#) - PDF

Rubén Sánchez David y Federmán Rodríguez

[Abstract](#) [Biography](#)

[Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas](#) - PDF

Vicente Torrijos R.

[Abstract](#) [Biography](#)

## RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)

manuscritos para el 2006. [Pulsa aquí](#) para más información.

***Security and Defense Studies Review*** esta aceptando manuscritos para publicação nas edições para 2006. [Clique aqui](#) para mais informação.

- [Journals In International & Area Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)

Articles published in ***Security and Defense Studies Review*** are reproduced with permission of the copyright owner. Further reproduction prohibited without express permission of the author. *Security and Defense Studies Review* must be cited as the source of original publication for articles appearing here.

[\[ Back \]](#)

title.gif

## **Editors and Editorial Board**

### **Editor**

**Richard D. Downie, Ph. D.**

*Director, CHDS*

### **Senior Editor**

**Herb Huser, Ph. D.**

*Professor (Retired) of National Security Studies  
Center for Hemispheric Defense Studies*

### **Editorial Board**

**Raúl Benítez Manaut**

*Investigador  
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades  
Universidad Autónoma de México*

**Ignacio Cosidó Gutiérrez**

*Jefe de Gabinete de la Guardia Civil  
Ministerio del Interior, España*

**Rut Diamint**

*Profesora  
Universidad Torcuato di Tella, Argentina*

**J. Samuel Fitch**

*Professor and Chair  
Department of Political Science  
University of Colorado at Boulder*

**Ivelaw Griffith**

*Provost and Professor of Political Science  
Radford University*

**Hal Klepak**

*Professor of War Studies and Latin America History  
Royal Military College of Canada*

**General (R) Edgardo Mercado Jarrín**  
*Universidad Científica del Sur, Perú*

**Richard Millett**  
*Professor Emeritus*  
*Southern Illinois University, Edwardsville*

**Eliezer Rizzo de Oliveira**  
*Professor*  
*Núcleo de Estudos Estratégicos*  
*Universidade de Campinas, São Paulo, Brasil*

**José A. Olmeda**  
*Subdirector*  
*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*  
*Universidad Nacional de Educación a Distancia, España*

**Guillermo A. Pacheco Gaitán**  
*Instituto de Relaciones Internacionales e*  
*Investigaciones para la Paz (IRIPAZ)*  
*Guatemala*

**David Pion-Berlin**  
*Professor of Political Science*  
*University of California, Riverside*

**Domício Proença**  
*Professor*  
*Universidade Federal do Rio de Janeiro*  
*GEE-COPPE/UFRJ*

## **Managing Editor**

**Linda Denning**  
*Center for Hemispheric Defense Studies*

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## Message from the Editor

Dear Colleagues,

The electronic journal of CHDS, "Security and Defense Studies Review," begins its sixth year of publication with a set of academic research articles that embody the title of the publication or a variation thereof as the thesis for their contributions.

Felipe Kern Moreira leads the way with his work on the theoretical basis for threat perception, which undergirds the necessity for security and defense in the first place. His multidisciplinary approach sheds valuable light on the scope of analysis that is required in contemporary formulation of policy.

Francesca Ramos Pismataro and Andrés Otalvaro Henao contribute to the general theme by studying the conceptual evolution of security and defense in Venezuela under Hugo Chávez, detailing the transition in this particular case from the conventional precepts of international defense and security to those seen by the regime as more responsive to the particular interests of Venezuela and the repercussions of such a direction on the armed forces and society of the country.

Juan Carlos Ruiz Vasquez follows with a look at the changing focus and defense and security strategy and challenges of another Andean country, Ecuador. He analyzes the contemporary change of focus from the traditional confrontation with Perú and the ensuing defense and security policies, to the new challenges of being the neighbor of Colombia as that country deals with multiple security and defense challenges. He suggests that a better balance between internal and external factors would be useful.

Rubén Sánchez David and Federmán Rodríguez branch their study to the relationship of security and economics in the particular case of Brazil. Their work embodies both theoretical and historical perspectives, seeking to determine the effects of different economic policies in the Vargas Estado Novo, the import substitution interlude, and the National Security Doctrine era on security and defense in Brazil.

Vicente Torrijos R. completes this edition with a study involving sixteen parameters of the Colombian security system, employing what he deems to be a "hyper-realist" and transformational perspective. He analyzes the Democratic Defense and Security Policy of the Colombian government with this conceptual framework, and seeks to shed light on the adaptability of the contemporary Colombian security and defense sector to address the multiple challenges confronting the country.

I hope that you continue to enjoy the offerings of the CHDS electronic journal and that you find them significant and useful. As always, we invite comment on any piece published in the SDSR, and continue to seek further contributions for future editions of the ejournal.

Cordially,

**Richard D. Downie, Ph. D.**  
Director, CHDS

[\[ Back \]](#)

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça: Abordagem Teórica.

**Felipe Kern Moreira**

**Felipe Kern Moreira** concluiu o mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília em 2004. Cursa doutorado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília desde 2005. Publicou 7 artigos em periódicos especializados. Possui 4 capítulos de livros publicados. Participou de 14 eventos no Brasil. Atua na área de Direito, com ênfase em Direito Internacional Público. Em suas atividades profissionais interagiu com 1 colaborador em co-autorias de trabalhos científicos. Em seu currículo Lattes os termos mais freqüentes na contextualização da produção científica, tecnológica e artístico-cultural são: Direito internacional, Política Externa brasileira, Segurança internacional, Direito Constitucional, Direito Internacional Público, Educação, ensino superior, Filosofia do Direito, Política de Defesa e Política Internacional.

[\[ Back \]](#)

# Processo Decisório e Percepção de Ameaça: Abordagem Teórica.

Felipe Kern Moreira\*

Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil

## I – Introdução:

O estudo do processo de percepção do ser humano, ou melhor, o modo como o homem apreende o mundo fenomênico externo possui raízes na filosofia, mais precisamente na teoria do conhecimento – gnoseologia –, ou, mesmo, utilizando uma expressão neo-tomista, na criteriologia. Identificar em termos teóricos o modo como o ser humano apreende a realidade a sua volta pelo processo cognitivo e interpreta os diversos vetores de informação é um desafio intelectual de fôlego.

Deve-se levar em conta também que o processo de percepção e conhecimento não pode ser concebido sem a consideração do fenômeno de coletividade. Além de idéias, interpretações e, mesmo, de ideologias, que influenciam o pensar individual, não poucas vezes é um imperativo o exercício coletivo da racionalidade, seja por convergência ou por dissonância de idéias, como, por exemplo, nos processos decisórios governamentais estabelecidos nos Estados democráticos. Nesse sentido, a política é um típico fenômeno coletivo, pois a percepção da realidade, bem como a interpretação desta, provêm e incidem amiúde na sociedade. O pensar coletivo, o modo como as impressões da realidade atuam sobre o processo de percepção de um determinado povo, ou mesmo o modo como o homem de Estado<sup>1</sup> realiza o processo de coleta de dados e a análise destes no contexto da política internacional são assuntos de relevância para se proceder ao estudo das Relações Internacionais<sup>2</sup>.

Este artigo pretende, em linhas gerais, dialogar com diversos sistemas de pensamento que abordam a percepção dos fatores externos em política

---

\* Doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais - IREL da Universidade de Brasília - UnB. O presente trabalho foi realizado com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq – Brasil.

<sup>1</sup> A obra de Jean Batiste Duroselle constitui significativa contribuição para o debate acerca do processo decisório e o “homem de Estado”, ou mesmo “líder”. Nesse sentido, a discussão estabelecida entre este autor e Raymond Aron apresenta novos desdobramentos oportunos de serem citados: “(...) o líder escolhe seus objetivos com grande liberdade. Sua ideologia, sua ambição e seu temperamento desempenham nessa escolha um papel muito importante. Sua própria posição de líder faz com que dê a seus objetivos o nome de interesse nacional. Em todo caso, diremos que o poder do qual ele é investido obriga - o a considerar ou a pensar em considerar que seus objetivos coincidam com o interesse nacional” (DUROSSELLE, 1992, p. 133).

<sup>2</sup> O termo ‘relações internacionais’ será escrito em maiúsculas quando fizer referência à disciplina acadêmica.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

internacional e, em específico, a percepção de ameaça. A partir de uma abordagem propedêutica, de base filosófica, que fornecerá o instrumental para ulteriores debates, estudar-se-á o fenômeno da percepção de ameaça, privilegiando-se a literatura sobre processo decisório formulada pela Ciência Política e Relações Internacionais. Autores oriundos de diferentes matrizes intelectuais serão utilizados ao longo do trabalho que ousa não tornar o debate generalista e superficial em virtude de sua pretensa amplitude. A tentativa de delimitação dos conceitos utilizados como 'percepção' e 'ameaça' sem dúvida é fundamental e, antecipadamente, reconhece-se que com as fugazes mudanças nos padrões de política internacional, intensifica-se a necessidade de objetividade no discurso científico.

Ainda, além de delimitar conceitos a fim de não incorrer em um discurso abstrato procura-se questionar acerca da existência de relação entre o *leit motiv* e outras áreas relevantes da política estatal que não exclusivamente de defesa como políticas de integração e economia. Certamente, o debate teórico poderia ser aberto a contribuições mais significativas da psicologia, sociologia e mesmo filosofia, considerando todos os desdobramentos, por exemplo, da filosofia da linguagem de Wittgenstein a Habermas, hoje muito presentes na politologia internacionalista. Contudo, o mote do presente estudo está na percepção dos fatores externos em política internacional, dentro de um contexto de processo decisório, o que delimitará a utilização dos autores e estudos a serem referidos.

A referência aos autores escolhidos que privilegia a politologia norte-americana espelha a intensa produção científica e a relevância do tema. Por outro lado o escopo é muito mais de sistematização do discurso científico do que a proposta de um modelo particular de análise tendo em vista o caráter contingencial da política internacional. Com o distanciamento da intenção propositiva pretende-se diminuir a inevitável caducidade do discurso já que no momento em que estas linhas estão sendo escritas a única previsibilidade plausível em relação à política internacional é que o mundo fenomênico perpetuamente continua a ser um desafio para o mais elevado esforço humano de estabelecer ciência.

## II - A Percepção na Teoria do Conhecimento

A discussão crítica sobre a forma como o homem conhece foi primeiramente desenvolvida por Platão, que cunhou, no metafórico *Mito da Caverna*, um resumo didático da forma como este filósofo avaliava o processo gnoseológico. Para Platão, o conhecimento humano comum poderia ser metaforicamente explicado pela imagem de pessoas presas dentro de uma caverna, as quais, vendo somente sombras do mundo de fora, acreditavam que estas fossem a realidade. O saber filosófico, portanto, seria o de uma pessoa que conseguiu libertar-se dos grilhões e ver a realidade como ela é. No pensamento platônico, a realidade como é percebida é sombra da verdade eterna acessível ao filósofo, o que, em certo sentido, causa uma dissociação entre conhecimento e experiência empírica para a apreensão da verdade e torna o processo de conhecimento mais voltado a uma aceção contemplativa, o que pode ser notado claramente na passagem da *República*, quando se discutem os processos decisórios legislativos e, ao mesmo tempo,

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

é estabelecida uma relação tênue entre o processo decisório político e a percepção humana:

Parece-te que há alguma diferença entre os cegos e aqueles que estão realmente privados do conhecimento de todo o ser, e que não têm na alma nenhum modelo claro, nem são capazes de olhar como pintores, para a verdade absoluta, tomando-a sempre como ponto de referência, e contemplando-a com o maior rigor possível, para só então promulgar lei aqui na terra sobre o belo, o justo, o bom, se for caso disso, e preservar as que existirem, mantendo-as a salvo?<sup>3</sup>.

Além da aceção contemplativa da apreensão da realidade, a visão de Platão sobre os homens envolvidos no processo decisório é a de que estes devem ser filósofos justamente porque estes conhecem as verdades eternas. O raciocínio faz sentido se for considerada a necessidade de um homem de Estado ter visão apurada e acertada da realidade, reconhecendo também a existência dos fatores que podem levar a uma percepção errônea.

Aristóteles contrapôs-se a esta abordagem das verdades eternas e desenvolveu um sistema mais empírico do que o de seu mestre. Na visão aristotélica, a realidade é passível de apreensão enquanto verdade. A aplicação mais abrangente do modelo aristotélico, no sentido empírico, só tomaria vulto novamente com Francis Bacon.

Posteriormente, o pensamento medieval sobre a Teoria do Conhecimento desenvolveu consistência teórica, mas sempre sob os auspícios do pensamento grego. Com Descartes inaugurou-se a separação entre mente e matéria sensível, o que veio a se desdobrar em duas correntes: (a) a racionalista, continental, de Spinoza, Malebranche e Leibnitz, que apregoava os juízos analíticos *a priori*, ou seja, o conhecimento como anterior à experiência; e a (b) empirista, do Reino Unido, de Locke, Hume e Berkeley, a qual apregoava os juízos sintéticos que apresentavam o mundo sem certezas, sustentando que o conhecimento se faz por acréscimo, posteriormente, a várias experiências sensíveis individuais. No racionalismo, a sensação é uma ideia imatura e a inteligência é uma ideia clara; no empirismo, a sensação é uma ideia clara e a inteligência é a generalização das sensações.

A obra de Kant justamente pretende, em parte, resolver o conflito entre os juízos analíticos dos racionalistas e os juízos sintéticos dos empiristas. O conhecimento humano, para Kant, é então ligado à realidade. No conhecimento do objeto, o que o transcende não é a realidade em si, mas a mente humana, que a descobre segundo as impressões que são organizadas por ela. Para Kant, o conhecimento pressupõe a sensibilidade e o entendimento. A sensibilidade dá o conteúdo que é submetido às categorias do entendimento. O que é importante para o presente trabalho, no que atine ao desenvolvimento do discurso e do debate filosófico e ensejou as linhas anteriores, é que o próprio fenômeno do processo de conhecimento humano

---

<sup>3</sup> PLATÃO, 2002, p. 179.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

consiste em estudo complexo, que antecede a abordagem política da percepção dos fatores externos.

As escolas filosóficas subseqüentes desenvolveram importantes colaborações, entre as quais é importante destacar a Escola de Cambridge e Oxford, o Círculo de Viena<sup>4</sup> e a Escola de Frankfurt, que irá atribuir à linguagem um fator preponderante na teoria do conhecimento. Neste patamar, o vienense Ludwig Wittgenstein (1889-1951) é o filósofo que figurou como o maior representante da filosofia da linguagem do início do século XX, além de definitivamente exercer forte influência sobre o movimento neopositivista. Wittgenstein chama atenção para a multiplicidade dos instrumentos da linguagem e dos seus modos de emprego, bem como para a multiplicidade dos tipos de palavras e das proposições. Estas considerações seriam, portanto, uma das sementes da filosofia analítica inglesa, também conhecida como filosofia da linguagem, que se desenvolveu em Oxford e Cambridge. Em termos filosóficos, importa para a política e, conseqüentemente, para a percepção política, que, segundo a teoria dos jogos de linguagem, a importância do significado de uma palavra ou proposição é menor do que o seu uso efetivo. Em Oxford, onde o movimento analítico prosperou sobremaneira, G. Ryle desenvolveu, por exemplo, o conceito de expressões sistematicamente desviadoras, que são aquelas “cuja forma gramatical não é correspondente à estrutura lógica dos fatos, sendo reconhecíveis quando se vê que as suas conseqüências dão origem a antinomias e paralogismos”<sup>5</sup>.

A análise de discurso político, amparado nas teorias desenvolvidas a partir dos conceitos seminais de Wittgenstein, passou a exercer influência capital nos estudos de política internacional, principalmente por parte da escola construtivista<sup>6</sup>. Se, na política internacional, é fundamental a percepção e a compreensão da realidade por parte dos agentes, e se estes

---

<sup>4</sup> Entre os pressupostos basilares do Círculo de Viena pode-se citar: “1) que o princípio de verificação constitui o critério de distinção entre proposições sensatas e proposições insensatas, de modo que tal princípio se configura como critério de significância que delimita a esfera da linguagem sensata da linguagem sem sentido, que leva à expressão o mundo das nossas emoções e dos nossos medos; 2) que, com base nesse princípio, só têm sentido as proposições possíveis de verificação empírica ou factual, vale dizer, as afirmações das ciências empíricas; 3) que a matemática e a lógica, constituem somente conjunto de tautologias, convencionalmente estipuladas e incapazes de dizer algo sobre o mundo; 4) que a metafísica, juntamente com a ética e a religião, não sendo constituídas por conceitos e proposições factualmente verificáveis, são um conjunto de questões aparentes (*Sheinfragen*), que se baseiam em pseudo conceitos (*Sheinbegriffe*); 5) **que o trabalho que resta ao filósofo sério é o da análise semântica (relação entre linguagem e realidade à qual a linguagem se refere) e da sintática (relação dos sinais de uma linguagem entre si) do único discurso significativo, isto é, do discurso científico** [grifo do autor]; 6) por isso, a filosofia não é doutrina, mas sim atividade: atividade clarificadora da linguagem”. (REALE, G.; ANTISERI, D., 1991, p. 991).

<sup>5</sup> REALE & ANTISERI, 1991, p. 673.

<sup>6</sup> Hodiernamente, no contexto dos fóruns multilaterais, há o fenômeno da confecção de regras que são comunicadas, o que traz à tona toda questão trazida pelo construtivismo. Nesse sentido, Onuf irá escrever: “I am convinced that the systematic treatment of the rules and their properties is indispensable to any legal theory seeking to overcome positivist limits, including post-positivist theories encountered and discourse (...) I have in mind the theory of speech acts, the relevance of which is immediately evident if we substitute speakers for the actors of the preceding discussion” (ONUF, 1989, p. 78-81).

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

fatores – bem como a própria realidade – são também fruto da interação destes, faz sentido a contribuição da filosofia da linguagem para a Teoria das Relações Internacionais:

Em outras palavras, para os construtivistas essas atividades ocorrem necessariamente de maneira simultânea, sendo que o ato de entender a realidade não pode ser desvinculado da construção desta realidade. Tal compreensão do mundo é também, inevitavelmente sua constituição, que tem lugar em um contexto lingüístico. Afinal, a realidade que importa aos agentes é aquela que eles podem apreender, e o fazem por meio da linguagem - preferencialmente, alguns dirão (mas não necessariamente) por meio de discursos científicos<sup>7</sup>.

Aqui é importante destacar a relevância que possuem (i) os Tratados no âmbito do Direito Internacional como fontes primárias deste; (ii) os planos pragmáticos de política externa e discursos oficiais emitidos junto às agências internacionais e; (iii) o próprio arcabouço teórico das Relações Internacionais, em que as questões tautológicas parecem assumir um papel cada vez mais relevante. A influência da filosofia da linguagem na análise das relações internacionais mostra o quanto a filosofia pode colaborar com o processo de percepção e análise política.

Além da abordagem filosófica, o estudo da percepção dos fatores em política internacional encontrou subsídios também nas ciências médicas e psicológicas, com os estudos sobre o comportamento dos sentidos e do cérebro, bem como com os estudos sociológicos aliados às teses da psicologia individual. O *Two-Step Model*, da psicologia, por exemplo, chama atenção para a assertiva de que a imagem apreendida não é a realidade em si e sim a informação disponível para determinado ator, segundo um modo subjetivo de interpretação no qual pode ocorrer a incidência de diversos fatores como experiência, cultura, qualidade e quantidade de dados.

A obra de Jervis é profundamente marcada pelas teses da psicologia comportamental na medida em que considera que o processo decisório político, entendido majoritariamente como lógico-racional, agrega muito mais elementos “psico-lógicos” do que puramente “lógicos”<sup>8</sup>. Em outras palavras, crenças humanas, por exemplo, podem fazer o raciocínio hipotético dedutivo tender à resistência às informações discrepantes, o que, no entender de Jervis, explica em muito a impressão baseada na boa fé por parte de Chamberlain em relação a Mussolini, descrita no Relatório Oficial da viagem que aquele fez à Itália, em 1939:

I am convinced that Signor Mussolini and Herr Hitler cannot be very sympathetic to each other, and that although they have some interests in common their interests are not identical... Accordingly I, on several occasions, gave

---

<sup>7</sup> ROCHA, 2002, p. 215.

<sup>8</sup> JERVIS, 1976, p. 118.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Mussolini a chance to express his real feelings of Herr Hitler. He never took the opportunity offered to him, but remained throughout absolutely loyal to Herr Hitler. At the time I was somewhat disappointed at this attitude, but on reflection I think that it reflects credit on Signor Mussolini's character<sup>9</sup>.

Nesse sentido, as conseqüências de uma imagem podem gerar comportamentos como animosidade ou falta de confiança, o que faz com que o agente político que observa determinado comportamento evite a formação de um quadro negativo. Em certo sentido, isso explica também a imagem amigável de Stalin por parte de certos observadores ocidentais, apesar de atos soviéticos hostis<sup>10</sup>.

O papel da cultura no processo de percepção em relações internacionais pode ser identificado nos contrastes do comportamento internacional, refletido nas diferenças de padrões religiosos, ideológicos e valorativos. A psicologia social, mediante o conceito de "*mindset*", presta substancial colaboração ao entendimento dos fatores psicológicos e culturais nos negócios internacionais. *Mindset*, portanto, pode ser entendido como uma atitude mental estabelecida, formada pela experiência, educação, prejuízos, etc.<sup>11</sup> As relações internacionais, no entendimento de Fisher, por serem basicamente um processo comunicativo, e, conseqüentemente, uma função de diferentes *mindsets* que, em um contexto de temas de segurança internacional, leva a concluir que tanto as emoções, antagonismos subcutâneos ou propósitos particulares acabam por exercer influência nas decisões quanto o arsenal bélico ou a estrutura burocrática<sup>12</sup>. Fisher, neste caso, anui com Jervis que os processos diplomáticos são baseados mais na informalidade e mesmo em certa "irracionalidade" do que na dimensão burocrática formal. Inegavelmente, a percepção – ou opinião – pública – tornou-se gradualmente um elemento integrativo dos processos decisórios e do desenrolar dos eventos internacionais nos tempos modernos, o que pode ser percebido durante o período da guerra do Vietnã. As abordagens levadas a cabo pelas ciências psicológicas e comportamentais assumem, portanto, papel relevante no estudo dos processos decisórios-políticos, mas sua contribuição deve ser agregada menos no sentido de tornar o estudo subjetivo e nebuloso do que na medida em que estas ciências ajudem a substancialmente elucidar o processo. Sobre este tema, Viotti & Kauppi irão colaborar, avaliando que o que as abordagens da literatura psicológica têm em comum é a ênfase em como as distorções cognitivas minam a visão realista da tomada de decisão como um processo racional<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> JERVIS, 1976, p. 311.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> FISHER, 1988, p. 02.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 05.

<sup>13</sup> "The study of individuals and their role in international relations or foreign policy has drawn heavily on the disciplines of **psychology** and **social psychology**. Some of the work can be termed psychohistory and has focused on how life experiences influence an individual's foreign policy behavior and orientation. Other work by such scholars as Alexander George and Ole

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

### III - A Percepção dos Fatores Externos na Política Internacional

A captação de dados para a formulação de políticas públicas como uma etapa inicial do processo decisório é a matéria prima sobre a qual serão elaborados os vetores de política externa. Não de ser considerados no presente trabalho os diferentes arranjos e métodos de processo decisório para a formulação de política externa e, mais precisamente, dado o objeto deste trabalho, da política de defesa.

A análise do processo de percepção de fatores externos no sistema internacional<sup>14</sup> constitui estudo de importância fundamental para o correto entendimento das relações entre Estados e da formulação de política externa. O devir histórico e o arranjo internacional, principalmente o efetivado após crises intensas no contexto internacional, são fatores preponderantes nesse contexto.

Na condição de processo, a elaboração de política externa passa necessariamente por dois estágios: a percepção dos fatores externos e a resposta a estes mesmos fatores por parte da comunidade de formuladores de políticas públicas. A abordagem da percepção dos fatores externos e dos erros que deste instrumental possam advir pertence quase que totalmente à literatura sobre processo decisório e, no âmbito de estudo próprio das Relações Internacionais, Snyder, Bruck e Sapin inauguraram o debate acadêmico sobre a matéria, o que foi seguido por Robert Jervis, Ole R. Holsti, Yacacov Y. I. Vertzberger, Graham T. Allison, Robert Putnam, Helen V. Milner, Renovin, Duroselle, entre outros<sup>15</sup>.

---

Hosti has attempted to discern an individual's belief system or **operational code**" (VIOTTI; KAUPPI, 1999, p. 206).

<sup>14</sup> Para fins de conceito instrumental, adotar-se-á o conceito de "Sistema Internacional" proposto por Raymond Aron, a saber, "o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa Guerra Geral" (ARON, 1979, p. 121). Embora este conceito tenha sido proposto em 1962, em uma situação política específica – uma realidade internacional marcada pelo contexto dissuasório – e apresente um caráter em certo sentido mais belicista, admite-se mais pertinente como instrumental para desenvolver o presente trabalho. Nesse contexto, o conceito "Guerra Geral" registra a influência exercida por Clausewitz na obra de Aron e indica, portanto, que o fenômeno Guerra não é nunca um ato isolado e instantâneo, mas sim resultado de um processo. "A Guerra nunca deflagra subitamente: a sua extensão não é obra de um instante. Cada um dos dois adversários pode, por isso, em larga medida, formar uma opinião do outro, segundo o que ele é e o que faz na realidade e não segundo aquilo que em teoria ele deveria ser e fazer" (CLAUSEWITZ, 1996, p. 13). Chama-se atenção aqui também para a importância da percepção realista dos agentes no processo político que conduz à guerra.

<sup>15</sup> As principais obras mencionadas são: ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. Longman: 1999; HOLSTI, Ole R. "Theories of Crisis Decision Making (1979)", in VIOTTI, Paul R. e KAUPPI, Mark V. (eds.). *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Beyond*. Boston: Ally and Bacon, 1999; JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976; MILNER, Helen V.. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, N. J.: Princeton University Press, 1997; PUTNAM, Robert. "Diplomacy and Domestic Politics: The logic of Two-level Games", in EVANS, Peter et al., *Double – Edged Diplomacy: an Interactive Approach*. Berkley: University of California Press, 1993; RENOVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Uma Introdução à*

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

O estudo de processo decisório no campo das Relações Internacionais foi raro até a década de 60. Sobre a efusividade dos trabalhos elaborados após esta década e as conclusões a que o constructo científico chegou, Rosenau fez a seguinte assertiva:

(...) the dynamic of the processes which culminate in the external behavior of societies remain obscure. To identify factors is not to trace their influence. To uncover processes that affect external behavior is not to explain how and why they are operative under certain circumstances and not under others. To recognize that foreign policy is shaped by internal as well external factors is not to comprehend how the two intermix or to indicate the conditions under which one predominates the other<sup>16</sup>.

As considerações de Rosenau expressam a complexidade do estudo de processo decisório e de certa forma delimitam as fronteiras teóricas do presente trabalho. Mesmo após um intenso debate teórico, ainda hoje persiste um caráter de incerteza quanto à natureza das decisões em política em geral, revelando o caráter contingente da previsibilidade científica quanto à matéria.

O estudo pioneiro de Snyder, Bruck e Sapin identificou o Estado com os tomadores de decisão posto que a ação do Estado, "é a ação tomada por aqueles que atuam em nome do Estado"<sup>17</sup>. A importância do estudo se deve particularmente ao argumento de que o processo decisório pode ser estudado cientificamente; para tanto, é importante a análise sistemática dos fatores que acabam por influenciar as decisões. A obra *Foreign Policy Decision Making* enfatiza o fenômeno da percepção por parte dos tomadores de decisão, bem como o papel de influências não-governamentais no processo de formulação de política externa. Entre os fatores que podem influenciar estão o conjunto de informações, nacionais, internacionais e os dispositivos com os quais os tomadores de decisão operam. Os autores afirmam que existe uma abundância de material descritivo relativo à estrutura burocrática da decisão, mas pouca precisão quanto à análise do processo<sup>18</sup>, que pode ser discutido a partir da delimitação de competências, intimamente ligada à concepção positivista do Estado moderno. Nesse sentido, há uma coerência interna na obra, pelo fato de os autores identificarem o Estado com os tomadores de decisão, ou seja, o grau de generalidade e especialização e a natureza da participação no processo decisório partem do regramento estatal<sup>19</sup> e da interpretação deste.

A obra de Snyder *et al.* abre a discussão sobre processo decisório em política internacional, no sentido de apresentar temas que iriam ser tratados, distintamente ou em parte, por autores posteriores. Entende-se que

---

*História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difel, 1974; e VERTZBERGER, Yaacov. Y.I. *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

<sup>16</sup> VIOTTI; KAUPPI, 2001, p. 206.

<sup>17</sup> VIOTTI & KAUPPI, 1999, p. 205.

<sup>18</sup> SNYDER, BRUCK & SAPIN, 1954, p. 109.

<sup>19</sup> Idem, pp. 114 - 115.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Vertzberger, que será debatido posteriormente, retomaria, anos mais tarde, o debate de forma tão abrangente quanto o ora procedido. A questão da percepção, diversidade de agências e choque burocrático, legitimidade, contexto organizacional, poder e moral, interesse nacional, interação entre Estados, cultura e mesmo o debate entre realismo e idealismo já estavam presentes neste estudo vanguardista<sup>20</sup>.

Interessa principalmente a este trabalho a concepção dos autores referidos de que o processo de tomada de decisões obedecerá a determinados vetores, ou seja, que interessa ao processo obedecer a determinadas regras que irão guiar as respostas particulares dos agentes tomadores de decisão política. Estas regras são, justamente, os objetivos de um programa estratégico estatal, que podem ter como temas predominantes o poder, a segurança, a economia, a moral, o prestígio ou um padrão ideológico.

Aron, por exemplo, irá propor como objetivos eternos das unidades políticas a segurança – baseado nos pressupostos de Hobbes – o poder e, em muito influenciado pelo *On balance of Power*, de David Hume, acrescenta a glória<sup>21</sup>. A importância da consideração destes fatores é justamente que, delimitando o objetivo prioritário das unidades políticas, seria possível definir, teoricamente, uma conduta racional para elas. Assim, o estudo científico de processos decisórios passa a ter relevância, dada a expectativa da previsibilidade de condutas potenciais.

A segurança nacional afigura normalmente como objetivo básico do Estado nacional, principalmente na literatura estratégica e nos pressupostos da assim denominada escola realista de Relações Internacionais. O objetivo poderia ser definido então como uma “imagem do futuro estado dos assuntos”, ou um “conjunto de condições a serem cumpridas”, o que implica a delimitação de metas específicas, um elemento diretivo generalizado dentro do contexto estratégico, nas expectativas quanto a certas conseqüências e na dimensão temporal para a realização do desejado<sup>22</sup>.

Posteriormente ao marco da obra de Snyder *et al.*, Robert Jervis desenvolveu, dentro dos estudos de processo decisório, uma abordagem principalmente consubstanciada em duas obras: *The Logic of Images in International Relations*, de 1970, e *Perception and Misperception in International Politics*, de 1976. O modelo de Jervis parte da filosofia do conhecimento, tomando Francis Bacon como ponto de partida: “*The human understanding, from its peculiar nature, easily supposes a greater degree of order and equality in things than it really finds*”<sup>23</sup>. Quanto a esta abordagem é importante frisar que o autor acentua, em suas considerações, os pressupostos da psicologia, o que acaba por concentrar o estudo no caráter subjetivo do processo de tomada de decisão em política internacional.

---

<sup>20</sup> Idem, respectivamente, pp. 70 - 102; 93-95; 110; 87; 37; 46 e 82-84; 58; 37-39.

<sup>21</sup> ARON, 1979, p. 102 - 103.

<sup>22</sup> SNYDER *et al.*, *op. cit.*, pp. 82-84.

<sup>23</sup> JERVIS, 1976, p. 319.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

A importância da percepção em política internacional é, para Jervis, fundamental: *“In policy-making, actors of course know that an incorrect image that leads to an incorrect policy is apt to have high costs, but they do not realize that an incorrect image will delay the development of accurate perceptions”*<sup>24</sup>. Dessa forma, a acuidade do processo de percepção incidirá diretamente na eficiência das políticas adotadas: *“The clearest evidence that an image is inadequate is provided by policies that are disasters”*<sup>25</sup>.

Relacionando o modelo pós-westfaliano, ou seja, o do Estado nacional e soberano como unidade política, com a complexidade do sistema internacional, admite-se a influência recíproca que um elemento – o doméstico – exerce sobre o outro – o externo. Justamente sobre este tema, Robert D. Putnam irá dedicar reflexões, apontando para a necessidade de se ir além da mera observação de que os fatores domésticos influenciam os assuntos internacionais, e vice-versa, e da simples classificação dos níveis desta influência, a fim de se buscar teorias que integrem ambas as esferas, como já havia sido asseverado por Rosenau.

A esfera de influência do sistema internacional sobre as políticas domésticas difere da influência sobre a política externa, pois nem sempre há uma lógica coordenada entre as políticas governamentais nas duas esferas. Trata-se, portanto, da necessária admissão de que a esfera internacional afeta também o estabelecimento de políticas domésticas, o que torna o assunto mais complexo. O argumento de Putnam também conduz à reflexão acerca da influência de determinada política doméstica ou da política externa de um país no sistema internacional.

O modelo dos jogos de dois níveis, proposto por Putnam, acentua, portanto, a influência do diálogo político interno na adoção de políticas na esfera internacional:

The politics of many international negotiations can usefully be conceived as two – level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision - makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign<sup>26</sup>.

Reconhecendo que a realidade internacional é muito complexa para conseguir identificar-se minuciosamente a medida da influência da política doméstica sobre a externa, Robert Frank irá argumentar que nem sempre uma

---

<sup>24</sup> *Idem*, p.195.

<sup>25</sup> JERVIS, 1976, p.118.

<sup>26</sup> PUTNAM, 1993, p. 436.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

política praticada domesticamente será a mesma dos vetores de política externa:

(...) the victory of democracies does not automatically lead to international democracy or to the end of history. To make transition to this international democracy easier, it is not enough to reflect on the relationship between national political regimes and foreign policies; we must begin to conceive of a competent political regime which would devote itself to the international community, and to the organizations with represent it<sup>27</sup>.

O que se depreende do diálogo estabelecido entre os autores é que não há um determinismo na relação entre as esferas doméstica e internacional. Assim como as mudanças no sistema internacional irão provocar diferentes direcionamentos de política externa, o embate de forças políticas também exercerá influência no modo como o processo decisório avaliará os fatores externos. Buscando aprofundar o debate sobre essas interações, Helen V. Milner em sua obra *Interests, Institutions and Information – Domestic Politics and International Relations*, de 1997, acolhe o raciocínio de que as instituições políticas possuem um importante impacto nas decisões políticas domésticas<sup>28</sup>, delimitando, de forma mais precisa do que Putnam, o papel dos Poderes Executivo e Legislativo na confecção de política externa. O assunto é relevante, considerando que o Poder Executivo detém um papel mais protagônico na confecção de agenda, mas o poder legislativo acaba por exercer um controle político sobre as preferências governamentais, como, por exemplo, a ratificação de tratados internacionais e a aprovação de orçamento.

As reflexões de Milner ainda merecem a referência de dois argumentos atinentes a este trabalho: o interesse dos atores e a distribuição da informação. Considerando que políticas públicas são formuladas a partir de interesses e preferências, estes precisam ser definidos e diferenciados, pois o que irá distinguir uma preferência política de outra será o interesse de determinada facção política<sup>29</sup>. A identificação dos atores que atuam no processo decisório é fundamental, pois, dessa forma, permite-se identificar quais unidades exercem a percepção dos fatores externos.

O que Milner entende por distribuição da informação relaciona-se com a abordagem de outros autores sobre a percepção de fatores externos. Nesse sentido, quando esta afirma que “incomplete information leads to inefficient outcomes”<sup>30</sup>, concorda com a assertiva de Jervis de que “(...) the clearest evidence that an image is inadequate is provided by policies that are disasters”<sup>31</sup>. Argumentando que o domínio do Poder Executivo sobre a política externa dá-se relativamente em função de seu conhecimento privativo

---

<sup>27</sup> FRANK, 2003, p. 29.

<sup>28</sup> “Political institutions have an important impact on decision making domestically. Institutions determine which actors have greater influence in the policy process and hence affect whose preferences the policy chosen most reflects” (MILNER, 1997, p. 127)

<sup>29</sup> MILNER, *op. cit.*, p. 15.

<sup>30</sup> MILNER, *op. cit.*, p. 20.

<sup>31</sup> JERVIS, 1976, p. 315.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

da informação, adverte que, na falta de dados acerca de política internacional, o legislativo ficará mais sujeito aos grupos de interesse.

Após se reconhecer a importância da percepção dos fatores externos para a formulação de política externa e doméstica, passar-se-á ao estudo do processo de percepção em política internacional em si. Assim, a percepção dos fatores externos é um dos componentes do processo decisório, assim como as escolhas e as expectativas. O processo decisório inicia-se, portanto, com a discriminação dos fatores relevantes, a partir da seleção e avaliação de objetos, eventos, símbolos, condições e outros atores:

These relevancies are, so to speak, carved from a total number of phenomena present in the over-all setting (internal and external) of action. Of the phenomena which might have been relevant, the actors (the decision makers) finally endow only some with significance. As already mentioned, some relevancies will be given, and among givens will be certain cues to the determination of other relevancies. The situation – as defined – arises from selective perception<sup>32</sup>.

O que Snyder *et al.* sugerem como limitações internas do processo decisório, e que importam também para a percepção, são: (a) a falta de informação ou a imprecisão desta; (b) as falhas na comunicação que podem aparecer como resistência a novas informações ou má circulação de dados; (c) situações precedentes como regras políticas ou mesmo uma ação prévia que limita a consideração de fatores; (d) a discriminação seletiva das informações e, nesse sentido, o que os tomadores de decisão vêem é sobre o que irão atuar e; (e) a escassez de recursos como tempo, energia, capacidade e dinheiro<sup>33</sup>.

Para Vertzberger, no processo de percepção, as pessoas interpretam as ações dos outros ao invés de simplesmente reagir a elas. Assim, este é um processo ativo e não mero modelo de estímulo-resposta. O processo decisório é composto por três estágios inter-relacionados: 1) agregação e interpretação de informações; 2) alternativas são levantadas e avaliadas segundo um critério baseado na relação custo benefício; e 3) uma das alternativas é tomada como a preferida e tentará implementar-se<sup>34</sup>. Para Vertzberger, o primeiro estágio, o da cognição, é o mais importante, e suas conseqüências são carregadas para as duas etapas seguintes. Como resultado desse processamento de informações, tem-se então o conhecimento. Assim, a precisão desse conhecimento é ligada à distância entre os ambientes real e psicológico. Epistemologicamente, o erro na percepção pode ser mensurado pela discrepância entre o mundo real, objetivo, e o mundo mental, subjetivo, que remete ao *Two Step Model* referido anteriormente. O insumo básico para o processo decisório é a percepção da realidade em si. A imagem formada de si mesmo e dos outros é, então, junto com os constrangimentos sistêmicos,

---

<sup>32</sup> SNYDER *et al.*, *op. cit.*, pp. 66 - 67.

<sup>33</sup> *Idem*, pp. 102-103.

<sup>34</sup> SNYDER *et al.*, *op. cit.*, p. 8.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

essencial para a natureza da relação entre os Estados. Em outras palavras, esta formação de imagens – resultante do processamento de informações – é um processo ativo da construção da realidade.

Vertzberger formula um modelo complexo para explicar a percepção em política internacional. Argumenta que a multiplicidade de atores na sociedade internacional, que comporta atores-Estado, organizações internacionais e atores não-estatais; o fator *deception*<sup>35</sup>, que é intimamente ligado à formação de imagens e à expectativa dos Estados acerca dos outros atores; a acessibilidade às mais avançadas tecnologias de monitoramento, interceptação e comunicação, e as informações secretas são características do ambiente político internacional, que possuem relação mais direta com o processo decisório e com a percepção dos eventos internacionais. A relação entre a percepção e a informação é fundamental e esta é percebida mediante ocorrências, atos, mensagens e estímulos. Por sua vez, a percepção e formação de imagens de outros atores se dão mediante sinais, índices, ruídos, estatísticas e silêncios<sup>36</sup>:

The accuracy of perceptions depends of the effectiveness of information processing. But the realm of international politics presents decision makers with particular difficulties in carrying out the basic tasks of information processing: search, evaluation, and revision<sup>37</sup>.

Os processos decisórios nas situações de crise formam outra grande área de estudos políticos, a qual permite perceber a relação entre os atores envolvidos no processo e a possibilidade de diferentes visões do mesmo

---

<sup>35</sup> A tradução de “*deception*,” para o português, como “decepção”, limita a real dimensão dessa palavra no idioma inglês, por isso evitou-se a tradução.

<sup>36</sup> Interessa a este trabalho apresentar o entendimento de Vertzberger de cada um destes conceitos. “Occurrence. Anything happening in the actor’s environment, whether it originates in a specific intended decision or from random circumstances or from a process (such as a change in the structure of international system). Act. A specific behavior (including verbal behavior) stemming from a decision by an actor with authority and power to commit resources for carrying out the specific behavior. Every act is an occurrence, but not all occurrences are acts. An act is limited in time and space, but an occurrence may not be. Message. An actor occurrence that results from a decision of the actor and has a specific, predetermined target. The message may not necessarily reach, or be perceived as a message by, the defined target. Every message is an act, but not all acts are messages. Stimulus. An occurrence, act, or message that penetrates the cognitive system of given actor. Every message may become a stimulus, but not all stimuli are messages, though they may be perceived as such.(...) Signals. Statements or acts, the significance of which has been decided on by explicit or implicit agreement between actors. (...) Indices. Statements or acts that, in contrast to signals, contain in their substance proof that the facts they express cannot be false. (...) Noise. Misleading signals, either deliberately transmitted or generated by random effects, that do not have relevance and significance in the context of issue at hand but that are interpreted by an actor as containing relevant and significant information. Static. Stimuli that distract the attention of the decision-maker from relevant events, signals and indices or mask their effects are not themselves given a meaning associated with the issue in question. The sources of static can be domestic events - such as an election campaign that dominates the decision-maker’s time and attention. (...). Silence. The transmission of nothing at all on a particular issue, which can serve as a signal or as a means for creating noise” (VERTZBERGER, pp. 23- 28).

<sup>37</sup> VERTZBERGER, p. 28.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

fenômeno. As instâncias burocráticas e a predominância de determinados interesses e valores também auxiliam na identificação do caráter contingente da decisão política. No contexto desses estudos, Holsti busca analisar como os tomadores de decisão respondem aos desafios e às demandas colocadas pelas situações de crise, definidas, assim, por aqueles responsáveis em administrá-las.

Crises são caracterizadas pelo fator surpresa, pela ameaça a valores importantes e pelo curto tempo para a decisão, sendo centrado o presente estudo no impacto que o estresse causado por estas situações de crise tem sobre o desempenho cognitivo dos tomadores de decisão. Portanto, para avaliar essa performance, é necessário contrastá-la com padrões de realidade. Assim, a situação de crise se caracteriza pela ameaça a valores centrais com a exigência de decisões em tempo exíguo, o que, conseqüentemente, faz com que os tomadores de decisão careçam de percepção suficientemente apurada dos dados disponíveis.

A abordagem de processo decisório, utilizando como paradigma situações de crise, bem como a questão dos conflitos burocráticos, aproximam a obra de Jervis da de Graham Alisson, que, com influências da escola germânica de Max Weber, sustenta que o processo decisório em política externa envolve a formação de coalizões e partidarismos entre diversos atores em um ambiente competitivo. Em sua análise da Crise dos Mísseis de Cuba, o autor elabora o entendimento de que atores múltiplos são influenciados por uma diversidade de interesses individuais e organizacionais que competem no sentido de influenciar as escolhas políticas, que, no caso do Estado, deverá ser uma só.

Alison apresenta em seu livro três modelos de análise de processo decisório: o do ator racional, o do processo organizacional e o político-burocrático. O primeiro modelo presume que o governo é o ator principal e que as decisões são tomadas a partir de um cálculo racional. Ocorre que a instância decisória governamental não consegue abarcar todas as fases do processo decisório, como a da percepção, o que implica a necessidade de uma estrutura organizacional com o uso de inteligência, por exemplo. Considerando-se, então, dado arcabouço organizacional, há de se levar em conta a multiplicidade de atores envolvidos no processo e, dessa forma, o terceiro modelo contrasta com o primeiro no sentido de a escolha não ser racional, mas sim o resultado de diferentes forças, como objetivos nacionais, esferas de competência e mesmo escolhas pessoais.

O caso da crise dos mísseis de Cuba apresenta dois dados fundamentais para o presente trabalho. Primeiro, o da relevância da estrutura burocrática no processo de percepção de fatores externos, em que a inteligência, a diplomacia e o controle fronteiriço possuem papel fundamental. Nesse sentido, a partir do conhecimento dos navios que portavam mísseis, descoberto pela inteligência militar naval, o Departamento de Defesa americano decidiu que a Força Aérea deveria assumir a responsabilidade pelos vôos dos U2. A decisão foi tomada não por uma questão de punição ou desconfiança da CIA, que normalmente executava estas operações, mas por uma questão de maior uniformidade nas atividades de inteligência,

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

centralizando-as na esfera burocrática do Departamento de Defesa. Do evento histórico depreende-se a importância da articulação burocrática nas atividades de inteligência de um país que inclui uma diversidade de atores.

O modelo de Allison sofreu considerações críticas, como a de Stephen Krasner, que aponta que a análise burocrática é inadequada na sua descrição de que a política é feita a partir de preferências independentes dos tomadores de decisão. Na realidade, Krasner argumenta que o Presidente escolhe a maioria dos atores protagonistas e dita as regras para a decisão<sup>38</sup>. Já Jonathan Bendor e Thomas Hammond asseveram que os modelos de Allison requerem uma reformulação substancial, já que existe uma inevitável tensão entre tentar explicar um evento (um objetivo característico dos historiadores) e tentar construir modelos (um trabalho mais característico dos cientistas políticos) e, conseqüentemente, por causa de sua atenção aos detalhes históricos, Allison acaba prestando pouca atenção à lógica interna dos modelos<sup>39</sup>.

A análise de Vertzberger, que formula crítica aos modelos de Jervis e Allison, principalmente por se referirem, predominantemente, as situações de crise, foca os tomadores de decisão em política externa como processadores de informação. O autor formula crítica ao que chama de *“unidimensional explanations in social sciences”* e acentua a importância da abordagem multidisciplinar para a pesquisa de processo decisório, que possibilite a inserção nos elos complexos dos fatores interagentes: informação, organização institucional, cultura e características psicológicas subjetivas<sup>40</sup>.

O fato de no processo burocrático estarem atuando diferentes agentes com valores diferenciados produz conflitos de posicionamento tanto na percepção (coleta de dados) como na interpretação e resposta a estes (processo de tomada de decisão). É o que Jervis chamará de choque de interesses burocráticos:

The Marshall Plan, the establishment of NATO, the crucial decisions in Korea, the rearmament that followed, the decision to integrate West Germany into West Europe, the New Look in defense, American Policy in the Suez Crisis, Kennedy's attempt to increase conventional forces in Europe, the major decisions to fight and later withdraw from Vietnam, and crucial choices in the Cuban Missile Crisis cannot be explained as the outcome of intra-bureaucratic conflict. That these decisions combined major elements of positions held within the bureaucracy serve and represent divergent values that the president seeks to further<sup>41</sup>.

Sem dúvida, a percepção dos fatores externos, pelo fato de ser protagonizada por um agente racional, possui um cunho eminentemente

---

<sup>38</sup> KRASNER, S. *Are Bureaucracies Important?* (or Allison Wonderland), p. 159.

<sup>39</sup> BENDOR, 1992, pp. 301-322.

<sup>40</sup> VERTZBERGER, p. 365.

<sup>41</sup> *Idem*, p.28.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

psicológico e individual, ou seja, não há uma “massa pensante” no processo de tomada de decisões que, singularmente, decide em um mesmo sentido, mas sim um conjunto de agentes, com diferentes valores, que produz uma decisão, fruto do choque de diferentes e até antagônicas posições para se chegar a um resultado.

A questão dos choques burocráticos pode ser claramente notada nos processos decisórios, sendo ainda mais acentuada nos eventos de crise. Enriquece, portanto, na discussão referente a este trabalho, a reflexão em torno da formulação de política de defesa, pois, nesse caso, decidem conjuntamente atores com diferentes sistemas hierárquicos e formações intelectuais: o civil e o militar. Assim, a condução da política de defesa no Estado democrático, exercida pela comunidade civil, passa a ser um processo político desafiador e singular. Desafiador pela probabilidade de choques burocráticos e singular por ser uma relação única em políticas públicas, considerando que todas as outras atividades estatais normalmente operam na relação inteiramente civil, em que as diferenças de formação e comprometimentos hierárquicos não serão tão acentuados:

Tomemos como ponto de partida as relações entre o poder civil e o poder militar nas circunstâncias em que a cooperação entre eles é ao mesmo tempo mais difícil e mais indispensável: na guerra. A teoria enuncia um princípio muito simples: o poder civil é responsável pela condução da guerra, o poder militar pela condução das operações militares. (...) Em tempos de paz, os generais e os políticos precisam colaborar quanto menos para determinar a fração dos recursos nacionais destinados a satisfazer as necessidades militares. Em tempos de guerra, precisam colaborar para que as operações se orientem tomando como referência os objetivos políticos da guerra. Essa colaboração implica tensões, tanto na paz como na guerra<sup>42</sup>.

O agente possui também uma importância fundamental no processo decisório que compreende desde o coletor de informações, integrado pelo corpo diplomático, o serviço de inteligência e os militares, até o tomador de decisão, que será o responsável por reunir os dados disponíveis e reagir a estes, resposta esta sobre o qual recairão valores individuais. Neste sentido, a obra de Duroselle, *Todo Império Perecerá*, parte de princípios diferentes dos de Jervis e de Aron, a saber, o da predominância da racionalidade no processo decisório: “A verdade científica, qualquer que seja o objeto, é racional. Devemos, pois estudar cientificamente o homem; este, porém, é uma mistura de racional e irracional”<sup>43</sup>. Em outras palavras é o agente tomador de decisões conecta dados obtidos com a resposta a ser dada. Duroselle ainda se pergunta sobre a mesma matéria:

---

<sup>42</sup> ARON. *A metralhadora, o tanque e a idéia* (1961), 1972, p. 521 e 524.

<sup>43</sup> DUROSELLE, 2000, p. 21.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

A decisão em política externa deve ser racional? É difícil compreender o que isto significa. É preciso ser boa, isto é, gerar resultados produtivos e duradouros. Para isto, o chefe deve, antes de mais nada, estar o mais informado possível sobre uma realidade complexa. Em seguida, tendo-se designado um objetivo - ou um conjunto de objetivos relacionados ou uma série de objetivos alternativos -, deve esforçar-se em dominar o aleatório, representado aqui pela ação do estrangeiro<sup>44</sup>.

Os processos decisórios latino-americanos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, por exemplo, apresentam quantidade considerável de dados para a análise dos choques burocráticos entre civis e militares. A diferença entre os papéis desempenhados por estas comunidades abre o debate para as considerações sobre a influência de dois fatores no processo decisório: a cultura e a formação ideológica dos tomadores de decisão.

Em relação à cultura e a valores individuais, Jervis irá dizer que “a person’s perceptual predispositions are influenced by his tasks and training”<sup>45</sup>. Na mesma linha de raciocínio, pode-se posicionar dois tipos de agentes que possuem uma relativamente alta capacidade de acuidade nas percepções: “those whose perceptual predispositions match the stimulus presented to them and those who avoid forming initial estimates until a lot of data are available”<sup>46</sup>. O ponto de partida para esta visão é que naturalmente o ser humano, no seu processo de aprendizagem, vai do simples ao complexo, com direcionamento da atenção ao objeto – já havendo certo reducionismo que impede a ampla percepção – e, por fim, priorizando sua atenção às suas experiências pessoais e àqueles assuntos com os quais se identifica<sup>47</sup>.

O outro modo de aprendizagem é, portanto, pela experiência dos outros, pelo devir histórico ao qual Vertzberger também atribuirá importância:

Knowing and understanding the past is one of the many instrumentalities for making sense of the present. Similarly, anticipating the future or forecasting alternative futures also relies on knowledge structures that are based on memory - stored cognizance and interpretation of the past and present<sup>48</sup>.

Sobre estes pontos podem recair uma série de desenvolvimentos, sendo importante acentuar que estes raciocínios podem ser aplicados tanto ao Estado em si quanto ao homem de Estado. A idade e a experiência dos tomadores de decisão passam a ser matéria relevante, já que o agente mais velho tenderá a prestar menos atenção aos eventos ordinários recentes do

---

<sup>44</sup> DUROSELLE, 2000, p. 224.

<sup>45</sup> JERVIS, 1976, p. 286.

<sup>46</sup> *Idem*, p.193.

<sup>47</sup> *Idem*, p.235.

<sup>48</sup> VERTZBERGER, p. 09.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

que aos novos, já que atribuirá a estes um valor maior pelo fato de serem seus primeiros dados ainda não colocados em conjunto com outros diversos<sup>49</sup>.

A formação intelectual de determinado agente, por sua vez, agrega conceitos instrumentais e valorativos, com os quais o agente irá trabalhar. Hirschman terá uma visão descrente de uma incidência de valores – na acepção ética – sobre o processo decisório:

(...) a idéia de interesse tornou-se tanto um verdadeiro modismo quanto um paradigma (à la Kuhn), e a maioria das ações humanas passou de repente a ser explicada pelo interesse próprio, algumas vezes a ponto de reduzir-se a tautologia<sup>50</sup>.

No campo da política internacional, o modo como o Homem de Estado desenvolve a imagem de outros atores, a quais evidências ou dados presta mais atenção, o que faz ele perceber ameaça, ou, mesmo, que tipos de comportamento são mais aptos a mudar uma imagem estabelecida, são questionamentos fundamentais para o entendimento do processo de tomada de decisões e formulação de políticas públicas. Nesse contexto é que Judit Goldstein e Robert Keohane procuram estabelecer o nexos entre idéias e política externa:

Ideas have a lasting influence on politics through their incorporation into the terms of political debate; but the impact of some set of ideas may be mediated by the operation of institutions in which the ideas are embedded. (...) In sum, ideas become institutionalized play a role in generalizing rules and linking issue areas. When collective action requires persuasion rather than mere coercion, and when consistency of policy is demanded on the basis of principles institutionalized in the form of rules, reasons must be given for proposed courses of action: when reasons are required, ideas become important<sup>51</sup>.

A visão institucionalista apresentada interessa ao debate sobre processo decisório e percepção de fatores externos na medida em que as idéias exercem um papel de *road maps*, ou seja, delimitam a observação e os critérios de avaliação do tomador de decisão. Não se propõe que as idéias, assim como os interesses, como já foi debatido, sejam elementos determinantes no processo decisório, mas reconhece-se que detenham potencial fator de causalidade, ainda que residual, o qual atine à conduta humana. A influência das idéias nas relações internacionais tem sido decisiva, ainda mais se for considerado o fenômeno da ideologia:

First, Marxism-Leninism shaped the discourse and sometimes the conduct of soviet diplomacy. Second, Hitler's

---

<sup>49</sup> VERTZBERGER, p. 269.

<sup>50</sup> HIRSCHMAN, 1979, p. 45.

<sup>51</sup> KEOHANE, 1993, pp. 20 e 23.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Weltanschauung supplied the *leit motif* for Nazi German foreign policy. And last, if one is permitted to waive the secular definition of ideology, creating trouble in the international arena that remains incalculable. It will be noted that all three total ideologies are twentieth - century phenomena, which helps account for century's reputation as "an age of ideologies".<sup>52</sup>

A ideologia estabelece relação com o processo decisório tanto no processamento da informação quanto na formação do agente e, conseqüentemente, na visão pessoal deste. Dessa forma, quando Vertzberger analisa o processo decisório durante a Guerra do Vietnã, esclarece que a demonização do inimigo por parte dos norte-americanos, somada à auto-imagem de moralidade, influenciou o processo decisório, mas não constituem *misperceptions*, pois as falhas não seriam nas imagens, mas no processamento destas. Assim, crenças podem afetar a direção da interpretação que cientificamente fica difícil de ser falseada, porque é baseada em julgamentos normativos para os quais não existe lógica de comparação<sup>53</sup>.

Sobre a formação ideológica do agente, não resta dúvida de que a formação acadêmica é fundamental para o modo como o homem entende o mundo. Daniel Yergin explora estes argumentos quando procede à análise da expansão do capitalismo neoliberal e da importância da formação dos governantes e tomadores de decisão na implementação deste processo, como demonstram os exemplos de Margaret Thatcher; do Presidente Syngman Rhee, da Coreia do Sul; de K.Y. Yin, K. T. Li, da Tailândia; de Deng, na China, e mesmo Fernando Henrique Cardoso, no Brasil<sup>54</sup>. Conseqüentemente, a influência da universidade na política externa passa a acentuar-se mais ainda sob a perspectiva do que é quase pacificado na academia: que estamos já inseridos em um processo de estruturação para a sociedade do conhecimento. Sobre este último aspecto é previsível que venha a ser cada vez mais desenvolvida pelos *think tanks* a influência das idéias na formulação de política externa.

O processo de percepção dos fatores externos em política internacional possui, portanto, diversos fatores que não podem ser desconsiderados no discurso científico. Procurou-se referir nas linhas anteriores os grandes debates acadêmicos sobre processo decisório com ênfase na percepção. Dessa forma, os precedentes estudos possibilitam a análise da percepção de um tipo de evento em particular: a ameaça, que implica a proteção dos valores mais caros ao ente estatal.

### IV - A Percepção de Ameaça na Política Internacional

Delimitar as possíveis percepções de ameaça sobre um Estado é procedimento complexo e ao mesmo tempo necessário para serem definidas

---

<sup>52</sup> CASSELS, 1996, pp. 241-242.

<sup>53</sup> VERTZBERGER, p. 14.

<sup>54</sup> YERGIN, 1998, Cap. 4.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

políticas estratégicas e gerar instâncias burocráticas de coordenação e cooperação. A terminologia “percepção de ameaça” não diz respeito somente ao conflito e à política de defesa, podendo ser aplicada em diferentes teorias a partir de diferentes acepções de segurança como, por exemplo, a ameaça ambiental.

Já na abordagem de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso, há referência à percepção de ameaça de um povo sobre outro e à incidência dos valores culturais díspares entre Atenas e Esparta como fatores delimitadores do conflito<sup>55</sup>. Semelhante abordagem será encontrada em Maquiavel, na obra *O Príncipe*, na qual, no Capítulo X – *De que modo devemos medir as forças de todos os principados*, é relacionada uma situação política de percepção de um povo sobre o outro, fazendo referência ao sentimento coletivo do medo:

As cidades da Alemanha são absolutamente livres: cercadas por pequenas campanhas, elas obedecem ao Imperador quando bom lhes parece, não o temem, como não temem nenhum de seus poderosos vizinhos<sup>56</sup>.

O que se procura demonstrar é que as conseqüências da percepção que uma unidade política possui sobre outra incide diretamente sobre a possibilidade do conflito. Basta citar que, em recente artigo de Stratfor sobre a guerra contra o Iraque em 2003, este coloca como argumentos a favor de um ataque norte-americano: (i) a opinião pública (“public debate has neglected to consider the consequences of inaction”), (ii) o empreendimento de baixo risco com grandes potenciais retornos, (iii) o fator psicológico do medo (“but is certain that if does not attack, fear of the United States will decline”) e, (iv) a imagem internacional dos EUA (“it is not only important that Hussein’s government fall, it is equally important that the United States be seen as instrument of its destruction and the U.S Military the means of his defeat”).

O viés que importa ao desenvolvimento deste trabalho está nos argumentos que dizem respeito diretamente à percepção de fenômenos na seara internacional, especificadamente o argumento (i), que se refere à percepção coletiva dos agentes de política externa; o (iii) quanto à percepção coletiva do povo iraquiano e; o argumento (iv) relativo à comunidade internacional, mas sob a ótica do povo americano.

Resta claro que a percepção de ameaça de um agente no sistema internacional – pois aqui fica evidenciado que o raciocínio não se restringe à

---

<sup>55</sup> A célebre passagem de Tucídides é: “A explicação mais verídica, apesar de menos freqüentemente alegada, é, em minha opinião, que os Atenienses estavam tornando-se muito poderosos, e isto inquietava os lecedemônios, compelindo-os a recorrerem à guerra” (TUCÍDIDES, 1986, p. 29). Já em relação às diferenças culturais: “Na realidade, todos os Helenos costumavam portar armas, porque os lugares onde viviam não eram protegidos e os contatos entre eles eram arriscados; por isso em sua vida cotidiana eles normalmente andavam armados, tal como ainda fazem os bárbaros. (...) Os atenienses, todavia, estavam entre os primeiros a desfazer-se de suas armas e, adotando um modo de vida mais ameno, mudar para uma existência mais refinada” (*id. op. cit.*, p. 21).

<sup>56</sup> MAQUIAVEL, 2001, p. 61.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

percepção entre Estados – é fator fundamental para a formulação de políticas públicas. O fator psicológico passa então a ser dado importante e consistente na formulação da política externa – e, neste sentido, o sentimento de medo:

We tend to believe that countries we like do things we like, support goals we favor, and oppose countries that we oppose. We tend to think that countries that are our enemies make proposals that would harm us, work against the interests of our friends and aid our opponents<sup>57</sup>.

A resposta político-militar frente ao fator ameaça se expressa geralmente por meio da chamada política de defesa, que encerra uma ampla gama de considerações estratégicas associadas à política estatal. Nesse sentido, à guisa de exemplo, o método de planejamento estratégico-militar brasileiro levará em conta bases teóricas de planejamento associadas a um Pensamento Estratégico da Escola Superior de Guerra, que parte do “bem comum” – que se explicita nos “objetivos nacionais” – para delimitação de “objetivos fundamentais”. Já o método de planejamento norte-americano parte dos “valores nacionais” para a delimitação dos “interesses nacionais” e, posteriormente, os “objetivos nacionais”. Destes processos participam, em diferentes graus e maneiras, os Poderes Executivo e Legislativo, o interesse de setores privados como instituições acadêmicas, comunidade empresarial, mídia, organizações não-governamentais, e mesmo o Poder Judiciário. No mundo contemporâneo, pode-se apontar, ainda, como elementos de política de defesa, a capacidade dissuasória, a formação de alianças ofensivas e defensivas, a modernização militar e o controle de armamentos que engloba uma política de desarmamento regional ou fronteiriça.

Para alguns teóricos das Relações Internacionais, as ameaças são antecedentes das crises internacionais, o que, por seu turno, é o foco central dos estudos de segurança nacional, ou mesmo antecipações de um perigo que se aproxima, assinalado por sentimentos de estresse que levam a respostas geralmente de comportamento copiado ou adaptativo<sup>58</sup>.

O presente trabalho utilizará o conceito instrumental de percepção de ameaça sugerido por Raymond Cohen, que pode ser compreendido como uma antecipação por parte do observador, aqui no caso o tomador de decisão, de um dano que paira - usualmente da área militar, estratégica, ambiental ou econômica – sobre um Estado<sup>59</sup>.

A ameaça passa então a ser um fator no cenário internacional, que dependerá de um conjunto de valores estatais que gozam de legitimidade, a tal ponto de serem considerados passíveis de serem protegidos por políticas públicas. Para alguns autores, como Francisco Rojas Aravena, a ameaça pode ser tanto a valores constitucionais como a valores ambientais, que são esferas de proteção diferenciadas<sup>60</sup>. A ameaça ambiental, que será debatida

---

<sup>57</sup> JERVIS, 1970, p. 196.

<sup>58</sup> MACGOWAN; KEGLEY, 1980, p. 13.

<sup>59</sup> COHEN, 1979, p. 4.

<sup>60</sup> ARAVENA, 1996, p. 4.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

ulteriormente, não é identificada com o ente estatal, mas diz respeito à segurança e mesmo à sobrevivência da biota terrestre; já a ameaça aos valores constitucionais, que possuem relação direta com a concepção moderna de Estado, principalmente ocidental, podem tanto dizer respeito a pretensões expansionistas de estados vizinhos como à segurança e à ordem interna do país. O conceito de ameaça, portanto, é bastante abrangente, fator este que não pode interferir na percepção inequívoca desta por parte do Estado e, por isso, cada ente estatal, do mesmo modo que formula de maneira positivada, pela feitura de marcos legais, as instâncias burocráticas de decisão, deve formular também a ordem de prioridades estatais, que normalmente é constante na carta constitucional, e que norteará a formação da noção de um fator intra ou extra-estatal como ameaça.

A obra *The Logic of Images in International Relations*, de Robert Jervis, procura relacionar o conceito de imagem e ameaça nas relações internacionais. Na seara internacional, portanto, o perigo criado por um incidente é a possibilidade para que os decisores reajam às ações com o aumento do nível de violência, mesmo que o outro lado não tenha concorrido para que o incidente ocorresse<sup>61</sup>. Dessa forma, algumas ações podem produzir riscos e, conseqüentemente, constituírem-se em ameaça na percepção de determinado ator por causa de seus preconceitos e imagens recíprocas. A imagem preconcebida de determinado ator muitas vezes possui vínculo com o que se considera um sistema internacional, o que, em boa parte, explica o período da Guerra Fria, quando a ameaça não poderia ser dissociada do contexto político bipolar e da era nuclear:

Three characteristics of the international system are generally considered to be of great importance in understanding the superpower's behavior. These are the essential bipolarity of the system (which exists despite erosions), the fact that the whole world is involved in the system, and the fact that both sides have a second strike capability<sup>62</sup>.

O fator ideológico exerce influência sobre o processo decisório, mas de forma alguma é determinante para a percepção da ameaça. Assim, a gradual redução do exercício de influência militar na Ásia, por parte dos Estados Unidos, na segunda metade da década de 60, à invasão soviética na Tchecoslováquia, em 1968, a implementação da Doutrina de Breznev e choques armados ao longo da fronteira Sino-Soviética, levaram a China a ver Moscou como sua maior ameaça, e não Washington<sup>63</sup>, o que contradiz o determinismo bipolar. A ameaça, dessa forma, está ligada a um contexto histórico específico, o que faz com que o determinismo ideológico seja superado pelo pragmatismo de determinada política externa. Na relação entre a ameaça e a história, pode-se referir que os regimes apontam para o fato de determinado grupo de países compartilharem valores, o que pode prevalecer durante um lapso temporal com maior ênfase. Nesse caso, o término do

<sup>61</sup> JERVIS, 1970, p. 237ss.

<sup>62</sup> JERVIS, 1970, p. 244.

<sup>63</sup> Defense Intelligence Agency. *China's Perception of External Threat*. November, 1984. Disponível em <http://80-nsarchive.chadwyck.com.ezproxyz.ndu.edu/cqi-din>. Acesso em 2004.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

comunismo, como forma de direcionamento político em um substancial grupo de países no mundo, fez com que a ameaça do expansionismo soviético incidisse menos no sistema internacional.

Os valores compartilhados também possuem relação com a ameaça na medida em que estes passam a ser protegidos regionalmente. O raciocínio de Huntington faz sentido nesse contexto, quando, no *Choque de Civilizações*, argumenta sobre a possibilidade dos valores e crenças da chamada civilização ocidental entrarem em conflito com os da comunidade islâmica. Contudo, os valores compartilhados podem ser encontrados em outros contextos, como na Comunidade Européia, na Organização do Tratado do Atlântico Norte ou mesmo no regime de não-proliferação de armas nucleares.

A delimitação de interesses comuns em segurança é o fator de aglutinação na adoção de políticas comuns, mas isto deve ser procedido de forma pragmática, para que a ameaça não se torne um objetivo abstrato. A segurança coletiva é, portanto, um dispositivo que fez mais sentido para os desafios transnacionais, o que irá de encontro a uma perspectiva mais realista da ameaça em relações internacionais, como é refletido na obra de Kissinger, que critica a ineficiência do conceito de segurança coletiva como um meio inadequado de se manter a paz:

Collective security defines no particular threat, guarantees no individual nation, and discriminates against none. It is theoretically designed to resist any threat to the peace, by whomever it might be directed. (...) Collective security defends international law in abstract, which it seeks to sustain in much the same way that a judicial system upholds a domestic criminal code. The *casus belli* of collective security is the violation of the principle "peaceful settlement of disputes" in which all peoples of the world are assumed to have a common interest. Therefore, force has to be assembled on a case basis from a shifting group of nations with a mutual interest in "peacekeeping"<sup>64</sup>.

Na América Latina, segundo Rojas Aravena, se, por um lado, há a percepção de que o narcotráfico e o terrorismo são as ameaças que prevalecem nas sub-regiões do Mercosul, Países Andinos, América Central e Caribe, por outro, as percepções serão diferentes em relação a outros temas. Por exemplo, a ameaça ambiental, prioridade para o Caribe, por concentrar fatores econômicos, turísticos e mesmo de aniquilamento estatal. Nos países andinos, a pobreza e os grupos terroristas prevalecem sobre temas ambientais e o crime organizado. Já no Mercosul, o tráfico de armas e o crime organizado aparecem como prioritários, se comparados com a pobreza e a guerrilha. Os dados apontam para a conclusão de que a percepção da ameaça possui em uma mesma região onde, no caso da América Latina,

---

<sup>64</sup> KISSINGER, 1994, p. 247.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

existem valores compartilhados, diferentes acepções a partir de diferenças geográficas, históricas ou políticas<sup>65</sup>.

A ameaça implica intrinsecamente a possibilidade de enfrentar um Estado de perder ou ver-se despojado, seja de uma posse material ou de uma condição econômica, política ou militar. Se for considerada a assertiva antecedente, percebe-se, então, que o fator ameaça possui uma dupla natureza: uma como consequência, que seria a perda da posse ou condição, e a outra seria um meio, ou seja, uma ação com o escopo de colocar em jogo a segurança de uma outra unidade política, como, por exemplo, a coerção e a pressão política, diplomática ou econômica. Justamente nesse sentido é que Clausewitz sugere que a guerra é a continuação da política por outros meios, pois normalmente o fator ameaça antecede a negociação política, que, por sua vez, antecederá a guerra.

O fator ameaça, percebido pelas comunidades decisórias político-militares, está sujeito a uma existência temporal, o que caracteriza o ataque preventivo como uma defesa à ameaça potencial antes que esta possa se concretizar. Há que se diferenciar, portanto, a ameaça real da potencial. A ameaça potencial localiza-se mais no campo dos preparativos bélicos e da corrida armamentista, correlatamente associadas a políticas declaratórias hostis, colocando em perigo, a médio ou longo prazo, a segurança de determinada unidade política. A ameaça real diz respeito a um perigo iminente, medido em horas ou semanas. O fator ameaça também pode ser geral ou específico, o que incidirá fortemente sobre a concepção de dada política de defesa nacional.

Assim, uma ameaça geral fará um país adotar uma política de dissuasão generalista, por exemplo, uma ação militar dissuasiva frente a quaisquer ameaças potenciais, considerando algumas ameaças mais possíveis que outras – em que se pode identificar a política de defesa brasileira – e a dissuasão específica, aplicar-se-á quando houver a identificação precisa de fontes de ameaça, como no caso da política de defesa israelense.

A percepção de ameaça por parte de um ente estatal está ligada ao grau de perigo que a unidade política pode enfrentar, o que enseja a divisão entre ameaça absoluta e limitada. A ameaça absoluta ocorre quando os valores a serem defendidos dizem respeito à soberania nacional, como competências estatais, território ou mesmo governabilidade; em outras palavras, o aniquilamento do Estado. A ameaça limitada é entendida como o constante desejo de obtenção de benefícios econômicos, políticos e militares destinados ao exercício efetivo de influência em nível fronteiro, regional ou mundial.

---

<sup>65</sup> ARAVENA, 2004, p. 10. Embora o autor afirme que sua fonte é “elaboración propia sobre la base de los discursos de los Ministros de Defensa en la V Conferencia Ministerial de Defensa, Santiago 2002 y en las respuestas enviadas por los países a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Las tendencias que muestra el cuadro son coincidentes con los discursos que efectuaron los países en la Conferencia Especial de Seguridad del año 2003”, entende-se que o autor equivocou-se quanto às conclusões. Isto é demonstrado pela declaração à Imprensa dos Estados do Mercosul, na reunião 3 + 1, no que diz respeito à Tríplice Fronteira, que vai de encontro ao que ele chama de discursos dos Ministros da Defesa.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

Cristian M. Leyton Salas, em seu trabalho intitulado *Evolución de la percepción de amenaza chilena – 1973-2010 – Restroproyección histórica y perspectivas futuras*, faz a assertiva de que a percepção de ameaça está influenciada e mesmo determinada pela relação que se estabelece entre três fatores constitutivos da teoria da segurança: a configuração estatal, o fator de hostilidade interestatal e o equilíbrio militar regional. É nesse sentido que Israel, a partir de sua configuração territorial, somada ao alto grau de hostilidade fronteiriça, estimula e promove um desequilíbrio estratégico e bélico a seu favor.

O fator ameaça possui ainda relação com o desenvolvimento econômico, principalmente considerando os Estados emergentes e a percepção de ameaça por um ente coletivo regional. Este é o argumento de Timbiao Zhu, no seu trabalho *Threat perception and developmental states in Northeast Asia*, que apresenta, em síntese, a íntima relação entre a coesão de políticas estatais ou regionais e o seu grau de motivação, ocasionado por uma percepção de ameaça específica. A hipótese da relação entre ameaça militar e o aparecimento e declínio de Estados desenvolvidos no nordeste da Ásia sugere que ameaças externas militares proporcionariam o aparecimento do Estado desenvolvido por meio da criação de coesão, confinamento para industrialização e limitação aos empréstimos externos:

(...) What creates a developmental state? External military threats can serve as a bridge between the neoclassical and statist images of the state. Concerning the genesis of cooperative institutions, sociologist Michael Hechter argues that crises such wars, invasions and natural disasters create cooperation among self-interested individuals; the more serious the crisis, the greater the demand for cooperation. I believe that security crisis in which an external military threat jeopardizes national survival is the most serious of all, since the personal wealth, political power and even lives of the politicians and bureaucrats of the threatened country are in great danger<sup>66</sup>.

O argumento de Timbiao Zhu é sustentado por afirmações como a de que o aparecimento do capitalismo e dos Estados fortes na Europa foi ocasionado por séculos de competição entre Estados europeus. Da mesma forma, o desenvolvimento da Coreia do Sul e de Taiwan também encontram motivação nas questões da segurança asiática<sup>67</sup>, embora admita que algumas ameaças

---

<sup>66</sup> Zhu, Timbiao. *Threat perception and developmental states in Northeast Asia*. Disponível em <http://rspas.anu.edu.au/ir>. Acesso em 2004.

<sup>67</sup> *Idem*: "(...) Perhaps the only study that gives a detailed account of the security - growth link in Northeast Asia is Jung - en Woo's *Race to the Swift: State and finance in Korean industrialization*, New York: Columbia University Press, 1991. (...) In the three decades from 1950 to 1980, Taiwan's and South Korea's perceptions of intense threat were first and foremost rooted in their enemies' clear and most intimidating intentions. 'Most intimidating', because the national strategies of Mainland China and North Korea were 'reunification by military forces' - the end of Taiwan and South Korea as political entities. The intentions were 'clear' because they were repeatedly demonstrated in the public statements of Chinese and North Korean leaders and in the actions of their militaries".

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

e guerras fortalecem o Estado e outras não, sendo um erro em estudos deste tipo atribuir igual significação a todas as ameaças militares, pois estas afetam o desenvolvimento e a formação estatal de diferentes formas.

O argumento de Zhu pode ser aplicado à interpretação política, dada a reação dos países europeus em relação ao ataque terrorista em Madri, em março de 2004. Os países europeus que se encontravam dissonantes, politicamente, quanto à guerra no Iraque, aos direitos de votação no âmbito da União Européia e aos déficits orçamentários reencontraram, frente a uma ameaça comum, coesão suficiente para o prosseguimento das reformas econômicas que estavam estagnadas<sup>68</sup>.

### V - Conclusão

A percepção de ameaça dentro do contexto do processo decisório para elaboração de política externa e, particularmente, no contexto do presente discurso, de política de defesa, passa a constituir, nos dias atuais, um estudo fundamental para o entendimento das relações internacionais. Se, por um lado, a ameaça estatal convencional, como a guerra de domínio, passa a ser menos presente no cenário internacional, por outro lado, temas como diferenças culturais ou o superaquecimento global cada vez assumem um papel mais definitivo para a definição de agendas.

O presente artigo pretendeu apontar para a complexidade do processo de percepção humano em sua dimensão individual, coletiva e política. Com isto, admite-se a escolha de diferentes níveis de análise em um mesmo debate já que a compreensão da temática da percepção de ameaça envolve diversos *inputs* no processo decisório. Se por um lado, admite-se que a escolha do ator estatal é racional, por outro os fatores psicológicos do homem de estado ou do agente envolvido na atividade de inteligência são elementos constitutivos do processo como um todo. Somente a partir do reconhecimento destas complexidades é que o Estado possui condições de estabelecer marcos institucionais para a tomada de decisões em política de defesa.

O atual panorama estratégico internacional aponta para uma série de desafios que potencialmente podem constituir ameaça para o ente estatal como o terrorismo, a ameaça ambiental, os ilícitos transnacionais, etc. Na década de noventa, os macroprocessos que operaram mudanças significativas na esfera política internacional após o término da guerra fria conduzem à necessidade de os Estados reformularem suas políticas de defesa e sob esta ótica, identificarem o que constitui potencial ou imediata ameaça. Existe uma certa inquietação em relação à formulação de cenários em política internacional, particularmente em relação à segurança. Após um período de maior previsibilidade e padronização durante a guerra fria, o discurso científico

---

<sup>68</sup> "Há um grande sentimento de unidade na Europa neste momento por razões muito óbvias, depois do que aconteceu em Madri, disse a repórteres, o Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair. O Primeiro-Ministro irlandês, Bertie Ahern, que presidiu a cúpula de dois dias, disse que o clima para dar prosseguimento às reformas econômicas e transformar a Europa na economia mais competitiva do mundo até o final da década estava em seu melhor momento nos últimos quatro anos" (*Líderes da UE redescobrem unidade após ataque em Madri*, disponível em <http://www.msn.com.br/noticia/noticia>, acesso em 26/03/2004).

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

centrou-se na temática globalista e multipolar a fim de buscar compreender ou explicar as relações políticas mundiais. Em certa medida, boa parte do debate apresentado nas linhas anteriores refere-se a estes períodos anteriores o que não quer dizer que a sistematização científica ora procedida seja anacrônica..

Pergunta-se, por exemplo, se a percepção de ameaça seguirá uma tendência de segurança humana segundo padrões multipolares, hegemônicos ou imperialistas. Com isto, evidencia-se que os esforços conjuntos em nível internacional e a tendência na formulação de política de defesa e organização das Forças Singulares muda substancialmente a partir da estruturação que se adota, seja ela considerar, por exemplo, a ameaça o terrorismo transnacional, os crimes financeiros, o aquecimento global ou a possibilidade de pandemias. A resposta inequívoca a estas inquietações certamente não pode ser dada pela ciência. Contudo, reconhecer os acertos e as limitações do processo de percepção e de formulação de políticas públicas é uma contribuição inestimável do mundo acadêmico o qual não prescinde da experiência histórica.

Além disso, a percepção de ameaça ao ente estatal apesar de estar inserida no contexto do agregado político de determinado país, obedece a uma rede de contingências da política internacional que reflete o caráter de interdependência nas relações internacionais. Não querendo incorrer em discurso simplista, a percepção de ameaça de que tratou este trabalho parece obedecer a um parâmetro constante que oscila entre a individualidade dos interesses e preferências estatais e a multiplicidade das tendências e influências exercidas pelos fatores externos. O sucesso ou fracasso da política de defesa de determinado país será resultado do equilíbrio conferido às decisões que possui relação direta com a qualificação dos recursos na esfera burocrática.

Finalmente, há que se reconhecer que em muitos países o processo decisório relativo aos temas de política de defesa é precário. A delimitação de esferas burocráticas e a especialização dos quadros técnicos constituem elementos fundamentais para a eficiência na formulação de políticas de defesa. As anteriores linhas buscaram adensar um pouco da produção acadêmica acerca dos processos políticos que conduzem à percepção da ameaça na esfera internacional. Muito embora alguns dos temas aqui levantados sejam essenciais para o entendimento de política internacional, a produção acadêmica acerca dos temas em específico não é farta. O presente trabalho está longe de ser exaustivo pretendendo ser tão somente uma contribuição para o debate mais estrutural acerca da confecção de políticas estratégicas. Aponta-se portanto para a necessidade de outros trabalhos que conduzam a temática para além das fronteiras puramente teóricas.

## VI - Bibliografia

ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. Longman: 1999.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

\_\_\_\_\_. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade, 1999.

ARAVENA, Francisco Rojas; FAUS, Carlos Martin. *Percepciones de amenaza*. El conflicto ambiental. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

ARAVENA, Francisco Rojas; VERGARA, Carlos (Org.). *Medio Siglo del Tiar: Estudio Estratégico de América Latina y el Caribe 1997*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998.

ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard*. American Primacy and Its Geoeconomic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de Crise: 1919-1939*. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CASSELLS, Alan. *Ideology & International Relations in the Modern World*. London: Routledge, 1996.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COHEN, Raymond. *Threat Perception in International Crisis*. London: The University of Wisconsin Press, 1979.

DEFARGES, Philippe Moreau. *Problemas Estratégicos Contemporâneos*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

DREIYER, John C.. *The Organization of American States and the Hemispheric Crisis*. New York: Council on Foreign Relations, 1962.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá – Teoria das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

DUROSELLE, Jean-Baptiste RENOVIN, Pierre. *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, (1967), 1992.

FISHER, Glen. *Mindsets: The Role of Culture and Perception in International Relations*. Yarmouth: Intercultural Press, Inc., 1988.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

HIRSCHMAN, Albert O. *As paixões e os interesses – Argumentos Políticos para o Capitalismo antes de seu Triunfo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HURREL & WOODS. *Inequality, Globalization and World Politics*. Oxford University Press, 1999.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Shuster, 1994.

KORANY, Bahgat (Org.). *How Foreign Policy Decisions are Made in the Third World*. Colorado: Westview Press, 1986.

JERVIS, Robert. *Perceptions and Misperceptions in International Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976.

\_\_\_\_\_. *The Logic of Images in International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1970.

KISSINGER, Henry. *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century*. New York: Simon & Schuster, 2001.

KEOHANE, Robert, GOLDSTEIN, Judith. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

MAQUIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei. *O Príncipe*. Porto Alegre: L & PM, 2001.

MCGOWAN, Pat; KEGLEY JR., Charles W. *Threats, Weapons and Foreign Policy*. Beverly Hills: SAGE Publications, 1980.

MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. N. J. Princeton University Press, 1997.

MORROW, James. *Game Theory for Political Scientists*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

ONUF, Nicolas Greenwood. *World of our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

PARET, Peter; CRAIG, Gordon; GILBERT, Felix. *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*. Oxford: Oxford Press, 1999.

PLATÃO. *A República*. Martin Claret: São Paulo, 2002.

QUINTANA, Juan Ramón (Coord.). *Libros Blancos de Defensa: Concertación Política y diseño estratégico comparado*. La Paz: Ministério de La Defensa Nacional, Unidad de Análise de Políticas de Defensa, 2001.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

REALE, Gionanni; ANTISERI, Dario. *História da Filosofia*. Vol. III. São Paulo: Edições Paulinas, 1991.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. 7. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. *Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics*. New York: Free Press of Glencoe, 1962.

TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. 3. ed. Trad. Mário Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. Annablume: São Paulo, 1999.

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*. 3. ed. Massachusetts: Allyn & Bacon, 1999.

VERTZBERGER, Yaacov Y. I. *The World in their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

YOUNG, Oran. *International Governance*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

YERGIN, Daniel; STANISLAW, Joseph. *The Commanding Heights: The Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*. New York, Simon & Schuster, 1998.

### ARTIGOS E DOCUMENTOS:

ALISON, Sebastian. *Líderes da UE redescobrem unidade após ataque em Madri*. Disponível em <http://www.msn.com.br/notícia/notícia>. Acesso em 26/03/2004.

ARAVENA, Francisco Rojas. Conceptos de Seguridad en América Latina – defensa, Seguridad Estatal, Seguridad Pública y Seguridad Humana: Redefinición o ampliación. Conferência “Hacia una Nueva Arquitectura de la Seguridad Global: El aporte de América Latina”. 23/24/25 de julho 2004.

ARON, Raymond. A metralhadora, o tanque e a idéia (1961), *in*: ARON, Raymond. *Estudos Políticos*. 2. ed. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

BUZAN, Barry. The Implications of September 11 for the Study of International Relations. Conference on the Research Agenda in International Politics in the Aftermath of September 11th, Stockholm, 2002.

## Processo Decisório e Percepção de Ameaça

\_\_\_\_\_. The Security Dynamics of a 1+ 4 World. Paper for the Conference on Globalization and National Security, Ankara. June, 2002.

BENDOR, Jonathan, HAMMOND, Thomas H.. (1992). Rethinking Allison's Models. *American Political Science Review*, vol. 86/2, pp. 301-322.

DEFENSE INTELLIGENCE AGENCY. *China's Perception of External Threat*. November, 1984. Disponível em <http://80-nsarchive.chadwyck.com.ezproy2.ndu.edu/cgi-din>. Acesso em 12/01/2004.

FRANK, Robert. Political Regimes and Foreign Policies: Attitudes towards War and Peace. in SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais: dois séculos de história; entre a ordem bipolar e o policentrismo*. Vol. II. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

HOLSTI, Ole R. Theories of Crisis Decision Making (1979), in Viotti, Paul R. e Kauppi Mark V. (Eds.), *International Relations Theory: Realism, Pluralism and Beyond*. Boston, Ally and Bacon, 1999.

KRASNER, S. Are Bureaucracies Important? (or Allison Wonderland). *Foreign Policy*, n. 7, pp.159-179, 1972.

MATEWS, Jessica Tuchman. Redefining Security. *In: Foreign Affairs*. Council on Foreign Relations. Spring, 1989.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in EVANS, Peter et al., *Double-Edged. Diplomacy: An Interactive Approach*. Berkley: University of California Press, 1993.

ZHU, Timbiao. *Threat Perception and Developmental States in Northeast Asia*. Disponível em <http://rspas.anu.edu.au/ir/working%20papers/01-3.pdf>. Acesso em 09/12/2003.

# Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## **Processo Decisório e Percepção de Ameaça: Abordagem Teórica.**

### **Revolución Bolivariana: hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela**

**Francesca Ramos Pismataro**

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

Internacionalista y magíster en European Business de L'Ecole Supérieur de Commerce de Paris (ESCP) y de la European School of Management en Oxford. Es profesora de carrera de la Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, en Bogotá Colombia. Titular de la asignatura Teoría en Relaciones Internacionales. Investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales, CEPI, de las Facultades de Relaciones Internacionales, y de Ciencia Política y Gobierno, miembro del Grupo de Investigación sobre Seguridad y directora del Observatorio sobre Venezuela. [frramos@urosario.edu.co](mailto:frramos@urosario.edu.co)

### **Andrés Otalvaro Henao**

Internacionalista de las Facultades de Relaciones Internacionales, y de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. Profesor auxiliar de la asignatura Teoría Política y joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales, CEPI. En el marco de esta institución, realiza proyectos de investigación en el GIS, grupo de Estudios en Seguridad, y es miembro del Observatorio sobre Venezuela. [andresfotalvaro@yahoo.com](mailto:andresfotalvaro@yahoo.com)

[ [Back](#) ]

# Revolución Bolivariana; hacia una nueva concepción de seguridad y defensa en Venezuela<sup>1</sup>

**Francesca Ramos Pismataro**

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia

y

**Andrés Felipe Otálvaro**

Centro de Estudios Políticos e Internacionales CEPI,  
Universidad Rosario

La concepción de seguridad y defensa en Venezuela se ha erigido sobre arraigadas convicciones geopolíticas y geoeconómicas gestadas a lo largo de los siglos XIX y XX, sumadas a los principios de la Doctrina de Seguridad Nacional desarrollada durante la Guerra Fría en varios países latinoamericanos; en consecuencia, es posible detectar el estatus preponderante de conceptos tales como la territorialidad, la soberanía, el enemigo interno y/o externo y el desarrollo de la nación en las percepciones de militares y políticos venezolanos a lo largo de los últimos cincuenta años.

Este marco conceptual se afincó en Venezuela durante el periodo histórico del Puntofijismo (1958-1998) que finalizó con la llegada de Hugo Chávez al poder, en 1999. Actualmente, el nuevo gobierno propone una reevaluación conceptual y ejecuta una variada gama de mecanismos que modifican sustancialmente la anterior concepción de seguridad. Sin embargo, lo anterior no implica la desaparición definitiva de los lastres del pasado; se puede afirmar entonces que en el país se está generando un proceso particular que reúne nociones, tanto tradicionales como novedosas, relativas a la seguridad. Lo cierto es que, después de seis años en el poder, los hechos indican que el ideólogo de la Revolución Bolivariana posee una visión integral y estratégica del conjunto de las ideas, objetivos e instrumentos que estructuran su proyecto revolucionario, su aparato de defensa y seguridad y su accionar a nivel nacional, regional y global.

En la primera parte de este documento se abordan los factores geopolíticos y geoeconómicos más relevantes de Venezuela en pleno contexto de guerra fría y de democracia en el país, así como las nuevas percepciones que sobre estas materias plantea la Revolución Bolivariana en un contexto de redefinición del orden mundial. Posteriormente, se analiza la actual situación de las relaciones cívico-militares y las nuevas orientaciones del gobierno chavista en materia de seguridad y defensa. Para finalizar, en las conclusiones se plantean algunos escenarios de seguridad en razón de las sucesivas crisis político-institucionales por la que atraviesa actualmente el país.

## **1. Determinantes geopolíticos y geoeconómicos en Venezuela.**

Las percepciones sobre seguridad en Venezuela se han desarrollado desde la independencia del país en 1821, cuando las élites políticas y militares se dieron a la tarea de definir y proteger los intereses soberanos y territoriales de la joven nación. Sin embargo, los análisis rigurosos de seguridad y geopolítica empezaron a realizarse en los años sesenta del siglo XX, con la existencia de unas Fuerzas Armadas más profesionales en el contexto de la Guerra Fría. El

---

<sup>1</sup> El artículo fue publicado por los mismos autores en el libro *Seguridades en Construcción en América Latina* del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá, Colombia. Para esta publicación, el artículo incluye las sugerencias presentadas por los evaluadores y fue actualizado hasta la fecha, en la medida en que el anterior fue escrito en octubre de 2004.

## Revolución Bolivariana

tratamiento de la seguridad siguió profundizándose en la década de los setenta con la fundación del Instituto de Altos Estudios Militares (IAEDEN) y con la apertura de los Cursos Superiores de la Defensa Nacional para oficiales y civiles de alto nivel. A partir de entonces se definirían con mayor perspicuidad los objetivos y estrategias en materia de seguridad y defensa de la nación.

La concepción de la seguridad nacional en Venezuela ha sido determinada, en gran parte, por el peso de la geografía y la condición de país productor y exportador de petróleo. Por un lado, la ubicación y los intereses de la nación han vinculado a los venezolanos con tres zonas económicas y culturales: el mundo andino, la subregión amazónica, en particular la brasilera, y los países del Caribe<sup>2</sup>. Su amplia costa caribeña de dos mil doscientos kilómetros cuadrados y su proyección geográfica hacia los Estados Unidos y Europa hacen de éste un punto de paso importante en las Américas<sup>3</sup>. Por otro lado, es el país latinoamericano con las mayores reservas de petróleo en el hemisferio americano (78.000 millones de barriles de crudo)<sup>4</sup>, el quinto exportador del mundo y cofundador y miembro de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Todas las condiciones anteriores le permiten a Venezuela mostrarse como un jugador de peso en el escenario internacional y lo posicionan en las coordenadas de la geopolítica mundial.

Desde esta perspectiva, los venezolanos han sido conscientes de la situación geopolítica de su país como enclave caribeño (por tanto, atlántico), andino y amazónico y, al mismo tiempo, de las vulnerabilidades y amenazas externas provenientes de su entorno. Además, son conscientes de su importancia geoeconómica por ser un país rico en petróleo, pero también de sus vulnerabilidades al depender política y económicamente de este preciado recurso.

El grado de las vulnerabilidades y el nivel de las amenazas externas que definirían los objetivos geopolíticos del país, desde los sesenta, no podrían comprenderse sin conocer las dimensiones del contexto internacional y de la situación política interna por que atravesaba Venezuela durante esos años. En aquel entonces, se inauguraba un proceso democrático después de que, durante la primera mitad del siglo XX y luego del álgido proceso político del XIX —ambos periodos caracterizados por la dictadura y el caudillismo, respectivamente—, el país estuvo gobernado por regímenes ajenos a la misma.

Venezuela se encontraba en pleno proceso de solidificación del nuevo sistema democrático; bajo este espíritu, y conforme a lo establecido entre las principales fuerzas políticas en el Pacto de Punto Fijo de 1958<sup>5</sup>, se conformaron las reglas de funcionamiento que debían regir en adelante la vida política y económica de la nación: se promulgó una nueva constitución, la de 1961; se establecieron las bases para el diseño de la política de desarrollo económico; se aseguró, a través de una serie de medidas, el apoyo de un actor fundamental, las Fuerzas Armadas; y, por último, se crearon pactos formales y/o acuerdos tácitos (sostenidos en forma significativa por los abundantes recursos provenientes del petróleo) entre las élites políticas gobernantes y otros actores claves de la sociedad venezolana (los empresarios, la Iglesia, los sindicatos, los medios y las mismas fuerzas militares), en aras a mantener su apoyo y garantizar así la estabilidad del nuevo sistema.

En pleno contexto de Guerra Fría, de victoria de la revolución cubana y del surgimiento de movimientos insurgentes en la región y en el país, el interés nacional prioritario para los dirigentes

---

<sup>2</sup> Medófilo Medina y Margarita López, *Venezuela: confrontación social y polarización política* (Bogotá: Ediciones Aurora, 2003),8

<sup>3</sup> Vilma E. Petrash, *Venezuela's national security policy under the Chávez regime: The impact of changed perceptions and practices on Venezuelan regional dynamic* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies [citado 22-25 mayo, 2001]:p3. Disponible en World Wild Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo, 2004)

<sup>4</sup> Alfredo Erick Calcagno, "Economía de la sublevación", *Le Monde Diplomatique* 35 (2002): 29.

<sup>5</sup> A través de este acuerdo, dos partidos políticos, AD (Acción Democrática) y COPEI (partido demócrata-cristiano), se comprometieron a establecer un sistema político democrático en Venezuela. Aunque desde el nacimiento del pacto se realizaron elecciones periódicas en el país, éste fue considerado por muchos venezolanos como cerrado, corrupto y excluyente.

## Revolución Bolivariana

venezolanos era sostener la naciente democracia. En consecuencia, frente a las amenazas provenientes de una escalada del conflicto Este-Oeste en el Atlántico, de la exportación del proyecto cubano y de los intentos internos de izquierda o de derecha por revertir el naciente sistema, era necesario adoptar unas estrategias claras en materia de seguridad y defensa nacional.

Contemporáneamente a una profunda reestructuración de las fuerzas militares<sup>6</sup>, comenzó a generarse entre los estrategas venezolanos un consenso sobre las vulnerabilidades de las cuales era objeto el país y sobre los objetivos prioritarios en términos de defensa y seguridad.

- El primer objetivo correspondía a la defensa costera y marítima del país: la mayoría de los pozos petroleros se ubican a lo largo de la costa Atlántica y el mar Caribe es paso obligado de más del 80% de su comercio exterior.

- El segundo, a la defensa de las fronteras, incluyendo la recuperación de los territorios en disputa con Colombia y Guyana.

- El tercero, al control tangible y equilibrado del territorio nacional<sup>7</sup>.

- Y el último, a la defensa de los precios del petróleo y su acceso al mercado.

### 1.1 Defensa costera y marítima

Para Venezuela su larga costa, la ubicación de sus pozos petroleros y el paso de sus rutas marítimas comerciales sobre el mar Caribe la hacían militarmente vulnerable de amenazas provenientes de la zona<sup>8</sup>. Era evidente que la cercanía con el Caribe y la inestabilidad política de la región amenazaban *la seguridad militar, política y económica del país*<sup>9</sup>. Frente a esta situación, la defensa del recurso más estratégico y la necesidad de poseer mares abiertos, neutrales y pacíficos implicaban (según creyó la élite político-militar), a nivel de políticas estratégicas de seguridad y defensa, la necesidad de un acercamiento tanto con los Estados Unidos como con los países del Caribe.

Con los Estados Unidos se definieron intereses en común: Venezuela privilegió su identidad como país democrático y americano para contrarrestar la influencia cubana en la región, afianzó su condición de proveedor confiable de petróleo y reconoció ser zona de influencia de la gran potencia y quedar bajo su paraguas de protección. Adicionalmente, se adelantó “la política del Caribe” con el objetivo de convertir al país en una potencia subregional. Para ello, se explotó su ubicación continental privilegiada de 912.050 Km<sup>2</sup>, y se promovió su presencia y participación activa en la región caribeña a través de misiones comerciales, del grupo de Contadora, de los Acuerdos de San José y de múltiples programas de cooperación. El Caribe se definió, entonces, como “zona de seguridad y de presencia venezolana”<sup>10</sup>.

### 1.2 Defensa fronteriza.

---

<sup>6</sup> Durante las décadas de los sesenta y setenta se inició un periodo de profesionalización, capacitación y modernización en las fuerzas militares. Para ello se crearon escuelas superiores e institutos educacionales intermedios y se incorporaron nuevas tecnologías en materia de armamentos como el sistema F-16, tanques AMX-30, fragatas misilísticas y *mirage*, entre otros. (Aveledo 2004).

<sup>7</sup> Judith Ewell, “The Development of Venezuelan Geopolitical Analysis since World War II”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 24, No. 3 (1982): 295

<sup>8</sup> “En efecto, en repetidas ocasiones los gobiernos fueron blancos de amenazas provenientes de la zona que iban desde las invasiones piratas y la llegada de exiliados en siglos pasados hasta las agresiones cubanas y dominicanas en plena Guerra Fría”, Carlos A. Romero et al., *Reforma y Política Exterior en Venezuela* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1992),50

<sup>9</sup> Ver declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores José Alberto Zambrano Velasco, en Ewell, 306.

<sup>10</sup> Romero et al., *Reforma y Política Exterior en Venezuela*, 54

## Revolución Bolivariana

En cuanto a los temas fronterizos, Venezuela posee, desde el siglo XIX, diferendos con Colombia, en el caso del Golfo de Coquivacoa, y con el Reino Unido, por la reclamación del territorio de Esequibo en Guyana. Se trata de espacios estratégicos desde el punto de vista geográfico y de la riqueza que ellos contienen en relación a recursos minerales, petróleo y gas. En ambos casos se vulnera la integridad territorial del país, según la mentalidad de muchos venezolanos.

De hecho, desde su nacimiento, el concepto de seguridad en Venezuela ha estado profundamente influido por el principio de la *territorialidad*<sup>11</sup>, al punto de que él mismo llegó a convertirse en la piedra angular de la seguridad en este país<sup>12</sup>. De allí, que en aras de la protección y defensa de los principios de soberanía e integridad territorial, Colombia fuera identificado por algunos círculos políticos y militares venezolanos como un posible *enemigo externo*<sup>13</sup>. Bajo esta misma lógica, el analista venezolano Freddy Vivas Gallardo afirma: “*Colombia ha sido el escenario histórico y casi natural del pensamiento y acción de las políticas y estrategias de Venezuela en materia de seguridad*”<sup>14</sup>. Por su parte, el reclamo fronterizo por el territorio al oeste del río Esequibo se inscribe también en el marco de una concepción de seguridad definida por el principio de la territorialidad. Es evidente, que tan enraizadas convicciones geopolíticas afloraron a la luz de la Doctrina de la Seguridad Nacional<sup>15</sup>.

Frente al riesgo de posibles conflictos, los países involucrados optaron, desde el siglo XIX, por el camino de las negociaciones. Sin embargo, en el caso colombiano, y luego de la polémica pública que causaron tanto la propuesta de la Hipótesis de Caraballeda (propuesta de delimitación de áreas marinas y submarinas en el Golfo de Coquivacoa) como la incursión de la Corbeta Caldas<sup>16</sup> en aguas territoriales venezolanas, el asunto quedó básicamente congelado; *convirtiéndose en un tema proscrito del discurso político*<sup>17</sup>. Esto último también ocurrió con el caso de Guyana, después de que se tomó la decisión de remitirlo al Secretario General de las Naciones Unidas. Ambos acontecimientos han provocado un fuerte sentimiento de pérdida territorial entre los venezolanos.

### 1.3 Control del territorio nacional

Otro objetivo geopolítico fundamental para Venezuela ha sido la necesidad de poseer el control y la integración de su extenso territorio nacional. La zona industrializada está ubicada en la costa norte del país, donde se encuentran Caracas, las principales ciudades y el 80% de la

---

<sup>11</sup> Socorro Ramírez et al., *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI* (Bogotá: Tercer Mundo, 1999).

<sup>12</sup> Con el paso de los años, el principio de la territorialidad se fue fortaleciendo con la aparición de nuevas amenazas como la criminalidad transnacional, el negocio de las drogas ilícitas y las actividades insurgentes en la región fronteriza.

<sup>13</sup> Durante la Guerra Fría, la aparición del enemigo interno fue efímera en Venezuela. En los sesenta surgieron movimientos insurgentes que fueron rápidamente reprimidos y desaparecidos por la fuerza pública. Recientemente, Chávez ha llamado *terroristas* o *enemigos del gobierno* a la oposición en el marco de inestabilidad política y polarización por que cruza el país. Por lo tanto, podría decirse que en Venezuela se está presenciando el surgimiento de un nuevo enemigo interno a la luz de las declaraciones gubernamentales.

<sup>14</sup> Ramírez, *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, 239.

<sup>15</sup> La DSN fue desarrollada por diversos gobiernos suramericanos durante la Guerra Fría con base en el concepto de Seguridad Nacional diseñado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Esta doctrina, de bases político-militares, buscaba el alineamiento de los países latinoamericanos con Washington en términos de seguridad y defensa; ella sirvió a diversos gobernantes de corte castrista y autoritario para ejecutar programas de represión y exterminio del *enemigo interno*, encarnado por la oposición comunista en la mayoría de los casos.

<sup>16</sup> La tensión provocada por la delimitación de áreas terrestres, marítimas y submarinas se ha convertido en una condición recurrente entre los dos países, que ha llegado a generar momentos muy álgidos como aquel sucedido en 1987, cuando la corbeta colombiana *ARC Caldas* se adentró en aguas bajo jurisdicción venezolana, lo que ocasionó el descontento de las autoridades de ese país y generó altercados que por poco desembocan en un enfrentamiento armado.

<sup>17</sup> Romero et al., *Reforma y Política Exterior en Venezuela*, 55

## Revolución Bolivariana

población. Esta marcada asimetría ha sido una preocupación recurrente de los diferentes gobiernos. Como bien lo expresó el presidente Luis Herrera Campins a finales de los setenta, cuando se refirió a esta vulnerabilidad que implica la disgregación del país, el territorio venezolano se caracteriza por: *"la hipertrofia de las ciudades del norte, la desarticulación de las fronteras del sur y el síndrome de la anemia periférica"*<sup>18</sup>.

La razón de ello es que, a lo largo de la historia, la parte sur del país, es decir, el Amazonas y la selva de la Guyana, ha permanecido al margen de la presencia institucional del Estado y del desarrollo económico y social. Por tal motivo, la puesta en marcha de políticas de desarrollo regional, de integración fronteriza y de poblamiento se convierten en imperativos para la configuración de estrategias de seguridad interna y fronteriza; la nueva administración ha hecho manifiesta su preocupación acerca de estos temas y para ello se han tomado diferentes medidas como se verá más adelante. .

### 1.4 Defensa de los precios del petróleo y los mercados

La protección de la industria de los hidrocarburos se convirtió desde la dictadura de Juan Vicente Gómez, a comienzos del siglo pasado, en uno de los más destacados intereses nacionales. Posteriormente, con la nacionalización del sector en la década de los setenta y la puesta en marcha de un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y un Estado *petro-subsidiador*, se consolidó como la columna vertebral del sistema político y económico del país. Por lo tanto, la defensa de los precios del crudo y la estabilidad de los mercados pasó a ser uno de los objetivos geopolíticos y geoeconómicos vitales para Venezuela.

Merced a las condiciones anteriores, el país pudo liderar la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960 y privilegió sus relaciones políticas y comerciales con quien se convertiría en su principal socio: los Estados Unidos de América. El ápice de esta relación estratégica fue la consolidación de Venezuela como proveedor confiable de petróleo a lo largo del tiempo.

### 1.5 Venezuela como epicentro del proceso de integración

Por último, cabe anotar que junto a estos cuatro objetivos de defensa y seguridad transitó otro que, paralelamente con los intereses definidos en materia de política exterior, buscaba un posicionamiento de Venezuela en la región suramericana. Como bien lo expresó en la década de los sesenta el coronel Aquiles López Sánchez<sup>19</sup>, uno de los analistas más influyentes en esta materia, los tiempos eran propicios para la expansión y la integración latinoamericana al mando de Venezuela. Así es que ésta no ha sido una convicción marginal a lo largo de los años y, hoy en día, se ha convertido en uno de los pilares del pensamiento geopolítico de la Revolución Bolivariana.

En conclusión, respecto a esta primera parte, se puede decir que los factores que han determinado las percepciones de seguridad nacional y los objetivos geopolíticos y geoeconómicos definidos a partir de los sesenta han hecho que Venezuela, por motivos de interés nacional, privilegie sus relaciones con los Estados Unidos, los países del Caribe y los andinos. Con los Estados Unidos mantuvo su relación histórica como proveedor confiable de petróleo, sin utilizar su recurso estratégico como arma política, y jugó las reglas propias que imponía el conflicto este-oeste, compartiendo los intereses de la superpotencia para contener la expansión del socialismo en la región. Al mismo tiempo, adelantó un acercamiento político con sus vecinos centroamericanos y caribeños, entendiendo la Cuenca del Caribe como zona de influencia natural. Por último, el peso de una historia en común, su condición de país en desarrollo y los problemas fronterizos, lo llevaron a buscar coincidencias políticas y económicas en materia de integración con los países andinos, y, en particular, con Colombia, pese a las rencillas que siempre han existido en materia limítrofe.

---

<sup>18</sup> Ewell, 313-315.

<sup>19</sup> Ewell, 301

## Revolución Bolivariana

Antes de entrar a estudiar los objetivos geopolíticos del proyecto de Revolución Bolivariana es importante anotar que los temas de la defensa costera y marítima, de las fronteras, del control del territorio nacional y de la defensa de los precios y mercados del petróleo responden a intereses nacionales que son *permanentes*, y que, por lo tanto, son independientes de los cambios coyunturales que se presenten en el contexto internacional y/o nacional. Es así como siguen haciendo parte de las políticas de seguridad y defensa de la nación.

### 2. Sobre las ruinas del Puntofijismo se yergue el Proyecto Bolivariano: cambios estructurales en Venezuela

El proyecto de Revolución Bolivariana, liderada por el presidente Hugo Chávez Frías, y sus objetivos no pueden ser entendidos sin tener en cuenta el impacto de la difícil situación política y económica vivida en las sociedades de América Latina durante los últimos diez o quince años, en un contexto caracterizado por las dinámicas de la globalización y el libre mercado. En efecto, para varios analistas, la década de los noventa fue considerada como “una década perdida” debido a una reducción aguda en el crecimiento económico y en los niveles de calidad de vida de un número significativo de ciudadanos. En un entorno así, la aparición de líderes fuertes y de corte populista, no es de sorprender, tal y como sucede actualmente en el caso de Venezuela.

En efecto, el análisis de la llegada de Chávez al poder, en 1998, y la puesta en marcha de su proyecto sólo pueden ser comprendidos a la luz de las consecuencias de las características principales del sistema político y económico instaurado en Venezuela a partir del Pacto de Punto Fijo; sistema que entró en crisis a mediados de los ochenta y que condujo al país a una compleja situación político-institucional con altas tensiones sociales. Prueba de lo anterior fueron el sangriento *Caracazo* en 1989, los dos intentos de golpe de Estado en 1992 y el temor constante a otros estallidos populares y/o militares durante la década de los noventa.

Son tres los factores que sobresalen del *puntofijismo* y que ayudan a comprender lo descrito anteriormente y el ascenso de Chávez a la presidencia del país. El primero de ellos está relacionado con la prolongada duración de un sistema bipartidista anquilosado, corrupto e ineficaz que, pese a sus cuarenta años de edad, no pudo encaminar al país por los caminos del desarrollo económico y de la solidez político institucional del Estado. El segundo, y que se deriva del anterior, se relaciona con los limitados espacios de participación política y económica provenientes de un sistema de pactos formales e informales entre las élites de los sectores claves de la vida pública y privada de la nación. Y el último corresponde al agotamiento de un sistema basado en la redistribución de la riqueza, que implicó la necesidad de adoptar políticas de corte neoliberal<sup>20</sup>, lo que generó un enorme descontento entre los venezolanos y su deseo por volver a revivir las épocas de bienestar de la rica Venezuela.

La Revolución Bolivariana marca un proceso de ruptura frente al tradicional esquema de funcionamiento sociopolítico y económico del país; reconocer lo anterior es lo que ha llevado a algunos analistas a concluir que en Venezuela se asiste a lo que podría considerarse como un “quiebre histórico” de consecuencias impredecibles. Vale la pena anotar que el proyecto revolucionario no es el resultado de una improvisación ante una situación de crisis política. “*En la década de los setenta, dentro de las Fuerzas Militares, comenzó de forma subterránea el desarrollo de dos tendencias conspirativas: una que se inspiraba en las ideas de seguridad-defensa y desarrollo (propias de la Doctrina de Seguridad Nacional, DSN); y otra que buscaba una síntesis doctrinal entre nacionalismo e ideas marxistas y populistas, y que llevaría a la aparición de logias secretas como el MRB-200*”<sup>21</sup>. Este movimiento, que estaba conformado por un pequeño grupo de

<sup>20</sup> Ante la difícil situación económica por la que atravesaba el país y respondiendo a las tendencias del momento, el presidente Carlos Andrés Pérez adoptó, en 1989, el plan denominado “El Gran Viraje”, que implicó un cambio en el modelo de desarrollo económico al adoptar políticas de corte neoliberal.

<sup>21</sup> Según evidencias testimoniales reportadas por varios autores y recogidas por Domingo Irwin G, *Una visión histórica de conjunto sobre las relaciones políticas entre los civiles y militares venezolanos en el siglo XX* [en línea]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.-25 mayo, 2001]: 7.

## Revolución Bolivariana

militares revolucionarios y que tenía por objeto el estudio de vías alternas para el país, fue creado y liderado por el mismo Hugo Chávez en 1982.

Su actual proyecto *bolivariano* tiene como propósito la instauración de un “nuevo modelo” para el país, que se caracterice por establecer una democracia participativa y una sociedad más justa y equitativa. Lo anterior motivó al gobierno a impulsar una nueva Constitución en 1999 —La Constitución Bolivariana de la República de Venezuela— que permite el establecimiento de una estructura jurídico-política y económica distinta, plataforma desde la cual, y con el tiempo necesario<sup>22</sup>, podrán desarrollarse las distintas etapas previstas.

A nivel nacional, se busca la puesta en marcha de un gobierno de carácter cívico- militar y la implementación de una Nueva Doctrina Militar. Los dos actores principales son el pueblo y las Fuerzas Armadas. Como bien lo ha expresado el presidente en varias ocasiones: “*el pueblo es al ejército, como el agua al pez*”. La necesidad de una estrecha relación en la simbiosis Pueblo-Fuerzas Armadas es fundamental para la defensa y el éxito de la revolución; dicha lógica quedó claramente plasmada en la Constitución de 1999.

En este proceso (visto por el gobierno como la segunda independencia nacional y la fundación de la V República), la Fuerza Armada Nacional (FAN)<sup>23</sup> es el núcleo alrededor del cual gira el proyecto político revolucionario. Por tal razón, el fortalecimiento de la nación sólo puede lograrse con la estrecha unión entre el pueblo y los soldados; de allí que el presidente Chávez se refiere a la institución militar como la Fuerza Armada Bolivariana, es decir, la Fuerza Armada de su Revolución<sup>24</sup>. Además, Chávez considera que la legitimidad de su proyecto reposa sobre una nueva Carta Constitucional soberana y respaldada por el pueblo, y que la tarea de la Fuerza Armada es defender el proyecto inserto en la misma Constitución.

Para algunos analistas, el hecho que la Constitución de 1999 (Capítulo VII: de la Seguridad de la Nación<sup>25</sup>) ubique las normas relativas a la FAN dentro de la estructura de seguridad de la

---

Disponible en World Wild Web : (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo de 2004)

<sup>22</sup> En total son 20 años, repartidos entre la década de transición de la revolución, que corresponde a la Década de Plata (2001-2010) y la de realización de la misma, llamada Década de Oro (2011-2020),9

<sup>23</sup> En la Constitución de 1961 se hizo referencia a las Fuerzas Armadas Nacionales, lo cual desarticuló la unidad de mando de las tres fuerzas militares y sustituyó el Estado Mayor General, que era un órgano centralizado, por el Estado Mayor Conjunto, que debía cumplir acciones de coordinación. En la Constitución de 1999 se hace referencia a la Fuerza Armada Nacional, desapareciendo, de esta manera, la anterior noción de pluralidad de la institución militar y, como bien lo anota Manrique, se “*resuelve a favor de la posición militar la vieja controversia de los militares y los civiles en cuanto a la unidad de mando de la Fuerza Armada*”. El autor considera que: “*la pluralidad de fuerzas armadas decretada por la Constitución del 61 fue observada por los oficiales como la forma creada por el poder civil para obstaculizar el mecanismo de obediencia, en caso de un intento militar de sustituir el liderazgo civil*”. Sin embargo, es importante anotar que la tendencia en el mundo es la unidad de mando; lo que preocupa en Venezuela ante esta situación es la debilidad de los controles civiles. Miguel Manrique, *Relaciones cívico-militares en la constitución bolivariana de 1999* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.25 mayo, 2001]: 12. Disponible en World Wild Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo 2004)

<sup>24</sup> Citando textualmente al presidente “*aquí estamos unidos e invencibles (pueblo–militares) en la defensa del país y en el impulso del proyecto contenido en nuestra constitución bolivariana*” (*Palabras pronunciadas por el mandatario en el discurso de desfile militar conjunto en conmemoración del 193 aniversario de la firma del acta de independencia y día de la Fuerza Armada* 2004).

<sup>25</sup> Manrique denuncia que es “*la primera vez en la historia constitucional del país que, en un texto de tal índole, se dispone de un capítulo exclusivamente sobre el tema de la Seguridad de la Nación. Dentro de este mismo capítulo se encuentran todas las normas que rigen las relaciones de los militares y la estructura de la FAN*”. Miguel Manrique, *Relaciones cívico-militares en la constitución bolivariana de 1999* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.25 mayo, 2001]: 8. Disponible en World Wild Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo 2004)

## Revolución Bolivariana

nación (en la Constitución del 61' se encontraban bajo el título *del Poder Público*) genera problemas ya que ello provoca un distanciamiento del control civil sobre lo militar y conlleva, asimismo, *la militarización de la seguridad*<sup>26</sup>. Tal preocupación podría ser justificada si se estudian los tres lineamientos estratégicos<sup>27</sup> planteados por el presidente para reconstruir el nuevo concepto de defensa (y de seguridad) integral de la nación<sup>28</sup>.

Estos lineamientos deben estudiarse a la luz de los objetivos geopolíticos y geoeconómicos del proyecto de Revolución Bolivariana, respondiendo así tanto a los nuevos como a los permanentes intereses nacionales y al propósito del gobierno por dejar atrás viejas doctrinas en materia de defensa y de seguridad que no son originarias del país<sup>29</sup>. Porque en Venezuela se está observando el desarrollo de un nuevo pensamiento militar, una renovada Doctrina Militar<sup>30</sup>, que responde (según el gobierno) a los intereses de la nación y al papel que han de cumplir los militares en la consolidación del nuevo Estado. Los tres lineamientos estratégicos de esta Doctrina son:

1. El fortalecimiento del poder militar<sup>31</sup>, la mejora del nivel académico de los militares y el incremento de la *conciencia* del soldado. Este último punto llama la atención en cuanto a la identificación de los militares en la construcción de la nación. Es necesario recordar que en la formación del Estado moderno venezolano, durante la primera mitad del siglo XX, el papel desempeñado por el sector militar fue fundamental; éste se caracterizó, durante periodos largos, por tener una influencia superior en los destinos de la nación<sup>32</sup>. De la misma manera, durante el

---

[Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20El%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc](#), consulta marzo 2004)

<sup>26</sup> Miguel Manrique, *Relaciones cívico-militares en la constitución bolivariana de 1999* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.25 mayo, 2001]: 11. Disponible en Word Wild Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20El%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo 2004)

<sup>27</sup> (*Palabras pronunciadas por el mandatario en el discurso de desfile militar conjunto en conmemoración del 193 aniversario de la firma del acta de independencia y día de la Fuerza Armada* 2004).

<sup>28</sup> La nueva Constitución define en el artículo 323 que el Consejo de Defensa de la Nación (Codena) es el órgano encargado de desarrollar el concepto estratégico de defensa de la nación.

<sup>29</sup> En este sentido, afirmó el presidente: "*nosotros no somos imperialistas, somos soldados libertadores, siempre lo hemos sido, no aprendemos el uso de las armas para atropellar a ningún pueblo, sino para asegurar la libertad de nuestro pueblo, y la libertad plena en lo político, en lo económico, en lo social; esa es nuestra doctrina de libertadores, que es la bolivariana.* (*Palabras pronunciadas por el mandatario en el discurso de desfile militar conjunto en conmemoración del 193 aniversario de la firma del acta de independencia y día de la Fuerza Armada* 2004).

<sup>30</sup> La doctrina militar del modelo político de 1958 estaba contenida en el artículo 132 de la Constitución de 1961. Allí se establecía que las Fuerzas Armadas Nacionales serían una institución apolítica, obediente y no deliberante, encargada de asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes. Ellas estarían al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política. En cuanto a la Doctrina Militar en la nueva Constitución, el artículo 328 sostiene que la Fuerza Armada Nacional es una institución esencialmente profesional, sin militancia política, que debe garantizar la independencia y soberanía de la nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional de acuerdo con la Constitución y las leyes. También en este caso, la Fuerza Armada está al servicio de la nación y no de una persona o parcialidad política. El artículo hace referencia, asimismo, a la unidad y a la misión de la FAN que funciona de manera integral. Constitución de la República Venezolana de 1961 y Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

<sup>31</sup> Ahora se permite la incorporación de la mujer en la FAN.

<sup>32</sup> Irwing diferencia cuatro niveles de influencia del sector militar. En los niveles superior y alto, los militares son los árbitros principales de la actividad política. En el nivel superior hay un militar a la cabeza del gobierno, mientras que en el alto lidera un militar retirado (caso actual de Venezuela). En los niveles medio y bajo, los dirigentes políticos civiles obtienen preponderancia, logrando disminuir la presencia militar en el gobierno. En el nivel bajo existen civiles expertos con responsabilidades institucionales dentro del sistema de defensa de la nación, un ministro civil de defensa y mecanismos de control administrativo civil sobre el sector castrense. Domingo Irwing, "Comentarios sobre las relaciones cívico-militares en Venezuela, siglos XIX al XXI",

## Revolución Bolivariana

periodo que se inició con la democracia, los militares fueron objeto de politización por parte de las cúpulas partidistas de AD y Copei, razón por la cual Manrique afirma que: *“el proceso de politización al que fue sometida la oficialidad de las Fuerzas Armadas permite explicar y comprender su rol político, tanto durante el periodo de 1958 a 1998, como el que se inicia a partir de 1998”*<sup>33</sup>. Por último, con respecto al papel político que habrá de cumplir la organización militar en el proyecto de Revolución Bolivariana, hay que tener presente la visión del presidente Chávez de la misma y del rol que deben cumplir los militares en los destinos de la nación<sup>34</sup>.

2. El fortalecimiento de la unión cívico-militar. El proyecto de Revolución Bolivariana incluye una nueva relación entre civiles y militares caracterizada por: *“una mayor influencia del poder militar en la vida política del país a través de una significativa participación de militares activos y en condición de retiro en la administración pública, institutos y empresas del gobierno, el otorgamiento del voto militar, el desarrollo masivo de programas de acción cívica, su colaboración en el desarrollo nacional por mandato constitucional y el elevado protagonismo ante la opinión pública nunca antes visto desde 1958”*<sup>35</sup>. Además, como lo señala Ricardo Sucre, el punto de partida para comprender las nuevas relaciones cívico-militares tiene que ser el *sentido y alcance* del desarrollo de las acciones adelantadas por el gobierno, dentro de los objetivos de la Revolución Bolivariana<sup>36</sup>, en un entorno nacional caracterizado por el desprestigio de las organizaciones políticas y de los políticos, y de una debilidad por parte de las organizaciones civiles para controlar el poder militar. Parecería como si la simbiosis entre lo civil y lo militar pasara a ser una estrategia en defensa del actual proyecto político. Como bien lo anota el mismo Presidente: *“hay que ir muy atrás, hasta el siglo XIX, para entender las relaciones cívico-militares. Entonces, en los albores de la patria, ejército y pueblo eran lo mismo. Fíjate en Sucre: su familia se dedicaba a la agricultura, era hombre ilustrado, un militar, un diplomático. Los próceres eran eso: ciudadanos en armas”*<sup>37</sup>.

3. La participación popular en las tareas de la defensa nacional. Esta estrategia responde a lo dispuesto en la Constitución Bolivariana, capítulo VII, que lleva como título: De la seguridad de la nación<sup>38</sup>. También se refiere al principio de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en materia de defensa y seguridad nacional. El interrogante que surge de esta estrategia es la materialización de la acción de los civiles en materia de seguridad, como lo anota Manrique:

---

[ponencia presentada en el XXIV International Congress of the Latin American Studies Association], Dallas, 27-29 de marzo de 2003.

<sup>33</sup> Manrique, 7

<sup>34</sup> El presidente afirmó: “como producto de la traición a Bolívar y su revolución, se encerró [a la historia] después de apuñalearla. Surgió entonces el General Zamora con el pueblo campesino que condujo la insurrección revolucionaria que se conoce como la guerra federal; eso indica como los soldados estamos tomando la conciencia real de lo que hemos sido, de lo que somos y lo que debemos ser”. [Discurso ante el Desfile Militar Conjunto en conmemoración del 193 aniversario de la firma del acta de independencia y día de la Fuerza Armada], disponible en: <http://mre.gov.ve>, consulta: 5 de julio de 2004.

<sup>35</sup> Irwin, 11

<sup>36</sup> Como bien lo explica en su artículo, la participación de los militares en acciones y planes cívico- militares no es nueva en Venezuela como tampoco lo es su participación en el tema del desarrollo. Ricardo Sucre Heredia, “La política militar en la Constitución de 1999; ¿cambio o continuidad?”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, No. 1 (2003): 146

<sup>37</sup> Entrevista realizada al presidente por Visen Martínez en el Nacional (23 de enero de 2000).

<sup>38</sup> El artículo 322 reza así: “la seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”. Y el artículo 326 sostiene que: “la seguridad de la Nación se fundamenta en la correspondencia entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## Revolución Bolivariana

*Hacer responsables a los civiles en asuntos de seguridad representa una nueva manera de interpretar las relaciones cívico-militares, donde una parte de la responsabilidad se dirige hacia la sociedad civil, sin dotarla de los recursos para cumplir tal función a menos que se interprete la norma a partir del supuesto que el estamento militar establece las políticas de seguridad de la nación y los civiles las ejecutan o contribuyen a ejecutar tales directrices.*<sup>39</sup>

Lo anterior se ha traducido en el crecimiento del cuerpo de reservistas en las distintas unidades de la Fuerza Armada Nacional: el Ejército, la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional y, por primera vez, en la Marina de Guerra. Esta decisión de acrecentar un ejército de reservistas es contundente. El presidente ha hablado de la necesidad de conformar un contingente de dos millones de venezolanos debido a la amenaza que representa el gobierno de Estados Unidos y una posible “guerra asimétrica” contra este país. Según Chávez, el gobierno de George Bush está interesado en hacerse de los recursos petroleros de Venezuela; hipótesis que el Departamento de Estado del país del norte ha desmentido. La adquisición de 100.000 fusiles Kalashnikovs procedentes de Rusia sugiere que la administración chavista se dispone a armar a la reserva, ya que el personal actual de las fuerzas militares es de aproximadamente 20.000 hombres. Este nuevo ejército sería un importante brazo (¿armado?) para la defensa de la Revolución Bolivariana y se enfrentaría no solo a eventuales “enemigos externos”, sino también a la oposición venezolana en momentos críticos como lo fue el pasado Golpe de Estado de 2002. La instrucción y el adoctrinamiento de miles de reservistas ya esta en marcha.

Para algunos críticos, los tan cuestionados Círculos Bolivarianos harían también parte de esta estrategia, al convertirse en los brazos armados ilegales de la revolución; Sin embargo, para el gobierno, se constituyen en actores políticos claves para la expansión de las ideas y los propósitos de su proyecto, ante la ausencia de una plataforma política sólida y estructurada que respalde la revolución.

Estos tres lineamientos son interdependientes y parecería que el objetivo de los dos últimos fuera contribuir a la consolidación del primero. Por ello, podría afirmarse que el eje de la Revolución Bolivariana es la FAN y que éstas son vistas como la única organización, que, por el momento, está en capacidad de adelantar un proyecto nacional<sup>40</sup>.

### 3. La visión geopolítica y geoeconómica de la Revolución Bolivariana

#### 3.1 Defensa de la soberanía nacional

En el plano exterior, el proyecto de Hugo Chávez busca que Venezuela posea un alto perfil internacional a una escala mucho mayor que la obtenida en décadas anteriores. Dado que el contexto mundial ha cambiado y el del país también, ello implica una reevaluación de algunos componentes de la visión y la estrategia geopolítica tradicional del país. En este sentido, Venezuela debe cumplir un papel de liderazgo regional y de jugador global. Por lo tanto, la puesta en marcha del proyecto político y su éxito requieren de la redefinición de los objetivos geopolíticos y geoeconómicos, y, al mismo tiempo, de las nuevas interpretaciones en cuanto a las vulnerabilidades y amenazas internas y externas para la nación.

La defensa y fortalecimiento de la soberanía nacional es el interés nacional prioritario para el gobierno bolivariano. En efecto, la nueva constitución resume el proyecto nacional de Soberanía e independencia, y, en materia de defensa y seguridad, la FAN es garante de éstas<sup>41</sup>. Lo anterior implica que deben valorarse los peligros externos provenientes de una excesiva dependencia y/o

---

<sup>39</sup> Manrique,11

<sup>40</sup> Sucre, .147-148.

<sup>41</sup> Para Sucre, el hecho de que la FAN se convierta en la organización capaz de estabilizar las transformaciones para un nuevo sistema político a partir de 1998, por ser la única organización capaz de adelantar un proyecto nacional, no implica que deliberen. Muestra claramente cómo el texto constitucional separa lo que es el apoyo de la FAN a un proyecto político de la deliberación política. Ver Sucre,.150-154.

## Revolución Bolivariana

*injerencia* de los Estados Unidos en los asuntos internos del país, y los propiamente internos procedentes de la oposición política, y de sus vínculos con la potencia mundial, como amenazas para el desarrollo de los proyectos de la Revolución.

Con respecto a este punto, para el gobierno son varias las vulnerabilidades que se desprenden de la relación histórica que el país ha tenido con los Estados Unidos en materia petrolera y comercial<sup>42</sup>, y aún más hoy en día, en un mundo convulsionado por el marcado unilateralismo de la primera potencia. De hecho, son varias las dimensiones en las que existen tensiones entre ambos gobiernos. En primera instancia, se destaca un choque ideológico, siendo el gobierno venezolano de marcada tendencia de izquierda, mientras que el otro lo es de derecha. Además, para los Estados Unidos las características de la crisis política que vive el país desde la llegada de Chávez al poder, así como el alcance del proyecto de la Revolución Bolivariana, pueden ser percibidos como amenazas tanto para su seguridad energética como para la estabilidad política de la región (zona que es considerada como su espacio natural de influencia).

Tal y como lo declaró el Secretario de Energía estadounidense Spencer Abraham, en junio de 2002, uno de los objetivos geopolíticos más importantes de la política energética de su país es: “no depender de proveedores extranjeros políticamente inestables”<sup>43</sup>. Asimismo, en Washington se cree que en Venezuela se está desarrollando una revolución de nueva izquierda y existe mucho temor acerca del impacto que ello pueda tener en la región<sup>44</sup>. Lo anterior, por supuesto, es un tema de seguridad que preocupa a los Estados Unidos.

Actualmente, dentro de las amenazas externas más graves para el país están las intenciones de los Estados Unidos por derrocar al gobierno, según declaraciones del mismo Chávez. En varias ocasiones el presidente ha acusado públicamente a su contraparte estadounidense de haber sido partícipe del golpe de Estado que se realizó en su contra en abril de 2002 y de financiar, a través de organismos no gubernamentales, a la oposición venezolana. La estrategia adelantada por el presidente ha sido la confrontación abierta y la utilización del crudo, por primera vez en la historia de Venezuela, como arma política; advirtiéndole a la potencia que, de continuar su búsqueda por desestabilizar al gobierno, no recibiría “una gota más de petróleo venezolano”<sup>45</sup>. De la misma manera, las actuaciones adelantadas por la oposición (tanto las huelgas nacionales que han paralizado la economía como las opciones no democráticas de ataque al gobierno) son consideradas por Chávez como actos de *conspiración terrorista*, con vínculos internacionales, que amenazan la soberanía y la estabilidad nacional, por lo tanto, la seguridad de la nación.

Dentro de las estrategias más importantes adelantadas por el gobierno para la defensa de la soberanía e independencia nacional está el desarrollo de alianzas estratégicas con países de peso político, militar y comercial a nivel internacional. En efecto, la búsqueda de una mayor autonomía respecto a los Estados Unidos y la necesidad de buscar nuevos aliados han sido objetivos que se han materializado en un acercamiento con países tales como China y Rusia, entre otros. Desde la llegada de Chávez al poder, China se convirtió en una de sus principales prioridades en materia

---

<sup>42</sup> A inicios del siglo XX, Venezuela se convirtió en el segundo mayor productor de petróleo después de Estados Unidos y la mayoría de las concesiones petroleras estaban en manos de empresas estadounidenses. Durante la II Guerra Mundial, el petróleo venezolano abasteció cerca del 60% de la demanda de los aliados y durante las crisis internacionales de los 70's se caracterizó por ser un proveedor confiable. En el 76' se nacionalizó la industria petrolera (esta medida fue restituida por Chávez, tras algunos intentos en los noventa de privatizar la empresa petrolífera estatal). Actualmente, el país le exporta a Estados Unidos cerca del 8% de sus importaciones, que equivale a millón y medio de barriles diarios. Hoy, Venezuela es el cuarto proveedor de la primera potencia luego de México, Canadá y Arabia Saudita.

<sup>43</sup> Albert Legault, “Vers une nouvelle donne pétrolière?”, *CEPES, Bulletin 62* (2003) :1

<sup>44</sup> Como bien lo expresaba Martha Harnecker en entrevista con Chávez: “[el presidente] sabe que en el proceso Revolucionario Bolivariano se juega la esperanza no solo de su pueblo, sino de muchos pueblos de América Latina y del mundo” Marta Harnecker, *Entrevista a Hugo Chávez Frías: un hombre, un pueblo* (Bogotá: Ediciones desde abajo, 2002), 14.

<sup>45</sup> Si Bush tente de nous déstabiliser, il n'aura plus une goutte de pétrole,” *Le Figaro* (2004) : 2

## Revolución Bolivariana

geopolítica y geoeconómica. Desde entonces, las relaciones entre ambos países han crecido a un nivel exponencial. Se han desarrollado intereses en común, tanto en los campos de la diplomacia multilateral y en el comercial como en el militar<sup>46</sup>. En el mismo sentido, Rusia es percibida como actor importante con el cual se han estrechado relaciones bilaterales de alto nivel en materia comercial y en el intercambio tecnológico de armamento y equipos militares<sup>47</sup>. Con la India también se han abierto puertas comerciales e ideológicas importantes y con Irán se está consolidando un fuerte vínculo en materia político-militar, tecnológica y comercial<sup>48</sup>. Es de anotar que para estos países Venezuela es un potencial socio de negocios en distintas áreas y una puerta de entrada hacia Suramérica.

### *3.2 Defensa del recurso nacional estratégico: petróleo, precios y mercados*

Dentro del proyecto nacionalista de Revolución Bolivariana el petróleo es percibido como el recurso más estratégico que posee el país; un interés vital para la nación. El control y protección del mismo hacen parte esencial en las estrategias de seguridad y defensa; por tal motivo, bajo el liderazgo de Chávez, la llamada "apertura petrolera" que se adoptó en la década de los noventa, en el marco de la política neoliberal, se convirtió en una vulnerabilidad para el interés nacional<sup>49</sup>. Es así como la política petrolera de Chávez retoma la defensa de este importante recurso económico, prohibiendo, por mandato constitucional, la privatización de PDVSA y sancionando la ley de hidrocarburos del 2001, que restablece el papel dirigente del Estado en el proceso de decisiones sobre este rubro de la economía<sup>50</sup>.

En el mismo sentido, la defensa de los precios del crudo es fundamental para el desarrollo de la Revolución y de sus objetivos internos y externos. Chávez, a diferencia de sus antecesores más recientes, decidió recobrar el papel estratégico de la OPEP con una clara visión geopolítica y geoeconómica. Es así como adoptó una posición de fuerte liderazgo y logró reunir, después de 25 años, a los jefes de Estado de los países miembros de la organización. De este modo, condujo a

---

<sup>46</sup> Desde entonces, se han efectuado continuas visitas oficiales entre ambas partes, con resultados sorprendentes: se creó una comisión mixta de alto nivel, se consolidó una asociación estratégica que tiene como epicentros la ejecución de un plan energético para el suministro de energía a China y la cooperación agrícola china a largo plazo en Venezuela. Se han incrementado también las inversiones chinas en distintos sectores de la economía venezolana: petróleo, transporte, servicios y agricultura. La visita del mandatario Jiang Zemin, la primera de un presidente chino a Venezuela, en 2001, y la de su contraparte Hugo Chávez a Beijing, en 2002, son pruebas muy dicentes de este acercamiento. (Para mayor información ver declaraciones del Ministro Consejero Enrique Badillo 2002).

<sup>47</sup> El intercambio de armamento y equipo militar ya está en curso. El gobierno venezolano ha comprado helicópteros de guerra MI-17, MI-26 y MI-35, así como 100.000 fusiles Kalashnikov, provenientes de Rusia. (El Tiempo 2004). Con España también se han sellado negocios en materia armamentista; Venezuela ha adquirido ocho patrullas navales y doce aviones de transporte de fabricación española (El País 2005). No menos importante es la decisión de la administración venezolana de comprar aviones Tucanos provenientes de Brasil. (11 Abril 2005). Esta información permite sostener que Venezuela podría estar embarcándose en una carrera armamentista; lo anterior no sería descabellado en la medida en que el interés por mantener la balanza de poder ha sido una constante para muchos Estados. El Plan Colombia tiene como uno de sus principales componentes el fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas; y Chávez es consciente de ello. En todo caso, habría que decir que es un derecho soberano de cualquier Estado armarse cuando lo considera necesario para su propia seguridad nacional.

<sup>48</sup> La alianza con Irán ha mostrado avances importantes al punto de que el presidente venezolano la considera hoy por hoy como estratégica: tanto Chávez como el expresidente iraní Jatami realizaron visitas oficiales al país de su contraparte; actualmente, Venezuela recibe cooperación y asistencia técnica iraní en el sector agrícola; ambos países han firmado varios acuerdos comerciales en áreas de petróleo, petroquímicos y construcción; Chávez se ha pronunciado a favor del programa nuclear con fines pacíficos que desarrolla el gobierno de Irán, y adicionalmente, ha manifestado su interés en desarrollar este mismo tipo de energía en Venezuela con el apoyo del gobierno de Teherán; huelga decir, que existe un común denominador importante entre ambos gobiernos: su aversión a los Estados Unidos y sus políticas imperialistas. [Artículo en línea], disponible en: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4342000/4342695.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4342000/4342695.stm)

<sup>49</sup> Ésta buscaba abrir las puertas a la inversión de las transnacionales y debilitaba el control estatal que, desde 1976 con la nacionalización de la industria, existía sobre la Empresa de Petróleos de Venezuela (PDVSA).

<sup>50</sup> Medina,. 25-32.

## Revolución Bolivariana

que los líderes acordaran ajustar la producción del barril del petróleo en una banda que oscilaría entre los 22 y 28 dólares, poniendo en evidencia el interés por asegurar la defensa del precio internacional del recurso.

A lo anterior hay que agregar otra razón que permite comprender la importancia estratégica que tiene para Venezuela retomar el liderazgo de la OPEP. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la producción por fuera de la OPEP alcanzará su tope en el 2010 y la OPEP tendrá que producir 53 millones de barriles diarios en el 2020 para abastecer la demanda mundial; actualmente produce 32<sup>51</sup>. Es interesante resaltar, con estas cifras, que la tendencia en la tasa de crecimiento de producción más elevada está en los países miembros de la OPEP y que los países desarrollados y en vía de desarrollo seguirán dependiendo de los grandes proveedores de petróleo; en particular, de los que poseen grandes reservas como es el caso de los del Golfo (2/3 partes de las reservas probadas de petróleo) y de Venezuela en América.

Además, las estadísticas de longevidad de las reservas petroleras del mundo en años muestran resultados interesantes y que llaman la atención de los expertos en la materia. Al Reino Unido le quedan cinco años de no hallar nuevos campos para explotar, a Canadá siete, a México diez, a EE. UU once, a Rusia 21, a Venezuela 72, a Irán 73, a Arabia Saudita 83 y a Irak 152<sup>52</sup>. Lo cierto es que de no encontrarse nuevos yacimientos, la eventual escasez de petróleo no estaría tan lejos, situación que mantendría los precios en constante alza y que, sin lugar a dudas, se convertiría en un factor importante para el sostén del proyecto político de Revolución Bolivariana.

El acceso a mercados y el desarrollo de relaciones comerciales, especialmente en el campo energético, hacen parte también de las estrategias geo-económicas adelantadas por el nuevo gobierno. Como ya se mencionó, la búsqueda de nuevos aliados en este campo hace parte de los intereses nacionales. El caso de China es ejemplo de ello: país importador de petróleo a partir de 1993, con necesidades crecientes a medida que pasa el tiempo<sup>53</sup>. Es importante anotar que en el contexto actual el factor geopolítico y la amenaza terrorista en el Medio Oriente, donde se encuentra la más grande infraestructura petrolera, se inclinan a favor de la posición venezolana que busca ser un jugador global y garantizar nuevos mercados para su crudo. En este mismo sentido es que el gobierno venezolano está utilizando los réditos del petróleo para atribuirse una larga serie de alianzas a escala suramericana.

### 3.3 *Impulso a la integración política latinoamericana*

Dentro de los objetivos a nivel geopolítico y geo-económico del proyecto político del gobierno de Hugo Chávez está la integración latinoamericana. Para el gobierno, el esquema de integración, tanto a escala regional (Comunidad Andina de Naciones) como a escala hemisférica (propuesta del ALCA), tal y como está planteado actualmente, es una potencial amenaza para la seguridad política y económica de Venezuela y sus vecinos. En efecto, se considera que los lineamientos de este esquema han estado condicionados por los intereses estadounidenses y que los reales beneficiarios de las políticas adelantadas hasta el momento son las transnacionales y las élites de los países más desarrollados; situación que ha generado mayores niveles de descontento popular y de pobreza.

Con respecto a la Región Andina, desde la década de los noventa, se ha presentado una agudización en el grado de las amenazas internas para los países que la conforman; inestabilidad política, descalabros económicos y revueltas sociales, entre otros problemas, han sido la constante

<sup>51</sup> Guerrero, Felix Rossi, *Petróleo y otras oportunidades para Venezuela*, [artículo en línea], *Revista electrónica Analítica*, disponible en: <http://analitica.com>, consulta: 31 de mayo de 2004].

<sup>52</sup> Oil reserves British Petroleum, disponible en: <http://eia.abc.gov>

<sup>53</sup> Se pronostica que para el 2020 será el cuarto importador mundial de petróleo y tan dependiente del crudo de los países del Golfo como lo es hoy en día USA. La demanda energética se triplicaría de aquí al 2020 necesitando de 10,5 mb/j. Legault,2

## Revolución Bolivariana

en Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela. Estas difíciles condiciones han favorecido el crecimiento de actores y acciones ilegales que traspasan los límites territoriales y afectan a otros países como Brasil y Panamá<sup>54</sup>.

Frente a este panorama, Chávez ha optado por impulsar una integración *sui generis*<sup>55</sup> como alternativa estratégica. En primera instancia, Chávez propone la creación del ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas), una integración política, económica y cultural, exclusivamente latinoamericana, frente al ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas), que es vista como un problema pues está moldeada según intereses de la potencia mundial. Esta estrategia se complementaría con la propuesta de impulsar el concepto de una política de seguridad y defensa común para América Latina<sup>56</sup>, acompañada por el establecimiento de unas fuerzas armadas colectivas: OTAS (Organización del Atlántico Sur) como contraparte de la OTAN (Organización del Atlántico Norte). Para sacar adelante estos propósitos es fundamental un acercamiento con Brasil, potencia regional. Este país es considerado como un pivote desde el cual se puede unificar el espacio político entre los países andinos y los del sur del continente. El resultado sería un bloque, cuyo fuerte peso sería decisivo en las negociaciones y definiciones de políticas internacionales.

Por ahora el petróleo se ha considerado como el elemento principal para impulsar la integración de América Latina y el Caribe. Más del 80% de las reservas de petróleo y gas del continente americano se encuentran en Latinoamérica, y por tal razón dentro de los objetivos estratégicos del presidente está el propósito de garantizar la independencia energética de la región. En efecto, busca poner en marcha varios acuerdos de cooperación, como es el caso de Petrocaribe<sup>57</sup> mediante el cual se ha logrado el suministro de petróleo a precios preferenciales con 14 Estados de la zona. De la misma manera, varios acuerdos bilaterales energéticos de distinto tipo se han desarrollado con Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Colombia.

El objetivo principal es el de llegar a la consolidación de *Petroamérica*, una alianza que busca la integración de las empresas estatales energéticas de América Latina y el Caribe para realizar inversiones conjuntas en áreas de exploración, explotación y refinación petrolera. Esta gran unión cuenta con tres iniciativas sub-regionales: Petrosur, Petrocaribe y Petroandina. Como ya se mencionó Petrocaribe es una realidad. Podría pensarse que la próxima adhesión de Venezuela como miembro pleno del Mercosur en Diciembre de 2005 despeja el camino para que también se consolide Petrosur. Por último, con respecto a Petroandina, el reciente interés de Colombia y Venezuela, en firmar acuerdos energéticos tanto en el área petrolera como eléctrica, parecen favorecer la consolidación de un bloque energético de mayor envergadura en los próximos años. El interés mutuo reside en la construcción de un poliducto que una a Maracaibo (Venezuela) y la Guajira (Colombia). Inicialmente Colombia surtiría de gas a Venezuela, para que más tarde nuestro vecino pueda transportar no solo gas sino también petróleo por territorio colombiano y sacarlo al Caribe. Y el proyecto tiene aspiraciones mayores ya que el gobierno venezolano tiene el firme interés de sacar su petróleo al océano Pacífico con miras a exportarlo a China. Adicionalmente, el gobierno Venezolano tiene intereses sólidos en comprar la refinería de Cartagena y Ecogas, la principal proveedora de gas en Colombia<sup>58</sup>.

Sin lugar a dudas, el petróleo es hoy por hoy, una importante arma estratégica para el desarrollo práctico de la Revolución Bolivariana y de la integración suramericana, bajo un modelo

---

<sup>54</sup> En la región, se han instaurado corredores a través de los cuales se efectúan operaciones que van desde actividades relacionadas con el negocio de drogas ilícitas, pasando por el secuestro, la extorsión, el robo de vehículos, la falsificación de dinero y el blanqueamiento de activos, hasta el comercio ilegal de armas y municiones. Ver Andrés Mompotes y Carlos Salgado, *La integración es toda una encrucijada política*, p. 1-4.

<sup>55</sup> La integración es un mandato constitucional

<sup>56</sup> Líneas generales del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2001, p.156.

<sup>57</sup> Petrocaribe fue creado en agosto de 2005 y contó con la firma de 14 Estados caribeños bajo el destacado liderazgo venezolano

<sup>58</sup> Ver "Chávez quiere comprar buena parte de la infraestructura energética del país". [Artículo en línea], disponible en <http://www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=37077>

## Revolución Bolivariana

no ortodoxo que se materializaría a través del ALBA y la Comunidad Suramericana de Naciones (cuya acta fundacional se firmó en Cusco en diciembre de 2004). En el marco de esta estrategia, Hugo Chávez ha decidido ganarse la simpatía de varios países latinoamericanos; el presidente venezolano avanza por todo el subcontinente con un persuasivo cargamento ideológico y una cuantiosa chequera con el ánimo de ganar alianzas y simpatizantes para su causa. Vale la pena destacar la compra de bonos de la deuda externa de Argentina y Ecuador<sup>59</sup>. Además, existen denuncias oficiales acerca del apoyo financiero que presta la administración chavista a movimientos sociales, radicales e indigenistas a lo largo y ancho de América Latina. con

Finalmente, pero no por ello menos importante, hay que destacar la creación de “Telesur”, como otro de los instrumentos de la integración suramericana impulsada por Chávez. El recientemente inaugurado canal de televisión busca ante todo consolidar una modalidad no ortodoxa de la integración suramericana, fortalecer la autonomía informativa de esta parte del continente y lograr una amplia cobertura internacional; este canal tiene como principal socio inversionista a Venezuela (con 51% de la participación), seguido por Argentina (20%), Cuba (19%) y Uruguay (10%). Una de las batallas más relevantes de la lucha antihegemónica se libra en el campo de las telecomunicaciones dado que el manejo y la propagación de información a escala mundial son definitivos a la hora de ganar adeptos en la Era del Conocimiento; Chávez lo sabe muy bien.

### *3.4 Defensa de las fronteras y control territorial*

En cuanto a los temas de interés nacional relacionados con las zonas periféricas y fronterizas, vale considerar las acciones adelantadas por el actual gobierno. Con respecto a los temas fronterizos no resueltos con Colombia y Guyana, la posición del gobierno no es distinta a la de administraciones anteriores. La integración, la cooperación y el desarrollo fronterizo siguen siendo las estrategias utilizadas oficialmente. Sin embargo, cabría anotar que nuevos elementos se han incorporado en las percepciones de las amenazas provenientes de unos y otros países. Para el caso de Venezuela, algunos analistas enfatizan en el peligro que implica el posible desequilibrio militar que se puede generar debido al apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia; y viceversa para ciertos políticos colombianos la actual compra de armamentos por parte del vecino país podría llevar a una carrera armamentista que Colombia no está en capacidad de sobrellevar. A lo anterior, habría que agregar la preocupación del gobierno por la declarada neutralidad política del presidente Chávez con respecto a las guerrillas colombianas<sup>60</sup>. Es de anotar, que en temas tan sensibles ambas administraciones han decidido optar por el ejercicio de la diplomacia presidencial

Adicionalmente, el control del territorio y la seguridad y el desarrollo fronterizo recobran plena importancia en el gobierno bolivariano. En efecto, nunca antes se había llevado a cabo una estrategia social de magnitud y contundencia semejante a la que ejecuta el presidente Chávez actualmente en el país. En primer lugar, se adelanta una política de repoblamiento que busca fomentar el traslado de miles de habitantes hacia las tierras baldías del sur del país, brindando apoyo para el desarrollo de proyectos agroindustriales que garanticen su supervivencia. Esta política va acompañada por una controvertible ley de extensión de dominio: la Ley de Reforma Agraria, que propugna por el traspaso de las tierras improductivas a los campesinos dispuestos a llevar a cabo actividades agrícolas sobre ellas<sup>61</sup>. Como tercera medida, el nuevo gobierno propone una estrategia de descentralización que busca aumentar las competencias de los debilitados

<sup>59</sup> Chávez ha decidido fortalecer su alianza con Kirchner y aumentar su popularidad entre los argentinos. Hasta el momento ha gastado cerca de 1300 millones de dólares en bonos de la deuda de este país, [artículo en línea], disponible en: <http://www.aporrea.org/dameletra.php?docid=17992>

<sup>60</sup> El presidente Chávez se declaró neutral ante el conflicto colombiano y se negó a clasificar a las guerrillas colombianas como actores terroristas: la afinidad ideológica despierta inevitable simpatía de un lado y del otro. Además, existen denuncias acerca de campamentos guerrilleros en territorio venezolano que tienen la aquiescencia de Chávez.

<sup>61</sup> Ver en Radio Nederland, “Reforma agraria en Venezuela”, [artículo en línea], disponible en: [http://www2.rnw.nl/rnw/es/actualidad/americas/venezuela/act050317\\_venezuelagro?view=Standard](http://www2.rnw.nl/rnw/es/actualidad/americas/venezuela/act050317_venezuelagro?view=Standard)

## Revolución Bolivariana

municipios periféricos; no obstante, en la práctica sucede otra cosa<sup>62</sup>. Además, el Estado está prestando cuidado y apoyo especial a los pueblos indígenas que residen en los territorios marginados de Venezuela. Para ello, se destinan fondos especiales, se adelantan acciones precisas y se han fortalecido los instrumentos jurídicos<sup>63</sup> que reivindican el valor cultural y social de estos habitantes. En este orden de ideas, se han puesto en marcha diferentes *misiones* en todo el país en aras a mejorar las condiciones sociales de la población más desfavorecida<sup>64</sup>. Salta a la vista el énfasis que pone el gobierno en el tema del desarrollo socio-económico, como estrategia geopolítica de seguridad interna para el sur venezolano.

### 4. Chávez y los cambios en la seguridad y la defensa de Venezuela.

La Doctrina de la Seguridad Nacional hizo su aparición en Venezuela de la mano del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, el IADEN, en 1970. Sin embargo, fue a través de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, junto con la creación del Consejo de Defensa de la Nación, que la Doctrina encontró pleno vehículo y trámite en la sociedad venezolana<sup>65</sup>. Los lineamientos en materia de seguridad y defensa que rigieron a este conglomerado eran los mismos que se difundían en el Colegio Interamericano de Defensa, organismo que obedecía a los intereses estadounidenses en la zona suramericana y donde se educaron varias generaciones de relevantes militares venezolanos que luego regresaron a su país para aplicar lo aprendido. Es necesario subrayar que Chávez no pertenece a la generación de militares que pasaron por el Colegio Interamericano de Defensa. Ello podría tener alguna relación con sus frecuentes declaraciones sobre la caducidad de la Doctrina de Seguridad Nacional y su propósito de difundir una visión más integral de la seguridad en su país.

El concepto y los temas de seguridad y defensa fueron definidos e impulsados en Venezuela originalmente por el estamento militar, y las labores relacionadas con la materia también le fueron delegadas al mismo<sup>66</sup>. La planeación y la ejecución de la seguridad estuvieron fuertemente militarizadas desde un principio y, en consecuencia, hubo una ausencia de control político sobre este campo. La excesiva autonomía que se le brindó a la corporación militar para que llevara a cabo una estrategia integral de seguridad permitió que la institución castrense fuera penetrando, paulatinamente, los diferentes ámbitos de la sociedad, con el pretexto de poder cumplir a cabalidad con su misión. Éste fue, entonces, uno de los principales componentes autoritarios de la DSN en Venezuela: la ausencia de subordinación del estamento militar al control

---

<sup>62</sup> El proyecto de descentralización tiene su soporte jurídico en la nueva constitución de 1999, principalmente en los artículos 157, 158 y 184. Sin embargo, la realidad muestra otra cosa: el gobierno venezolano impulsa un rotundo plan de "recentralización", ya que los diferentes Estados y los municipios periféricos han tenido que ceder múltiples facultades y competencias en desmedro de su autonomía y en virtud del fortalecimiento del poder central en Caracas.

<sup>63</sup> Tanto la nueva Constitución de 1999 como la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 2002, contienen artículos con referencia a la asistencia a los pueblos indígenas.

<sup>64</sup> La misión Robinson, la misión Mercal, la misión Barrio Adentro, la misión Rivas, y la misión Sucre son algunos de los programas más destacados de la estrategia social del gobierno. En conjunto, estas misiones quieren fomentar la educación, los servicios de salud y vivienda y todos los demás dispositivos necesarios para aumentar las condiciones y la calidad de vida de los venezolanos. Las Misiones, planes de inversión social, están a la orden del día y sus efectos son cada vez más notorios. De este modo, se han convertido en fuente indispensable del apoyo popular del presidente. La ONU ha establecido que, a partir del mes de noviembre de 2005, Venezuela será un país libre de analfabetismo, dictamen que a todas luces significaría un tremendo logro social, fruto de la ejecución de la Misión Robinson. En este mismo sentido, la Misión Mercal continúa beneficiando a más de 10 millones de venezolanos, la mitad de la población del país, labor que se inscribe en las nuevas luchas internacionales contra el hambre y la desnutrición, de las cuales los gobiernos de Brasil y de Argentina son también destacados abanderados. El tema de la salud es paralelamente atendido por los esfuerzos realizados en el marco de la Misión Barrio Adentro; a través de ella cientos de médicos cubanos prestan servicios médicos básicos a las clases más pobres en centros de atención ubicados en las zonas más deprimidas de las ciudades. Estos son algunos de los logros más conspicuos en el campo social.

<sup>65</sup> Miguel Manrique, *La doctrina de seguridad en las Fuerzas Armadas Venezolanas*, Caracas, Fondo Editorial Trópicos, 1996, p. 31.

<sup>66</sup> Ramírez, 236-238.

## Revolución Bolivariana

civil respecto a temas que, como la seguridad, exigen antes que nada una definición y un planeamiento desde los círculos políticos civiles, y no desde los militares.

Actualmente, en Venezuela se genera una nueva versión de ese entendimiento entre la institución militar y la sociedad, bajo un gobierno que se caracteriza por ser cívico-militar y que permite a los militares adquirir aún más autonomía, respecto al poder civil, de la que tradicionalmente han tenido *en aspectos fundamentales de la vida nacional, en las decisiones de política exterior y en el monopolio de los temas de seguridad y defensa*<sup>67</sup>. En efecto, la institución militar se benefició, desde la instauración del periodo democrático del Puntofijismo, de un activo proceso de politización avalado por las mismas élites gobernantes de AD y COPEI, lo que explica el privilegiado rol político que fue adquiriendo con el paso de los años.

En este orden de ideas, vale destacar uno de los cambios más polémicos introducidos por Chávez en el sistema político venezolano: la ampliación del derecho del sufragio universal a los integrantes de las fuerzas militares, disposición plasmada oficialmente en la constitución de 1999. Teóricamente, se ha considerado que el papel de los militares debe tener un carácter no deliberante y apolítico, premisa que queda desvirtuada con la nueva ley en Venezuela y que da paso a una nueva concepción de la relación cívico-militar, en la cual la institución asume la función de *elemento vinculante y articulador* entre el caudillo y el pueblo<sup>68</sup>.

Esta concepción no deja de ser problemática ya que apunta hacia el fortalecimiento de Chávez y su Proyecto Bolivariano. La nueva competencia de las Fuerzas Militares también ha generado preocupaciones respecto al posible debilitamiento de su institucionalidad y a su eventual fraccionamiento debido a la adopción de posturas políticas por parte de sus miembros. Por último, se teme que el mandatario utilice esta organización como un mero instrumento de su Revolución Bolivariana. Según declaraciones del presidente, su objetivo principal consiste en integrar a las fuerzas armadas (ante la desaparición definitiva de las guerrillas en Venezuela en los setenta) a la vida de la sociedad civil a través de su actuación en los campos económicos y sociales.

A partir de la llegada de Hugo Chávez al poder son notorios los cambios producidos en términos de seguridad. Con respecto al marco legal y jurídico, se le otorga un nuevo carácter constitucional al tema, como queda consignado en el Título VII de la Carta Magna y su contenido: De la Seguridad de la Nación. Siguiendo estos mismos lineamientos, el 28 de noviembre de 2002, la Asamblea Nacional de Venezuela aprobó en Caracas la Nueva Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (LOSN) reemplazando así la antigua ley de seguridad de 1976. La oposición del gobierno critica fuertemente la emisión y los postulados de la ley, al punto de considerarla inconstitucional por no haber seguido un debido proceso legislativo (según algunos, la ley fue tramitada a mansalva y sobre seguro, sin brindarle a las distintas fuerzas políticas la posibilidad de discutir sobre la materia) y por contener disposiciones que atentan directamente contra las libertades civiles de los venezolanos<sup>69</sup>.

Existen, asimismo, algunos lastres del pasado que no pueden desconocerse en la nueva concepción bolivariana de seguridad. Resaltan dos de los componentes fundamentales de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que cobran relevancia cuando se estudia el caso venezolano: el fomento de todas las medidas conducentes al desarrollo de la nación, sobre la base de que existe un vínculo inquebrantable entre la seguridad y el desarrollo integral<sup>70</sup>; y la

<sup>67</sup> por Domingo Irwin G, *Una visión histórica de conjunto sobre las relaciones políticas entre los civiles y militares venezolanos en el siglo XX* [en línea]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.-25 mayo, 2001]: 7. Disponible en World Wild Web : <http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>, consulta marzo de 2004)

<sup>68</sup> Richard Gott, *In the shadow of the liberator* (New York: Verso, 2002).

<sup>69</sup> (Militares Democráticos 2005)

<sup>70</sup> Robert S. McNamara fue el primer autor en plantear el vínculo necesario entre seguridad y desarrollo en su libro *La esencia de la seguridad* de 1963. De allí en adelante, la relación fue canonizada y formalizada como uno de los elementos principales de la DSN.

## Revolución Bolivariana

homogeneización en el continente americano, a partir de prácticas colectivas de seguridad a escala hemisférica<sup>71</sup>.

Con relación al primer punto, el vínculo desarrollo-seguridad de la DSN ha encontrado la bienvenida por parte del gobierno Chávez, pese a las críticas que el presidente hace frecuentemente en contra de la DSN. Como bien se expresa en el artículo segundo de la LOSN de 2002, existe una estrecha correlación entre los conceptos de seguridad y desarrollo integral<sup>72</sup>. Sin embargo, con respecto al segundo, Venezuela plantea hoy en día un modelo político alternativo, autónomo y soberano, que propugna por un multipolarismo mayor en el escenario internacional y que, por tanto, cuestiona las instrucciones unilaterales que puedan provenir de los Estados Unidos en materia de seguridad hemisférica. Lo anterior demuestra que si bien Chávez se distancia de y reevalúa algunos de los lineamientos de la DSN, también acoge otros elementos de esta doctrina para la definición y ejecución de su estrategia de seguridad y defensa.

Vale la pena, también, hacer referencia al proceso de ampliación por el que cruza la concepción de seguridad, a la luz de las modificaciones introducidas por el nuevo gobierno venezolano en la LOSN de 2002. Ello evidencia la reevaluación de la aplicación de la DSN en Venezuela y de los conceptos consignados en la ley de seguridad de 1976, aunque lo anterior no implique el abandono o superación definitiva de algunas enraizadas convicciones provenientes del pasado.

A partir del Título II, se definen los nuevos campos de aplicación de la seguridad, a saber: la institucionalidad democrática, la pluralidad política y la participación ciudadana (artículo 8); la protección de la familia como unidad insustituible en el desarrollo y formación integral del individuo (artículo 9); el cuidado del patrimonio cultural material e inmaterial como garante de preservación de la identidad nacional, la tradición y la cultura (artículo 10); la participación de los pueblos indígenas como parte integrante del pueblo venezolano en actividades concernientes al tema de la seguridad (artículo 11); la conservación, el resguardo y la protección de la diversidad biológica, los recursos genéticos y otros recursos naturales (artículo 12); la supervisión y el control estatal sobre las actividades científicas relacionadas con el genoma humano (artículo 13); y los riesgos científicos y tecnológicos que pueden atentar contra la seguridad de la Nación (artículo 14).

Es conspicuo el interés de las actuales autoridades venezolanas por ampliar el campo y la concepción de seguridad y defensa. En este sentido, podría concluirse que el triángulo en el cual se inscribe la nueva tendencia de seguridad está conformado por tres vértices: seres humanos, naturaleza y tecnología<sup>73</sup>. Si se establece un paralelismo, puede notarse que la LOSN actual, a diferencia de la antigua ley orgánica, va más allá de los términos meramente realistas y tradicionales de la seguridad, sin descontarlos, concentrados en el poder estatal, la planeación y el accionar militar, la supervivencia del Estado y los sacrosantos principios de la soberanía y la integridad territorial. La inclusión de novedosos tópicos culturales, ambientales, científicos, tecnológicos y sociales imprime un carácter muy completo a la nueva ley y denota una amplia comprensión de los términos de seguridad y defensa. Asimismo, la ley contiene una amplia gama de ámbitos ligados a la seguridad: *social, cultural, económico, político, geográfico, ambiental y militar*. En pocas palabras, podría decirse que, por lo menos en términos normativos, se alcanza una visión integral sobre la materia, de manera que se le da extensión y profundidad al área de la seguridad, acordes con las exigencias del mundo contemporáneo.

---

<sup>71</sup> Manrique, 13-32.

<sup>72</sup> El artículo reza así: "la seguridad de la nación está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su supervivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos".

<sup>73</sup> (Mora 2004)

## Revolución Bolivariana

El otro aspecto que debe ser mencionado es la inclusión en la nueva ley de una orientación innovadora que abarca la tripleta seguridad, desarrollo y democracia. Según la teoría existen dos concepciones del desarrollo: una en función exclusiva del crecimiento económico y la otra en función del hombre<sup>74</sup>. La primera concepción ha tenido una mayor difusión a escala internacional y va de la mano de la expansión de los principios del mercado y del neoliberalismo. Chávez es un líder revolucionario y contestatario, enemigo del sistema mundial de capitalismo salvaje; por ello, realza la necesidad de proponer nuevos modelos, entre ellos el del desarrollo centrado en el factor humano. Esta segunda concepción sería mucho más apropiada para los países en vía de desarrollo y su principal objetivo sería incrementar la calidad y las condiciones de vida de la población. La nueva ley orgánica enuncia este objetivo y lo declara en plena armonía con los intereses nacionales venezolanos (artículo 9)<sup>75</sup>. Adicionalmente, tal y como lo estipula la Constitución, tanto la seguridad como la defensa de la nación tienen el mismo fin: asegurar el logro de estos intereses nacionales. En suma, la nueva concepción de seguridad y desarrollo en Venezuela pondera al elemento humano por encima del estricto crecimiento económico; no obstante, la nueva concepción involucra también al crecimiento económico, pero no como variable independiente y fundamental.

El Proceso Revolucionario Bolivariano aboca entonces un *desarrollo a escala humana* y, para lograr este cometido, considera necesario el establecimiento de la denominada *democracia participativa*, término acuñado tanto por la constitución de 1999 como por la LOSN de 2002. Este tipo de democracia supera a la tradicional democracia representativa en el sentido de que hace uso de diversos medios e instrumentos para aumentar la participación ciudadana en todas sus formas. Con tales fines, la constitución dedica gran parte de su contenido al fomento de la descentralización, la transferencia de competencias y la desconcentración del poder. Asimismo, tanto la ley orgánica como la Constitución acentúan repetidas veces el principio de la corresponsabilidad que debe regir las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en lo tocante a los temas de seguridad<sup>76</sup>.

Es importante, dedicar unas cuantas palabras en este apartado al tema de la Nueva Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional aprobada en septiembre de 2005. Vale decir que en la ley se otorgan mayores facultades discrecionales al presidente de la República para designar a los ocupantes de los altos mandos militares; asimismo, brinda las herramientas necesarias para desarrollar y acrecentar el ejército de reservistas, sobre el cual también prevalecen las decisiones y el mando presidenciales. Con este propósito, se resalta en la ley, principalmente, la relevancia del fortalecimiento del marco de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad. Adicionalmente, se menciona el interés del gobierno venezolano y la Fuerza Armada por establecer una alianza con los demás contingentes suramericanos, con miras a consolidar una integración de fuerzas armadas suramericanas (aunque en la ley no se mencione expresamente, lo que se propone el gobierno venezolano con esta disposición es materializar la OTAS, Organización del Tratado del Atlántico Sur).

## Conclusiones

Se ha mostrado qué tan complejo es el escenario actual de seguridad en el país venezolano. Para comprender este entramado de seguridad es necesario analizar una amplia gama de elementos a la luz de la geopolítica, la geoeconomía, el orden interno, el proyecto de

---

<sup>74</sup>74 (Mora 2004)

<sup>75</sup> Artículo 9: La familia será protegida como unidad insustituible en el desarrollo y formación integral del individuo, a través de políticas que garanticen el derecho a la vida y los servicios básicos, vivienda, salud, asistencia y previsión social, trabajo, educación, cultura, deporte, ciencia y tecnología, seguridad ciudadana y alimentaria, en armonía con los intereses nacionales, dirigidos a fortalecer y preservar la calidad de vida de venezolanos y venezolanas.

<sup>76</sup> Los artículos de la constitución que alimentan la democracia participativa son: 184, 185, 157, 158, 166, 167, 182, 168, 162, 111, 118, 70, 62 y 40. El principio de la corresponsabilidad se encuentra consignado en los artículos 5, 8, 16 y 20 de la ley orgánica de seguridad de la nación.

## Revolución Bolivariana

Revolución Bolivariana, los cambios legales que con el paso del tiempo ha experimentado la materia, así como la evolución del papel de los militares en la sociedad.

Respecto al campo geopolítico y geoeconómico, deben subrayarse las profundas connotaciones que han tenido a través del tiempo el principio de la territorialidad y la condición de *petroeconomía* de Venezuela. Vale decir que los objetivos sobre defensa costera y marítima, seguridad de fronteras, control territorial y defensa de precios y mercados del petróleo responden a temas permanentes del interés nacional para la seguridad del país. Sin embargo, los cambios en el escenario internacional y el inicio de la Revolución Bolivariana implican la definición tanto de nuevos objetivos como de estrategias y políticas actualizadas de seguridad y defensa, a saber: fortalecer los mecanismos multilaterales a nivel general; fomentar, asimismo, la integración suramericana y caribeña a escala media; y consolidar el control territorial, acompañado de desarrollo nacional. En este sentido, la actual administración ha impulsado nuevos principios y procesos como: *el multilateralismo* y *el multipolarismo*<sup>77</sup>; la utilización del petróleo como arma política y factor de integración; y el fortalecimiento político de la unión suramericana y caribeña a través del ALBA, la Comunidad Suramericana de Naciones y Petroamérica.

Así pues, la condición venezolana de país caribeño, andino, amazónico y, por tanto, suramericano, conlleva la identificación de los principales planes y acciones con respecto a los temas geopolíticos y de interés nacional. A nivel interno, *las misiones* y los proyectos sociales del gobierno actual (desarrollados tanto en las ciudades como en las zonas marginadas del sur y en los resguardos indígenas en el Amazonas y la selva de Guyana), concentrados en programas de alfabetización, salud, educación, vivienda y servicios públicos, están dirigidos a integrar efectivamente a todo el territorio venezolano y consolidar un efectivo control territorial. Con este mismo objetivo, ha sido planeada la estrategia de repoblamiento, y promulgada la ley de reforma agraria, y se han difundido los programas de protección al indígena y fomentado el plan de descentralización<sup>78</sup>.

La creencia de vocación caribeña ha impulsado a varios gobiernos venezolanos a establecer alianzas y a ejecutar proyectos que involucran a distintas islas y países de la zona, incluyendo a los centroamericanos, con miras a adelantar la unificación de lo que ha sido nombrado a manera de utopía: “el Gran Territorio del Caribe”. El estrecho vínculo, más que nada ideológico, de Hugo Chávez con Fidel Castro se destaca en este contexto y la creación de Petrocaribe es un logro innegable con relación a este antiguo interés venezolano.

A nivel regional, vale decir que aunque la integración promovida por el Pacto Andino a finales de los sesenta haya demostrado logros incuestionables desde sus orígenes, sobre todo a nivel comercial e institucional, hoy en día no se muestra como un cuadro de unidad sólido para enfrentar los retos, desafíos y amenazas de carácter transnacional que hoy afectan a todos los vecinos de la zona en materia de seguridad. Las fronteras de los países andinos están siendo invadidas por todo tipo de actores y acciones ilegales, que traspasan los límites fronterizos. La

---

<sup>77</sup> El primer concepto se opone al unilateralismo: contexto global en que el proceso de toma de decisiones políticas está controlado y orientado según los intereses de un solo hegemón que posee el poder político, económico, militar y cultural suficientes para influir a todos los demás actores del sistema. Así que el multipolarismo se basa por un proceso de toma de decisiones a nivel global en el que participan más de dos actores y que tiene lugar por lo general en el seno de un organismo internacional. A través del multilateralismo, Chávez desea establecer mecanismos más equilibrados y justos, en que tanto los actores poderosos como los débiles, a través del diálogo y el consenso, configuren un orden internacional que refleje los intereses no de uno sino de la mayoría. Por su parte, el multipolarismo propone la multiplicación de los polos de poder en el escenario global, de modo que no exista un solo actor hegemónico que se imponga sobre los demás y sus intereses.

<sup>78</sup> Vale anotar que la mayoría de los programas sociales elaborados por la administración Chávez están siendo ejecutados. Con respecto a la estrategia de repoblamiento se están construyendo aldeas universitarias en el marco de la Misión Sucre en distintos municipios a lo largo y ancho del país. La ley de tierras ha sido aplicada a terrenos baldíos y ociosos tanto en zonas rurales como periféricas. (Ciudad Universitaria 2004) (Moreno 2004).

## Revolución Bolivariana

interdependencia andina es entonces cada vez mayor, pero parece ser que, desafortunadamente, no están siendo el comercio ni la cooperación los factores característicos de la integración, sino el conflicto y la intensificación de las amenazas regionales<sup>79</sup>. En suma, la situación de seguridad que atraviesan hoy en día los países miembros de la actual Comunidad Andina de Naciones (CAN), tal y como fue renombrado el Pacto en 1988, es la más negativa de toda su historia; los objetivos de la integración están bajo constante riesgo en razón de las múltiples amenazas que hoy se ciernen sobre la región<sup>80</sup>.

Adicionalmente, existen actualmente directrices políticas diametralmente opuestas entre los dos países que históricamente han sido el eje de la integración: Colombia y Venezuela. Por su parte, el gobierno de Colombia ejecuta un proyecto calificado de derecha liderado por el actual mandatario Álvaro Uribe Vélez, quien busca un acercamiento cada vez más estrecho con Estados Unidos. Esta orientación choca con la Revolución Bolivariana de Hugo Chávez, quien busca fomentar un proyecto de izquierda, y para ello dirige su mirada con gran interés hacia el sur de la región, en aras de generar alianzas con países latinoamericanos como Brasil, Bolivia, Ecuador, Bolivia y Argentina. Sin embargo, la puesta en marcha de proyectos comunes como la construcción del poliducto binacional engendraría innegables intereses y bondades económicos. En este sentido, el pragmatismo podría ser un aliciente que se imponga sobre las diferencias ideológicas de ambos gobiernos. No sobra mencionar, que tanto el presidente Álvaro Uribe Vélez como su homólogo Hugo Chávez se proponen permanecer en el poder por varios años más; y todo parece indicar que así va a ser.

En el marco continental e internacional, es importante recalcar el cambio de orientación geopolítica que marca la llegada de Chávez al poder. Oponiéndose al tradicional esquema de relaciones cordiales con los Estados Unidos durante el período del *puntofijismo* (lo cual no implicó siempre un alineamiento incondicional por parte de Venezuela), el nuevo mandatario venezolano ha adoptado una postura retadora y recalcitrante con respecto al coloso del norte. Se está generando, entonces, una reestructuración de la estrategia de política exterior venezolana, dando prioridad a las alianzas, no sólo con los países del sur, sino también con gigantes del juego político internacional. Los nuevos acercamientos a China y a Rusia son prueba de ello y ratifican el propósito chavista de intensificar el *multilateralismo* y el *multipolarismo* en el contexto de las relaciones internacionales. El activo papel que ha desempeñado Venezuela en la OPEP, desde el ascenso de Chávez a la presidencia, sigue esta misma lógica. La evidencia es suficiente para reconocer qué tan integral y estratégica es la visión del actual mandatario venezolano y ratificar su interés por sacar adelante una revolución de grandes proporciones.

Respecto a las transformaciones de carácter jurídico-político que se vienen ejecutando a escala doméstica, se concluye que la arquitectura de seguridad venezolana cursa por un período de reestructuración profunda en razón de los instrumentos jurídicos y legales promulgados por la actual administración, que, por cierto, cada día provocan más acciones concretas. Tanto la

---

<sup>79</sup> En el marco legal y formal se han propuesto múltiples estrategias para paliar los graves problemas que afectan la seguridad regional; no obstante, han faltado ingentes recursos de poder y capacidad de liderazgo para ponerlas en práctica. En el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación venezolana 2001-2007 se enuncia el interés del gobierno en fortalecer la defensa regional y promover régimen de seguridad integral hemisférico de carácter integral y multidimensional (capítulo 5; artículo 5.5). Además, la iniciativa para sacar adelante un Acuerdo Común de Seguridad Andina fue planteada por primera vez en la Cumbre de Lima de 1997 por los ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina y avalada por unanimidad por los presidentes andinos durante el XIV Consejo Presidencial Andino celebrado en Quirama, Colombia, en Junio de 2003.

<sup>80</sup> En el Acuerdo de Cartagena, el cual da origen a La Comunidad Andina se encuentran los siguientes objetivos: "promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano... asimismo se busca procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión"

## Revolución Bolivariana

redefinición de las relaciones cívico-militares, como el propósito de desarrollar un nuevo modelo de Fuerzas Armadas enfocadas en las acciones humanitarias y la labor social, son un primer elemento de cambio. Igualmente, la inclusión de nuevos conceptos como la *democracia participativa* y el *desarrollo a escala humana* significan nuevas orientaciones en materia de seguridad que anteriormente no existían. En este mismo sentido, la ampliación de los ámbitos, los temas y los conceptos relacionados con la seguridad se traducen en una visión mucho más extensa e integral de la materia. También vale resaltar que, según la nueva Ley Orgánica de Seguridad de 2002, los intereses del nuevo gobierno se centran en incrementar las *condiciones de vida* de los venezolanos, brindándoles la posibilidad de participar más activamente en un proyecto de nación, cuya seguridad exige la *corresponsabilidad* entre Estado y sociedad civil. Se trata, entonces, de un complejo armazón, cuyos elementos están estrechamente interrelacionados para dar respuesta efectiva a los retos, desafíos y amenazas que en cualquier momento puedan afectar al país.

Se podría concluir que la actual armazón de seguridad y defensa está compuesta tanto por arraigados conceptos y nociones de seguridad heredadas de períodos pasados, en especial del Puntofijismo que fue influido por la Doctrina de Seguridad Nacional, como por novedosos conceptos y revolucionarias herramientas promovidos por un nuevo gobierno que, sin lugar a dudas, genera, ora revuelo, ora esperanzas, no sólo en el país sino también en la región.

Es importante, asimismo, observar con cuidado los recientes acontecimientos venezolanos, ya que existen serios problemas que están sin resolver. Actualmente, se presenta una profunda crisis política que se manifiesta en la aguda polarización en que se encuentran sumidas las fuerzas políticas del país y que plantea serias complicaciones al Proyecto Bolivariano. Para muchos, Venezuela se ha convertido en un peligroso campo de batalla, donde la oposición ha mantenido cruentos enfrentamientos con el gobierno y sus seguidores. La base de apoyo con la que cuenta Chávez sigue siendo los principales círculos del estamento militar, algunos sectores de la clase media y la población más pobre; y, hasta el momento, este bloque ha contrarrestado efectivamente los impulsos que buscan derrocar al presidente.

Después del acuerdo de mayo de 2004<sup>81</sup> se generó un período de calma relativa, en el que se paralizaron los enfrentamientos violentos y los álgidos disturbios característicos de meses anteriores. En junio del mismo año, tanto gobierno como oposición lograron ponerse de acuerdo respecto a la realización de un referendo revocatorio con veeduría del Centro Carter y la OEA, en el mes de agosto. Se pensó que la puesta en marcha de este instrumento democrático zanjaría, en algún grado, las fuertes fricciones entre ambos bandos; pero, tras el significativo éxito de Chávez en el referendo, acompañado por el subsiguiente rechazo y las denuncias de fraude de la oposición, todavía son muchas las dudas y preocupaciones que existen acerca del desenlace de la inestable situación política y el incierto escenario de seguridad venezolanos. El escenario de las elecciones legislativas de diciembre de 2005 confirma lo anterior.

Tal y como están las cosas, todo parece indicar que en Venezuela se prolongará el mandato del actual presidente, por lo menos, hasta 2007. En este sentido, lo más seguro es que se multipliquen todos los dispositivos necesarios para adelantar la Revolución Bolivariana; asimismo, las estrategias y los lineamientos de seguridad propuestos por el actual gobierno seguirán siendo desarrollados e intensificados. De manera que la tendencia del cuadro de seguridad apuntaría hacia la continuación y la consolidación de los objetivos del gobierno chavista en términos de seguridad a escala tanto nacional y regional como internacional. Actualmente, los altos precios del petróleo (que alcanzan los 60 dólares el barril) le dan mucho poder de maniobra a la administración de Hugo Chávez para continuar con todos sus proyectos e intensificar alianzas a escala mundial. Las trabas más significativas para el posterior desarrollo de la Revolución Bolivariana provendrían de las políticas y los dispositivos que adelanten próximamente el gobierno de Washington y la

---

<sup>81</sup> Mediante el acuerdo, la oposición y el gobierno se comprometieron a realizar una jornada de *reparo* para verificar las firmas de un primer referendo del año anterior y fijó la celebración de un referendo revocatorio en el mes de agosto del presente año. Las partes accedieron, igualmente, a la supervisión de la OEA, el Centro Carter y la PNUD.

## Revolución Bolivariana

oposición venezolana; que por el momento permanece muy debilitada y fraccionada, y además no presenta alternativas fuertes y convincentes frente al actual gobierno.

La crisis interna podría entonces intensificarse en razón de un aumento del descontento de la oposición al sentirse incapaz de sustituir a quien se encuentra a cargo del ejecutivo. Si las cosas siguen este rumbo, los ánimos podrían caldearse al punto de acrecentar la espiral de violencia hasta niveles preocupantes; incluso hay quienes temen la explosión de una guerra civil en Venezuela, en vista de una eventual radicalización extrema de las partes<sup>82</sup>. No obstante, tan caótico desenlace podría prevenirse, siempre y cuando se sienta una eventual y sensata postura del presidente, que demuestre su interés en negociar con la oposición, en aras de la celebración de un *pacto gubernamental* que incluya a las diferentes fuerzas políticas y aplaque las animadversiones más destacadas de la sociedad. De la oposición también se necesitaría una posición más conciliadora y menos intransigente para evitar una crisis grave. Los últimos acontecimientos han demostrado un tono mucho más conciliador y pragmático de la clase empresarial del país, en aras de generar acuerdos y entendimiento con la esfera gubernamental.

No obstante, habría que contemplar también la posibilidad de que se sostengan o se incrementen las medidas autoritarias por parte del gobierno, con miras a acrecentar su poder a toda costa. Cabe recordar las numerosas ocasiones en las que ha primado la reacción represiva y violenta del Estado frente a las protestas de sus opositores. Varias ONG, la Sociedad Interamericana de Prensa y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han lanzado fuertes críticas y acusaciones al gobierno debido a las recurrentes violaciones de los DD. HH y la aplicación de medidas antidemocráticas en las turbas callejeras<sup>83</sup>. No sólo la fuerza pública ha disuadido y acallado a los protestantes de manera indebida, sino que también existen grupos de civiles armados (inscritos en los cada vez más concurridos *círculos bolivarianos*) que, en aras de mantener a su líder en el poder, han desatado actos de violencia en detrimento del orden, la estabilidad y la seguridad del país. Existen también rumores acerca del surgimiento de grupos armados al margen de la ley (tanto de guerrilleros y paramilitares como de milicias urbanas), de uno y otro bando, lo cual puede acarrear peligrosos resultados para la situación de seguridad interna venezolana<sup>84</sup>.

Y no sobra decir que Chávez cuenta con los altos precios del petróleo que hoy tanto preocupan al mercado internacional, pero que, por otro lado, coadyuvan definitivamente para la sostenibilidad del gobierno y del proyecto bolivariano. No es fortuito que muchos de los programas sociales llevados a cabo bajo la dirección de la administración actual hayan sido financiados gracias a las ganancias producidas por las ventas de crudo. En efecto, estas acciones concretas, junto a la figura y el discurso sumamente atractivos del presidente, le han abierto un importante espacio en amplios sectores sociales venezolanos (así como de otros países), que se traduce en el contundente apoyo que le fue brindado en el referendo y que, muy probablemente, seguirá recibiendo su programa por algunos años más.

### Bibliografía

Calcagno, Erick, "Economía de la sublevación." *Ediciones de Le Monde Diplomatique* 35 (2002): 29.

Ewell, Judith, "The Development of Venezuelan Geopolitical Analysis since World War II", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 24, No. 3 (1982): 295-320

Gott, Richard, *In the Shadow of the liberator*. New York: Verso, 2002.

---

<sup>82</sup> (International Crisis Group 2004)

<sup>83</sup> (International Crisis Group 2004)

<sup>84</sup> Según informes de inteligencia de la Disip y la policía judicial, dos cuerpos nacionales de policía, entre estos grupos se encuentran los Tupamaros, los Carapaica, el 23 de Enero y el Frente Bolivariano de Liberación, entre otros. Sin embargo, el gobierno niega su existencia.

## Revolución Bolivariana

Harnecker, Marta. *Entrevista a Hugo Chávez Frías: un hombre, un pueblo*. Bogotá: Ediciones desde abajo, 2002.

Legault, Albert, "Vers une nouvelle donne pétrolière?" *CEPES, Bulletin 62* (2003) :1-4

Manrique, Miguel, *La doctrina de seguridad en las Fuerzas Armadas Venezolanas*, Caracas, Fondo Editorial Trópicos, 1996.

Medina, Medófilo y Margarita Maya López, *Venezuela: confrontación social y polarización política*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2003.

Molina, José E. y Carmen Pérez, "Evolution of the Party System in Venezuela, 1946-1993", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, No. 2 (1998)

Mondal, Water. *Hacia una nueva relación: el papel de las Fuerzas armadas en un gobierno democrático*. Buenos Aires: Lasershop, 1991.

Ramos, P. Francesca y Enrique Serrano, "La Venezuela indescifrable de Chávez", *Revista Desafíos, No. 1, segundo semestre* (1999): 40-56

Serbin, Andrés, Andrés Stambouli, Jennifer McCoy y William Smith (editores), *Venezuela: la democracia bajo presión*, Miami: Nueva Sociedad, 1993.

Sucre Heredia, Ricardo. "La política militar en la Constitución de 1999; ¿cambio o continuidad?", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, No. 1 (2003): 146-162

### Artículos en línea

Aveledo, Ramón Guillermo, *Salvar las FFAA: una tarea nacional. II Jornadas Venezolanas* [en línea]. Caracas: Página del centro. [citada 12 de febrero de 2004]. Disponible en World Wide Web: (<http://paginadelcentro.com>, consulta: febrero de 2004).

Badillo, Enrique. *Retrospectiva de las relaciones diplomáticas entre China y Venezuela* [en línea]. Beijing: Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Beijing [citada 16 de marzo de 2002]. Disponible en World Wide Web: ([http://venezuela.org.cn/download\\_files/Relaciones%20China%20y%20Venezuela.doc](http://venezuela.org.cn/download_files/Relaciones%20China%20y%20Venezuela.doc))

Bonilla, Laura. *Inquieta la carrera armamentista de Chávez* [en línea]. Washington: 11 abril [citado 25 de noviembre de 2005] Disponible en World Wide Web:

(<http://www.11abril.com/index/especiales/Preocupaciones/CarreraArmamentista20050316.html>).

Castillo, Hernán *El Plan Colombia y las relaciones civiles y militares en Venezuela* [en línea]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.-25 mayo, 2001]. Disponible en World Wild Web :

(<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>)

"Chávez quiere comprar buena parte de la infraestructura energética del país" [en línea]. Bogotá: Noticiero Digital. [citado 25 de noviembre de 2005] Disponible en World Wide Web: (<http://www.noticierodigital.com/forum/viewtopic.php?t=37077>)

"Chávez agradece al Rey y "a toda España" la firmeza ante EE UU". [en línea]. Madrid: El País [citado 29 de noviembre de 2005] Disponible en World Wide Web: ([http://www.elpais.es/articulo/elpporesp/20051128elpepinac\\_16/Tes](http://www.elpais.es/articulo/elpporesp/20051128elpepinac_16/Tes))

## Revolución Bolivariana

“En marcha Programas de Formación de la Misión Sucre” [en línea]. Caracas: Ciudad Universitaria. [citado 20 de noviembre de 2004] Disponible en World Wide Web: (<http://ciudad-universitaria.com/lat/notas.php?ver=1794>).

Guerrero, Felix Rossi, *Petróleo y otras oportunidades para Venezuela*, [en línea]. Bogotá: Revista electrónica Analítica. [citado 31 de mayo de 2004]. Disponible en World Wide Web: (<http://analitica.com>).

“¿Hacia una guerra civil?” [en línea]. Quito-Bruselas: Boletín Informativo International Crisis Group, 2004 [citado 10 de octubre de 2004] Disponible en World Wide Web: (<http://icg.org>).

Irwin G, Domingo *Una visión histórica de conjunto sobre las relaciones políticas entre los civiles y militares venezolanos en el siglo XX* [en línea]. Washington DC, Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001. [citado 22.-25 mayo, 2001]. Disponible en World Wide Web. (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>)

“Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad” [en línea]. Quito-Bruselas: Boletín Informativo International Crisis Group, 2003 [citado 8 de mayo de 2004] Disponible en World Wide Web: (<http://icg.org>).

Jacome, Francine, *Crisis de gobernabilidad en Venezuela y sus efectos sobre las relaciones con Colombia*, [en línea]. Revista Futuros. [citado el 31 de marzo de 2004]. Disponible en World Wide Web: (<http://revistafuturos.info>).

Si Bush tente de nous déstabiliser, il n'aura plus une goutte de pétrole [en línea]. París: Le Figaro. [citado 10 de octubre de 2004] Disponible en World Wide Web: ([www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr))

Manrique, Miguel *Relaciones cívico-militares en la constitución bolivariana de 1999* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies, REDES 2001 [citado 22.25 mayo, 2001]. Disponible en World Wide Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20EI%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>)

Mora, Emilio. 2004. *Una alternativa de desarrollo a escala humana* [en línea]. Argentina: Monografías, 2005 [citado el 5 de julio 2004]. Disponible en World Wide Web: (<http://monografias.com>).

Moreno, Alejandro. *La reforma agraria y la ley de tierras* [en línea]. Buenos Aires: Monografías [citado 10 de octubre de 2004] Disponible en World Wide Web: (<http://monografias.com/trabajos15/reforma-agraria/reforma-agraria2.shtml>).

*Negociación entre Venezuela y Rusia incluye helicópteros de combate Mi-35* [en línea]. Bogotá: [citado el 8 de octubre de 2004]. Disponible en la World Wide Web: (<http://eltiempo.com>).

*Palabras pronunciadas por el mandatario en el discurso de desfile militar conjunto en conmemoración del 193 aniversario de la firma del acta de independencia y día de la Fuerza Armada.* [en línea]. Caracas: Página Oficial del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, [citado 5 de julio de 2004]. Disponible en el World Wide Web: (<http://mre.gov.ve>, consulta: 5 de julio de 2004).

Reforma agraria en Venezuela [en línea]. Amsterdam: Radio Nederland. [citado 25 de noviembre de 2005] Disponible en World Wide Web: ([http://www2.rnw.nl/rnw/es/actualidad/americas/venezuela/act050317\\_venezuelagro?view=Standa](http://www2.rnw.nl/rnw/es/actualidad/americas/venezuela/act050317_venezuelagro?view=Standa))

## Revolución Bolivariana

Sánchez, María. *Jatami en Venezuela*. [en línea]. Londres: British Broadway Corporation [citado 27 de noviembre de 2005] Disponible en World Wide Web: ([http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_4342000/4342695.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4342000/4342695.stm)).

Sorans, Miguel. 2005. *Algunas reflexiones sobre el significado del encuentro Chávez y Kirchner* [en línea]. Buenos Aires: Periódico El Socialista, 2005 [citado el 25 de noviembre de 2005]. Disponible en World Wide Web: (<http://www.aporrea.org/dameletra.php?docid=17992>).

Vilma E. Petrash, *Venezuela's national security policy under the Chávez regime: The impact of changed perceptions and practices on Venezuelan regional dynamics* [en línea]. Washington DC: página del Center for Hemispheric Defense Studies [citado 22-25 mayo,2001]. Disponible en World Wild Web: (<http://www.ndu.edu/chds/REDES2001/Papers/Block1/Civilian-Military%20Relations%20Panel-Venezuela%20and%20El%20Salvador/Petrash.Civil-Military%20Panel.doc>)

*Documentos institucionales.*

Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007.

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 1976.

Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2002.

Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2005.

Constitución Bolivariana de 1999.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## **Seguridad y Defensa de Ecuador: Espejismos y arenas movedizas**

**Juan Carlos Ruiz Vasquez**  
Politólogo colombiano

Juan Carlos RUIZ VASQUEZ. Politólogo colombiano. Actualmente adelanta un doctorado en *Politics* en la Universidad de Oxford (Reino Unido) donde estudia los temas de policía y seguridad ciudadana. Obtuvo un Master en Administración Pública en la E.N.A. (École Nationale d'Administration) en Francia. También es Master en Administración de Empresas de la Universidad Laval en Canadá y Master en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes en Bogotá. Es profesor principal de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario en Bogotá donde participa en el Grupo de Investigación en Seguridad (GIS) con el estudio de los temas militares y policiales. Fue director de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Colombia y asesor del Ministerio de Defensa de su país. Ha sido profesor de planta de las universidades colombianas Rosario, Andes y Javeriana. En ésta última se desempeñó como director del departamento de ciencia política. Ha sido catedrático de las universidades Nacional, Externado, del Norte, Autónoma de Bucaramanga, del Atlántico, Javeriana de Cali, ESAP, entre otras.

[\[ Back \]](#)

# Seguridad y Defensa de Ecuador: Espejismos y arenas movedizas<sup>1</sup>

Juan Carlos Ruiz Vasquez

*"It is always impolite to criticize your neighbor  
It is militarily stupid to criticize your allies"*<sup>2</sup>

Durante la Guerra Fría, mientras algunas dictaduras de América Latina comulgaban con la doctrina de seguridad de contención al comunismo; en Ecuador, los gobiernos de facto tuvieron características particulares por el rol modernizador y desarrollista que adoptaron especialmente en los periodos 1962-1968 y 1972-1979. Posteriormente, a partir de los años 80, las Fuerzas Armadas ecuatorianas continuaron siendo un actor esencial en el proceso de habituación democrática, convirtiéndose en un árbitro y ejerciendo un rol tutelar ante la falta de gobernabilidad de las administraciones civiles. Por esta razón, secularmente la agenda de seguridad del Ecuador no estuvo guiada necesariamente por una noción de "enemigo interno", encarnada en el comunismo, como se dio en otros países del continente, sino que fue esencialmente convencional, concentrándose en su frontera sur con el Perú, dados los litigios fronterizos de vieja data con ese país.<sup>3</sup> Por años, ésta fue su principal preocupación a pesar de la existencia al interior de grupos rebeldes menores como "Alfaro Vive Carajo". No obstante, dos factores van a transformar la agenda de la seguridad y la defensa de este país. En primer lugar, la crisis política y económica de los años 90, hará aún más vulnerable a Ecuador frente a las presiones internacionales. En segundo lugar, el crecimiento exponencial de los grupos armados ilegales en Colombia, las consecuencias del Plan Colombia y la estrategia de seguridad democrática del Gobierno colombiano serán percibidas allí como una nueva amenaza para su seguridad.

Este artículo busca mostrar los cambios que ha tenido la concepción de seguridad y defensa del Ecuador. Aunque no ha existido una política en la materia que permanezca en el tiempo y que esté claramente determinada por los gobiernos de turno; se puede afirmar que efectivamente ha existido una visión nacional de las amenazas y los medios a utilizar para enfrentarlas. Resulta imposible hablar de una política y menos de una doctrina de seguridad plenamente determinada o articulada que haya regido las acciones en la materia; sin embargo

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en una serie de encuentros informales y entrevistas formales realizadas en Quito, Guayaquil y Cuenca en Ecuador en marzo 2004 y 2005. Agradezco especialmente al General (r) Oswaldo Jarrín (Ministro de Defensa de Ecuador de la administración Palacio González) y a Alexei Páez las entrevistas y la información aportada para este artículo cuando eran investigadores de FLACSO-Ecuador. Como es natural las opiniones de estos colegas no están representadas aquí y las hipótesis que se exploran son de mi autoría. Estas entrevistas fueron tomadas a título informativo. Igualmente quiero agradecer los aportes generosos y los comentarios siempre esclarecedores del profesor Malcolm Deas de la Universidad de Oxford.

<sup>2</sup> Inspirado del manual publicado por el War Department en Washington y distribuido entre los soldados de los Estados Unidos en 1942 antes de llegar a Gran Bretaña para que pudieran adaptarse a la nueva cultura que los recibía. War Department, *Instructions for American Servicemen in Britain*, Washington, 1942.

<sup>3</sup> El profesor Malcolm Deas señala que la supuesta Doctrina de Seguridad Nacional de combate contra el comunismo durante la Guerra Fría no permeó a todos los gobiernos de la región ni a los estamentos militares por igual. Comparto su posición frente a esta idea poco fundamentada que ha hecho carrera entre los académicos del continente. En algunos casos como en Colombia o Ecuador, los diferentes niveles militares no siempre estuvieron completamente informados sobre los alcances de la Doctrina de Seguridad Nacional que supuestamente el Gobierno de los Estados Unidos estaba implantando en diferentes países del hemisferio. Resulta entonces difícil diferenciar el rol de los militares como salvaguarda de los intereses de ciertos sectores económicos o políticos de la región desde las épocas de independencia con la lucha encarnizada contra el "enemigo interno" que suponía esta nueva Doctrina de Seguridad nacional de la posguerra.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

Ecuador, desde su independencia, ha tenido una percepción, si se quiere explícita o implícita, de sus intereses nacionales en términos de seguridad. En otras palabras, este país ha contado con una agenda y unas prioridades para enfrentar las amenazas potenciales, así el resultado final haya sido débil por las contradicciones inherentes. Por ello, las preguntas que guían este artículo resultan sencillas de postular y más difíciles de responder: ¿Cómo ha percibido históricamente su seguridad el Ecuador? ¿Qué prioridades ha tenido su agenda de seguridad y defensa? ¿Cuál ha sido el rol de sus Fuerzas Militares en el marco de esta agenda de seguridad? ¿Cómo ha variado esta percepción de seguridad hasta hoy en día?

Este artículo pretende compensar en alguna medida la escasa literatura existente que da cuenta de este panorama de la seguridad ecuatoriana a través del tiempo. La producción académica, que toca tangencialmente el tema, se centra en la política exterior, la historia militar o la vida de los movimientos sociales. Sin embargo, han sido pocos los esfuerzos académicos por generar un marco analítico específico sobre la seguridad y la defensa del Ecuador que se aparte de los trabajos producidos en los centros de formación militar. De hecho, el análisis que aquí se presenta se aleja de las postulaciones formales como los libros blancos de la defensa o los organigramas organizacionales que en muy pocas ocasiones llegan a determinar realmente una agenda de seguridad que muchas veces es construida al vaivén de los acontecimientos y las necesidades del momento.

La idea principal de estas líneas es señalar que existe una correlación compleja entre la tranquilidad social interna y la seguridad. No obstante, la gran paradoja se da cuando la agenda de seguridad ecuatoriana se enfoca primero hacia la frontera sur y luego se traslada a la frontera norte, mientras que el problema más agudo se desarrolla internamente con un sistema político cuestionado por protestas sociales de importancia y escasa gobernabilidad. Mientras que Ecuador reorienta su posición en términos de seguridad, los cambios abruptos de gobierno no han permitido definir una estrategia clara sobre su política de defensa y seguridad. La inestabilidad política no solo ha puesto en entredicho la propia viabilidad del Estado sino que ha impedido definir unos derroteros claros sobre su defensa que trasciendan la simple coyuntura.

Para desarrollar esta hipótesis se hará un recuento histórico de la forma como el Ecuador ha entendido su seguridad y la manera como ésta se ha transformado con las repercusiones del Plan Colombia y el final de la confrontación con el Perú a finales de los años 90. En primer lugar, se busca analizar las prioridades de seguridad que Ecuador mantuvo por décadas de cara a vecinos militarmente más poderosos y el rol tutelar que jugaron las Fuerzas Armadas en su concepción. En segundo término se pretende entender los factores que llevaron al Gobierno ecuatoriano a cambiar sus prioridades en términos de seguridad y defensa en la segunda mitad de los años 90. Por último, expondremos las contradicciones y paradojas que ha traído este giro en la agenda de seguridad del Ecuador.

### **La agenda de seguridad del Ecuador se concentró históricamente en la hipótesis de un Conflicto convencional con el Perú y se basó en el rol tutelar de las Fuerzas Militares**

*Una agenda de seguridad tradicional basada en la defensa de la soberanía en su frontera con el Perú.*

Desde su independencia Ecuador centró su seguridad y defensa sobre dos pilares geopolíticos fundamentales. El primero, su soberanía sobre la frontera con el Perú y el segundo sus aspiraciones sobre la cuenca amazónica. La rivalidad territorial con Perú dictó por largos años las aspiraciones y aprehensiones de Ecuador frente a su seguridad. Incluso el surgimiento de Ecuador, primero como territorio español y segundo como nación independiente, se basó en el mito fundacional de la disputa entre Huáscar y Atahualpa y el sentimiento de despojo territorial de los Incas sobre el reino de Quito. Durante la Colonia española, particularmente a lo largo del siglo XVIII y principios del XIX, la Real Audiencia de Quito debió debatirse entre ser parte integrante del Virreinato de Lima o apéndice del Virreinato de la Nueva Granada.<sup>4</sup> Poco contribuyeron, por ese entonces, los cambios de rumbo y opinión de la Corona española que

---

<sup>4</sup> Para un recuento detallado de este tema y daga en los litigios fronterizos de Ecuador, consultar Carrión, Francisco. *Política Exterior del Ecuador*. Quito, Editorial Universitaria, 1986, pp. 308-329.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

ponía a este territorio, algunas veces en cabeza de un Virreinato y, en otras ocasiones, en cabeza del otro. Esta supuesta falta de coherencia obedecía a razones de defensa de los territorios españoles poniendo bajo tutela del Virreinato de Lima la jurisdicción militar pero preservando cierta independencia al aparato burocrático en Quito.

Con la independencia, las pretensiones y reivindicaciones del nuevo Estado ecuatoriano antes que verse esclarecidas se convirtieron con los años en el eje central de sus preocupaciones sobre su integridad como nación soberana. Incluso es sus primeros años como país independiente, Ecuador sufrió los embates de Perú como el ataque de la flota peruana a Guayaquil en 1828 o el bloqueo de las costas ecuatorianas en 1858, concluyendo con un desembarco y la desestabilización por completo de la unidad interna del territorio.<sup>5</sup>

Para la joven nación ecuatoriana, la defensa y reivindicación de su territorio y sus fronteras fue quizás el único medio para construir una identidad nacional con aspiraciones de libertad e independencia. Como muchas otras naciones del continente, la creación de Ecuador como nación soberana debió enfrentar el reto de unir vastos territorios con poblaciones disímiles y diferencias étnicas y sociales importantes, utilizando recursos limitados y un aparato estatal precario. El resultado fue el surgimiento de un joven y débil Estado con escasa legitimidad que sólo pudo entender la soberanía como un ejercicio centralista de control del territorio y sus fronteras. En esa medida el vecino resultaba instrumental para establecer la “ecuatorianidad” y tejer una unidad entre la población.<sup>6</sup>

Tras largos años de negociaciones infructuosas entre Ecuador y Perú para solucionar el diferendo, el conflicto finalmente estalló en 1941 lo que dio pie posteriormente a la firma del Tratado de Río con la anuencia o presión de los Estados Unidos para resolver la crisis en momentos en que éste país se embarcaba en la Segunda Guerra Mundial y estratégicamente era imperante proteger la zona sur del canal de Panamá en el Pacífico.<sup>7</sup>

En la concepción ecuatoriana de su defensa, el conflicto con el Perú fue visto como muestra de una amenaza exterior desde un país claramente expansionista, militarmente más poderoso y embarcado en una carrera armamentista<sup>8</sup>. El trauma de la guerra con el Perú definió las prioridades militares convencionales del Ecuador por encima de la pretendida Doctrina de Seguridad anticomunista que hizo carrera en otros países del continente.

De hecho Ecuador no tuvo una insurgencia amenazante y el grupo guerrillero emblemático “Alfaro Vive Carajo” (AVC) fue controlado sino reprimido violentamente por la administración Febres Cordero (1984-1988) y finalmente desmantelado con la firma de un acuerdo de paz con la administración Borja (1988-1992).<sup>9</sup> Esta guerrilla de tipo indigenista nunca tuvo los niveles de violencia de otras guerrillas del continente como Sendero Luminoso en Perú o las FARC en Colombia. Adicionalmente, los indígenas ecuatorianos tradicionalmente se abstuvieron de intervenir en las confrontaciones civiles entre clases acomodadas por diferencias políticas y regionales durante el siglo XIX.

Desde 1941 hasta 1998, la atención de los gobiernos ecuatorianos siguió dirigiéndose hacia la frontera con el Perú, los litigios fronterizos de vieja data no pudiéndose saldar de

---

<sup>5</sup> Alaya, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editorial Nacional, 1993.

<sup>6</sup> “In fact, the cohesion of these states was constantly threatened for most the nineteenth century by foreign intervention and wars over territory, by regional strife with strong centrifugal tendencies, and by chronic internal political instability” Herz, Monica y Joao Pontes. *Ecuador vs. Peru. Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 22 y 23.

<sup>7</sup> Un artículo de mediados de los años 90 señalaba como prioridades de la agenda de seguridad de Ecuador el conflicto territorial con el Perú, la seguridad interna y la promoción del desarrollo concomitante con la seguridad. El tema del conflicto colombiano no parecía prioritario aún a los ojos de este recuento prospectivo. Bustamante, Fernando. “La Agenda de Seguridad del Ecuador en los 90”, en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 11, n. 4, octubre-diciembre 1996.

<sup>8</sup> El gasto militar de Ecuador fue prácticamente la mitad del gasto militar del Perú durante las décadas del 70 y 80. En 1998, Ecuador disponía de un presupuesto para defensa del orden de 720 millones de dólares mientras que para Perú se aproximaba al millar de dólares. Ver <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>

<sup>9</sup> Isaac, Anita. *Military Rule and Transition in Ecuador 1972-1992*. Londres, McMillan-St. Antony's College, 1993, p. 136,

## Seguridad y Defensa de Ecuador

manera definitiva a pesar de terminada la guerra de 1941 y suscrito el Protocolo de Río de Janeiro. Estos litigios contenciosos fueron arbitrados posteriormente por el brasileño Braz Díaz de Aguiar haciendo de la cordillera del Cóndor, una línea de demarcación muy frágil entre Ecuador y Perú. Ecuador tuvo entonces el sentimiento de haber sido despojado de una parte importante del territorio y proclamó la nulidad del Protocolo intentando recuperar el territorio perdido.

Con incidentes calientes y dos guerras, la de Paquiza de 1981 y la de Cenepa de 1995, el conflicto con el Perú fue el punto central de la política de seguridad del Ecuador. Dado que la situación se presentaba como un escenario convencional frente a un enemigo con clara superioridad militar, la doctrina militar ecuatoriana fue esencialmente disuasiva para que el Perú no consolidara su posición y se revisaran los acuerdos de Río de Janeiro<sup>10</sup>. A su vez, para los militares ecuatorianos resultaba atractivo mantener esta herida abierta en la zona no claramente delimitada de la frontera del Cóndor. Esto les prodigaba recursos cada vez más importantes y suponía un buen punto de negociación para solicitar una salida al río Amazonas, una aspiración geoestratégica del Ecuador.

Entre 1983 y 1990, el gasto militar fue relativamente alto, oscilando entre el 3.3% y el 2.3% del PIB. Aunque el presupuesto disminuyó desde 1991, la guerra con el Perú permitió un incremento considerable del gasto pero nunca comparable a la inversión peruana en términos brutos.<sup>11</sup> En 1995 el Perú atacó durante cinco semanas tres puestos ecuatorianos (Base Sur, Cueva de los Tayos y Tiwinza) en la zona occidental de la Cordillera del Cóndor, considerada zona peruana. Aunque ambos países se adjudicaron la victoria, Ecuador logró mantener una de las tres bases después de los combates. La negociación final, en octubre de 1998, entre el presidente peruano Alberto Fujimori y el ecuatoriano Jamil Mahuad, bajo la supervisión de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos, fue finalmente aprobada por los congresos de ambos países.

### *Las fuerzas armadas ecuatorianas ejercieron secularmente un rol tutelar y de integración social que articuló a las bases populares con los temas de la seguridad y la defensa*

Las fuerzas armadas ecuatorianas se caracterizaron por imponer un modelo desarrollista al llegar al poder tras los golpes de Estado en el siglo XX. Aunque los gobiernos de facto en Ecuador fueron esencialmente institucionales y, en algunas ocasiones, también decían luchar contra el "comunismo" encarnado en sindicatos, partidos de izquierda y los focos rebeldes; se autoproclamaron revolucionarios, sociales y humanistas. Al igual que sucedió con los golpes militares de Brasil (1964), Argentina (1966, 1976), Chile (1973) y Uruguay (1973), en Ecuador se dio una nueva noción de seguridad en donde los militares intervenían casi de manera mesiánica en todos los sectores de la vida pública creyendo ser el eje aglutinador y cohesionador de la sociedad frente a la debilidad de las instituciones civiles para enfrentar las amenazas que desestabilizaban el país.<sup>12</sup>

No obstante, en Ecuador en particular, las dictaduras vieron este rol de protección de la sociedad como la instauración de políticas sociales que permitieran paliar la pobreza y evitar de igual manera un brote insurreccional de izquierda.<sup>13</sup> Esta posición tiene sus raíces en el siglo XIX cuando las fuerzas armadas ecuatorianas surgieron como el resultado de la revolución social y liberal de 1895, que destituyó al ejército conservador y creó unas nuevas fuerzas vinculadas a otros sectores sociales excluidos.<sup>14</sup> En su interior se dieron procesos de movilidad

<sup>10</sup> Entrevista con Alexei Páez

<sup>11</sup> Etienne, Teodoro. *Fuerzas Armadas de América Latina. Nuevo rol, problemática de la droga*. Bogotá: Nova et Vetera, 1997, p. 107.

<sup>12</sup> Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994, p. 33.

<sup>13</sup> Rouquié y Suffern establecen una tipología clásica de las dictaduras latinoamericanas de los 60 y 70 diferenciando las de tipo "pretoriano" (Brasil y Argentina), las "contrarrevolucionarias" (Chile y Uruguay) y las "revolucionarias" (Perú, Bolivia, Ecuador y Panamá). En este sentido, en cada caso, la doctrina de seguridad nacional fue interpretada de manera diferente. Rouquié, Alain et. al., "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". *Historia de América Latina* (Tomo 12). Leslie Bethell (ed.). Barcelona, Cambridge University Press, 1994, pp. 281-341.

<sup>14</sup> Paradójicamente, el nombre de Eloy Alfaro quien encarnara este cambio liberal fue retomado no solo

## Seguridad y Defensa de Ecuador

y ascenso social con la inclusión de sectores medios y medios bajos de la sociedad. De esta manera, las Fuerzas Armadas ecuatorianas se perfilaron como un factor de integración social con inclusión de sectores generalmente olvidados por los sectores políticos. Estas Fuerzas Armadas tuvieron una visión sustitutiva de los grupos gobernantes y encarnaron una perspectiva de unidad nacional por encima de los intereses particulares de estos grupos.<sup>15</sup> De hecho, en 1925, cuando un grupo de jóvenes oficiales de la Sierra tomó el poder, se opuso radicalmente a la plutocracia liberal que había abandonado las reformas radicales en los tiempos de la bonanza del cacao. Algunas reformas de esta etapa militar como la adopción del *habeas corpus* o el sufragio femenino habrían de ser acompañadas más tarde por reformas laborales más extensas.<sup>16</sup>

Desde el golpe de 1925 hasta el de 1972, se dieron algunos cambios sociales con intentos de redistribución de la riqueza. Por ejemplo, el golpe de 1925 significó la adopción de un programa social; el golpe de 1962, aunque netamente anticomunista, propuso una reforma agraria; el gobierno de facto de 1972, se convirtió en un motor de integración y movilidad; y, a fines de los 80, cuando aparece el tema indígena, las fuerzas armadas ecuatorianas optarán por proyectos de desarrollo en las zonas más deprimidas vinculándose con las comunidades indígenas a contrapecho de las elites políticas que exigían la represión del movimiento.

Quizás el golpe de febrero de 1972 es el mejor ejemplo de este rol. La presidencia del General Rodríguez Lara se propuso redistribuir la renta y adelantar una reforma agraria en el marco de un plan de desarrollo entre 1972 y 1978<sup>17</sup>. En momentos en que Ecuador se convertía en el cuarto país exportador de petróleo, tras los hallazgos más recientes de reservas, unido al auge de los precios con el choque petrolero; el gobierno militar decidió tener una injerencia directa en la explotación de hidrocarburos<sup>18</sup>. No obstante, el proceso será revertido por las elites comerciantes de Guayaquil.<sup>19</sup>

En palabras de Francisco Gutiérrez, las dictaduras en Ecuador, a diferencia de los gobiernos de facto del sur del continente, fueron “moderadas, reformistas y modernizantes”, Sus logros en materia macroeconómica fueron considerables, si se les compara con los fracasos rotundos en el Cono Sur, gracias a presupuestos más abultados que se alimentaron esencialmente del aumento de los precios del petróleo, el endeudamiento externo y el déficit fiscal. Esta situación económica les permitió, no solo acelerar el crecimiento económico del país, sino que se tradujo en la inclusión de ciertos sectores olvidados históricamente que podían convertirse en aliados claves frente a la clase política tradicional.<sup>20</sup>

No obstante, este perfil “socializante” de los militares ecuatorianos no fue necesariamente producto de un conjunto de enseñanzas inculcadas en los centros de formación de la alta oficialidad donde se adoctrinara con estos preceptos. De hecho Ecuador careció por largos años de una formación de este nivel lo que hizo menos profesionales sus fuerzas si se le compara con la formación estratégica impartida a la alta oficialidad en Brasil (Escola Superior de Guerra), Perú (Centro de Altos Estudios Militares CAEM) o Colombia (Escuela Superior de Guerra) en donde se impartían un conjunto de valores y principios firmemente cohesionados. Por ello, en el caso ecuatoriano resulta difícil señalar un grupo

---

para bautizar un grupo guerrillero sino para fundar la escuela de formación militar del Ecuador (Escuela Superior Militar Eloy Alfaro). Este personaje esencial en la historia política del Ecuador encarnó ciertas reivindicaciones tanto de indígenas como de militares. Los gobiernos liberales del presidente Alfaro transformaron la cara del país implantando un Estado liberal laico; eliminando los tributos para los indígenas y promoviendo la unidad nacional en torno al conflicto con el Perú. Igualmente Alfaro creó en 1900 el Instituto Técnico Militar y echó las bases para la fundación de la Academia de Guerra en 1911.

<sup>15</sup> Entrevista a Alexei Páez.

<sup>16</sup> Isaacs, Op. cit., pp. 1 y 2.

<sup>17</sup> Según Francisco Gutiérrez “En contraste con las dictaduras altamente represivas -y frecuentemente desastrosas en lo económico de otras partes de América Latina, y del sur del Este de Europa, las ecuatorianas fueron moderadas reformistas y modernizantes”. Gutiérrez, Francisco. “Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador”, en *Análisis Político*, n. 50, enero-abril 2004, pp. 72-85.

<sup>18</sup> Durante el régimen fue creada la CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana). Según Rouquié et al., Op. cit., p. 311.

<sup>19</sup> Es probable que la dictadura de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975) haya tenido una cierta influencia sobre Rodríguez Lara.

<sup>20</sup> Gutiérrez, Op. cit., pp. 75 y 76.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

homogéneo y articulado de oficiales con ideas progresistas o reformistas como parte integrante de su "*esprit de corps*". El fenómeno pudo ser entonces más individual que organizacional.<sup>21</sup>

Aunque la retórica militar progresista y populista no se concretó efectivamente en grandes cambios para la población, las Fuerzas Armadas ecuatorianas adoptaron una filosofía y un discurso de izquierda popular que se acentuó durante los años de habituación democrática y les imprimió una fisonomía particular diferente a los militares de derecha de otros países del continente. Ex-militares golpistas, como Frank Vargas Pasos, optaron por adelantar una política proselitista a partir de partidos de izquierda. Otros ex-militares como Paco Moncayo (siendo candidato a la Alcaldía de Quito) y Lucio Gutiérrez (como candidato a la Presidencia) obtuvieron un sustancial apoyo electoral por haber respaldado las protestas populares y el movimiento indígena cuando eran militares en ejercicio.

La alianza entre algunos sectores de las Fuerzas Militares y bases indígenas y campesinas puede tener su explicación en el afán de los primeros por establecer un apoyo social y un discurso nacionalista que pudiese servir para enfrentar al "enemigo **externo**" (inicialmente Perú tras la derrota en la guerra de 1941) de donde creían provenían históricamente sus principales amenazas en términos de seguridad. En la posibilidad de confrontación convencional contra un país vecino como el Perú, los militares ecuatorianos encontraron en estos nuevos aliados una forma de establecer la unidad nacional como base de la defensa de la soberanía. Los militares jugaron entonces hábilmente la carta social durante la implantación de las dictaduras reformistas. En este marco de alianzas estratégicas, los políticos profesionales fueron y han sido percibidos como demagogos y oportunistas quienes han buscado minar las organizaciones de estos sectores inveteradamente excluidos. "En síntesis, el encuentro de indígenas y militares en múltiples momentos —explícito y electoral en 2002-, explícito y golpista en 2000, implícito y golpista en el apoyo al retiro de Bucaram en 1997, implícito y electoral en los bloques de apoyo a militares con tradiciones golpistas- no es una casualidad, ni corresponde a la voluntad de un pequeño grupo de conspiradores. Ha sido, por el contrario, un factor crucial de la política ecuatoriana...".<sup>22</sup> La alianza entre militares e indígenas es una de las características más visibles del proceso político ecuatoriano en las últimas tres décadas acentuándose especialmente a partir de los años 90.<sup>23</sup>

Adicionalmente, en la política ecuatoriana, las Fuerzas Armadas han cumplido un rol tutelar frente al poder civil que ha sido incapaz de generar consensos de largo plazo y ha carecido de una visión de lo nacional. De hecho, entre 1925 y 1948 se sucedieron 27 gobiernos civiles. Entre 1960 y 1979 solo se dieron dos elecciones democráticas<sup>24</sup>. Entre 1997 y 2005, tres presidentes fueron destituidos o impugnados y no pudieron terminar su periodo constitucional.

La inestabilidad política a mediados de la década de los 90 conjugará generalmente cuatro elementos palmarios en donde los militares serán árbitros y garantes de la institucionalidad en momentos de crisis por encima de un sistema de partidos atomizado y fragmentado alrededor de lealtades clientelares. Estos elementos podrían ser resumidos así: primero, la adopción, por parte de los gobiernos elegidos democráticamente, de medidas neoliberales dictadas por el Fondo Monetario Internacional con grandes costos sociales para el grueso de la población. Segundo, gobiernos civiles con tintes neopopulistas caracterizados por el nepotismo y la corrupción. Tercero, grandes levantamientos y huelgas de sectores marginados como protesta a las políticas de estos gobiernos. Cuarto, un papel fundamental de los militares para mantener el statu quo por encima de la debilidad política de los líderes políticos civiles y de sus partidos.

Quizás la caída de tres presidentes en lo corrido de la última década refleja esta mezcla de factores que caracterizan la falta de gobernabilidad del Ecuador con la consiguiente

<sup>21</sup> Isaacs, Op. cit., pp. 29 y 102.

<sup>22</sup> Ibid., p. 81.

<sup>23</sup> Se tiende a exagerar el crecimiento del movimiento indígena a lo largo de las dos última décadas al igual que se percibe como un movimiento homogéneo. No obstante, los movimientos indígenas se remontan al siglo XIX y emergen más fuertemente en los años 1960. Ver Gerlach, Allen. *Indians, Oil and Politics. A Recent History of Ecuador*. Wilmington, Scholarly Resources, 2003.

<sup>24</sup> Ibid., p. 74.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

intervención de las Fuerzas Militares, tras bambalinas, como último elemento de estabilización o arbitraje. Por ejemplo, la destitución del presidente Abadalá Bucaram en 1997 contiene esta mezcla de elementos y protagonistas que van a reflejar la inestabilidad política y la ingobernabilidad en Ecuador. El gobierno de Bucaram se caracterizó por el nepotismo, la corrupción y la implantación de medidas de tipo neoliberal como el recorte de subsidios a los servicios públicos. Además de sus veleidades por llegar a ser un cantante de rock, el presidente Bucaram tuvo un claro tinte populista otorgando dádivas asistenciales, como comida y útiles escolares, a algunos sectores populares. Tras varias protestas callejeras y una huelga nacional, la Cámara de diputados declaró a Bucaram cesante por incapacidad mental el 26 de febrero de 1997. Durante los días que siguieron a la destitución, Ecuador tuvo prácticamente tres presidentes. Bucaram quien denunciaba un golpe de Estado y eliminaba las garantías constitucionales para asirse desesperadamente al poder; su vicepresidenta Arteaga quien abogaba por su legítimo derecho a suceder al Presidente destituido y Fabián Alarcón, presidente del Congreso, quien fuera designado por sus colegas para reemplazar al mandatario depuesto.<sup>25</sup> Los militares fueron en última instancia quienes dirimieron el conflicto dando su venia a este último.

El gobierno de Mahuad desde 1998 implementará una serie de medidas impopulares como la devaluación del sucre y posterior adopción del dólar como moneda circulante, el incremento de los combustibles y la eliminación de subsidios, entre otras medidas draconianas de mal recibo entre los ciudadanos del común que se vieron obligados a convivir con una gran inflación y un país quebrado e insolvente que cesó el pago de su deuda y se vio obligado a congelar las cuentas bancarias<sup>26</sup>. La crisis económica de 1999 puso en riesgo la estabilidad política del país cuando una fuga masiva de capitales y un aumento del 200% del precio del dólar lo dejaron prácticamente insolvente. El descalabro financiero de los bancos trató de salvarse con la venta de dólares de la reserva internacional con una pérdida de 700 millones que no permitió el préstamo directo a los bancos igualmente insolventes.<sup>27</sup> Con una inflación del 60% y un proceso recesivo, el gobierno de Mahuad decidió dolarizar la economía lo que trajo una protesta popular de proporciones considerables apoyada por sectores medios de la Fuerzas Armadas en asocio con los grupos indígenas. Una alianza de sindicatos, gremios y partidos políticos organizó una huelga nacional e hizo un llamado a la desobediencia civil. Una gran movilización indígena propuso entonces la conformación de una junta de salvación nacional en cabeza del coronel Lucio Gutiérrez. Tras la huida de Mahuad, el coronel Gutiérrez fue reemplazado por el Ministro de Defensa, el General Mendoza Poveda al interior de un triunvirato de gobierno. Nuevamente como en el caso Bucaram, la alta oficialidad de las Fuerzas Militares encausaron de manera inteligente los movimientos populares históricamente marginados que decía representar Gutiérrez para que no pudiesen tomar el poder haciendo que Gustavo Noboa, el vicepresidente, se hiciera a éste en 1999 tras ser investido por el Congreso.<sup>28</sup>

La caída de Lucio Gutiérrez, electo presidente en el 2003, tuvo características similares a la salida de Bucaram y Mahuad. Su gobierno fue acusado de nepotismo y corrupción cuando

---

<sup>25</sup> Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo, <http://www.cidob.org/castellano/index.cfm>  
Consultar <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm> acceso 20 de enero de 2006.

<sup>26</sup> Según la conferencia de Rachel Carrell "Why Ecuador Won't Reform: the Political Economy of IMF reforms 2000-2005", Universidad de Oxford, 2 de diciembre de 2005 "Embarking upon an IMF programme in 2000 following a deep crisis, Ecuador could hardly have been in a more vulnerable position. It was poor, heavily indebted, geopolitically insignificant, unable to devalue following dollarisation, and unable to access financial markets because of a recent debt default. But if Ecuador was so desperate for IMF finance, why did it comply with so few of the structural conditions it agreed to in 2000, and almost none in 2003? How has Ecuador avoided the neoliberal reforms implemented in most of the rest of Latin America? The answer lies in a 'veto player' analysis. Ecuador's fragmented system and chronic instability has provided a range of domestic players with the motive and the ability to 'veto' policy agreed to by the executive. The Ecuador case provides lessons for our understanding of the role of crisis in reform and the way domestic institutions enable domestic actors to impact implementation of international commitments"

<sup>27</sup> Cárdenas, Alejandra. "La política económica de Lucio Gutiérrez y el neopopulismo". *La región andina. Entre los nuevos populismos y la movilización social*. Consuelo Ahumada y Telma Angarita (Eds.). Bogotá, CEJA, 2003.

<sup>28</sup> Ver las biografías completas de Fundación CIDOP. <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/n-018.htm>

## Seguridad y Defensa de Ecuador

varios de sus parientes fueron nombrados en importantes niveles del gobierno. La imagen de Gutiérrez rápidamente se deterioró ante la opinión pública y seguidores por la adopción de medidas impopulares de corte neoliberal, lo que dio por terminada la alianza con sectores y partidos de izquierda como el movimiento Pachakutik. Gutiérrez intentó ganar apoyos en el Congreso manipulando la conformación del poder judicial y electoral. Ante la oposición ferviente de los ex-presidentes Rodrigo Borja y León Febres Cordero, Gutiérrez intentó tejer nuevas alianzas con los ex-presidentes Bucaram y Noboa dándoles la posibilidad de retornar de sus asilos sin el riesgo de ser juzgados. Tras multitudinarias manifestaciones Gutiérrez debió renunciar. Las Fuerzas Militares se mostraron vacilantes en apoyar al presidente constitucional ante la envergadura de las protestas en las calles y la clara oposición del Vicepresidente Alfredo Palacio a las decisiones represivas del gobierno. Palacio finalmente fue juramentado como nuevo presidente en el 2005 en reemplazo de Gutiérrez a quien el Congreso había destituido unas cuantas horas antes.

En resumen, Ecuador se va a caracterizar durante el proceso de habituación democrática por graves problemas de estabilidad política y económica que van a poner en entredicho su seguridad. Estas crisis políticas se dan por la existencia de una sociedad fragmentada y excluida, étnica y socialmente, y la precaria legitimidad de los gobiernos elegidos democráticamente. La destitución del presidente Abdalá Bucaram y Lucio Gutiérrez o la huida de Jamil Mahuad, seguidos por gobiernos interinos igualmente cuestionados, mostraron que el país tenía una ideología de organización muy frágil y una identidad escasamente articulada.

No obstante, las Fuerzas Militares ejercerán un rol tutelar dando y quitando apoyos para permitir los cambios de gobierno sin mayores traumatismos y aplacar el descontento popular. Este rol de arbitraje les ha permitido decidir políticamente con cierta independencia frente a otros actores políticos o sociales. No obstante, este rol parece también irse desdibujando lentamente cuando una parte de la media oficialidad coincidirá y se aliará con vastos sectores tradicionalmente marginados como los indígenas mientras que la alta oficialidad seguirá preservando el establecimiento en manos de sectores blancos acomodados. Este quiebre al interior de las Fuerzas Militares del Ecuador parece estar erosionado ese rol cohesionador que por décadas tuvieron.

### *Unas Fuerzas Militares disuasivas frente a la superioridad militar de los vecinos*

Ecuador ha tenido unas fuerzas militares modestas comparadas con sus dos grandes vecinos Perú y Colombia. Por un lado, Perú ha tenido una tradición de expansión territorial que lo ha llevado a tener varias guerras con sus vecinos (Chile-1879, 1880 y 1882; Colombia-1933; Ecuador-1941 y 1995) y una carrera armamentista durante los 80 que lo hizo célebre en la región por la compra de armamento a la Unión Soviética en plena Guerra Fría, desafiando los intereses estratégicos y económicos de los Estados Unidos en su zona de influencia. La Fuerza Aérea peruana es una de las pocas en el continente que cuenta con aviones caza de última tecnología como el MIG-29. Por su parte Colombia ha tenido un Ejército más numeroso que ha crecido de manera importante a lo largo de los últimos ocho años además de poseer una experiencia real en táctica y logística por la guerra contrainsurgente que ha librado por más de 40 años. Los dineros del gobierno de los Estados Unidos incluidos en el Plan Colombia han venido a engrosar de manera significativa su presupuesto sin tener cuenta el cuerpo de policía que llega a los 160.000 miembros y que también ha recibido recursos importantes por concepto de cooperación internacional en la lucha antinarcóticos.<sup>29</sup>

Comparados los presupuestos en defensa entre 1973 y 1999 de Ecuador, Perú y Colombia es apreciable la diferencia de inversión. Los vecinos de Ecuador contaron por años

---

<sup>29</sup> Ruiz, Juan Carlos. "Reinventing security in Colombia: failed reforms and unfinished modernization of the Colombian Police Force" **International Seminar Networking of Networks: Sharing Knowledge**. Santiago, Chile, October 27-30 2003. También ver la conferencia de Olga Illera en el mismo panel "The international cooperation in the modernization of Colombian Police Force" Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE- Santiago, Chile Track 8 Panel "Modernization and transformation of security in Colombia: New Public Management, international cooperation and citizen participation in the Colombian Police Force"

## Seguridad y Defensa de Ecuador

con presupuestos en términos reales que podían ser entre un 100 y un 300% más altos según la vigencia (Tabla 1 y Gráfico 2). Sin embargo, el peso que tenía el presupuesto en defensa de Ecuador con respecto al total del presupuesto nacional señala que durante la primera mitad de los 90, el esfuerzo fiscal fue mayor para Ecuador. En otras palabras, Ecuador para mantener un sector defensa relativamente modesto debió destinar recursos de su presupuesto en proporción mayor que sus vecinos con el consiguiente sacrificio de otros sectores (Gráfico 1).

Aunque en el caso de Perú el gasto en defensa fue de proporciones considerables durante su carrera armamentista de los 80 y Colombia ha destinado una mayor partida a partir de los 90, Ecuador utilizará, proporcionalmente, una parte importante del presupuesto en su defensa. Sin embargo, esta tendencia tenderá a disminuir dramáticamente a finales de los 90 una vez superado el conflicto con Perú. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas verán disminuido su presupuesto ostensiblemente.

En resumen, al observar la tendencia de gasto en defensa en términos brutos (Gráfico 2) y en porcentaje del gasto nacional (Gráfico 1), se puede señalar el papel preponderante que va adquiriendo Colombia a partir de los años 90. Si durante los 70 y los 80, el gasto militar en Colombia no parecía significativo comparado con sus dos vecinos del sur; a partir de los 90, la tendencia parece revertirse y Colombia toma una importancia inusitada que altera el balance de fuerzas en la región y, con certeza, las prioridades del gobierno ecuatoriano.

**TABLA 1**  
**Gasto en Defensa en Ecuador, Perú y Colombia 1973-1999**

AÑO	Gasto en Defensa (en millones de dólares)			Gasto en Defensa como porcentaje del presupuesto nacional %		
	Ecuador	Perú	Colombia	Ecuador	Perú	Colombia
<b>1973</b>	77.8	289.2	156.4	15.7	20.3	9.1
<b>1974</b>	91.3	320.9	155.7	16.4	20.3	8.4
<b>1975</b>	123.3	470.6	207.3	19.5	23.9	9.2
<b>1976</b>	142.8	580.2	176.6	18.7	26.3	8.4
<b>1977</b>	149.2	894.5	152.6	16.7	39.3	6.5
<b>1978</b>	214.7	710.7	179.5	24.7	32	6.3
<b>1979</b>	201.7	488.3	272.2	21.6	21.4	7.6
<b>1980</b>	215.9	910.9	342.3	15	27	7.7
<b>1981</b>	244.4	937.6	360.5	13.2	23.7	6.9
<b>1982</b>	233.5	1146.8	468	12.1	24.3	8.8
<b>1983 *</b>	184.6	1065.1	456	11	26.2	8.4
<b>1984</b>	192	1705	343	18.1	30.5	8.9
<b>1985</b>	223	1993	402	16.9	36.3	10.1
<b>1986</b>	245	2369	405	16.7	39.8	10.2
<b>1987 **</b>	249 (266)	2055 (2210)	458 (1160)	17.9 (16.2)	33.2	10.6 (17)
<b>1988</b>	257 (307)	NA	568 (1120)	18 (18.5)	NA	11.8 (14.8)
<b>1989</b>	241 (294) (221)	NA	703 (1260) (1150)	15.6 (16.4)	NA	13 (14.9)
<b>1990</b>	242 (398) (302)	664 (623) (660)	884 (1300) (1190)	14.1 (20.4)	14.5 (10.8) (10.7)	20 (17.6)
<b>1991</b>	227 (479) (367)	448 (543) (502)	1059 (1310) (1200)	13.4(24.6)( 23.2)	11.2 (9.9)	20.5 (17.3)
<b>1992</b>	207 (516) (389)	675 (744) (670)	984 (1600) (1470)	11.7(25.4) (20.6)	13.8 (11.1)	13.9 (14.7)
<b>1993</b>	150 (468) (357)	696 (775) (690)	1232 (2180) (1990)	7.8 (21.0) (19)	13.3 (10.8) (11)	NA (18.8)
<b>1994</b>	575 (429)	853 (717)	2120 (1660)	21.8 (21.1)	12.5	17.3

## Seguridad y Defensa de Ecuador

<b>1995</b>	606 (447)	970 (814)	2460 (1880)	18.5 (18.5)	10.1 (10.2)	17.9
<b>1996</b>	526 (392)	964 (808)	3120 (2390)	15.6 (7.7)	11.5 (11.7)	19.2
<b>1997</b>	746 (546)	1350 (1120)	3480 (2840)	20.3 (6.7)	12.9	19.9
<b>1998</b>	640	1140	2830	6.1	12.6	18.8
<b>1999</b>	479	1200	2670	4.4	12.3	15.9

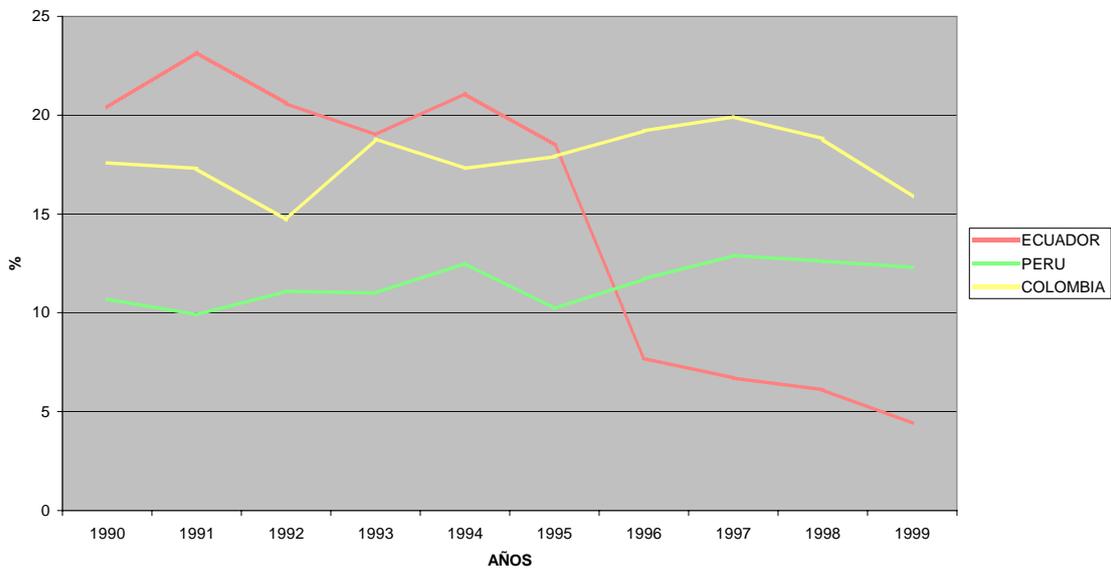
\* Los datos para 1983 presentan considerables contradicciones posiblemente por la base tomada para su cálculo

\*\* A partir de 1987 la misma fuente consultada presenta datos diferentes que se incluyen entre paréntesis. Esto se debe nuevamente a la base tomada o a la inclusión de la cooperación internacional. Se sugiere tomar la segunda o tercera cifra entre paréntesis como la más cercana a la realidad.

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State

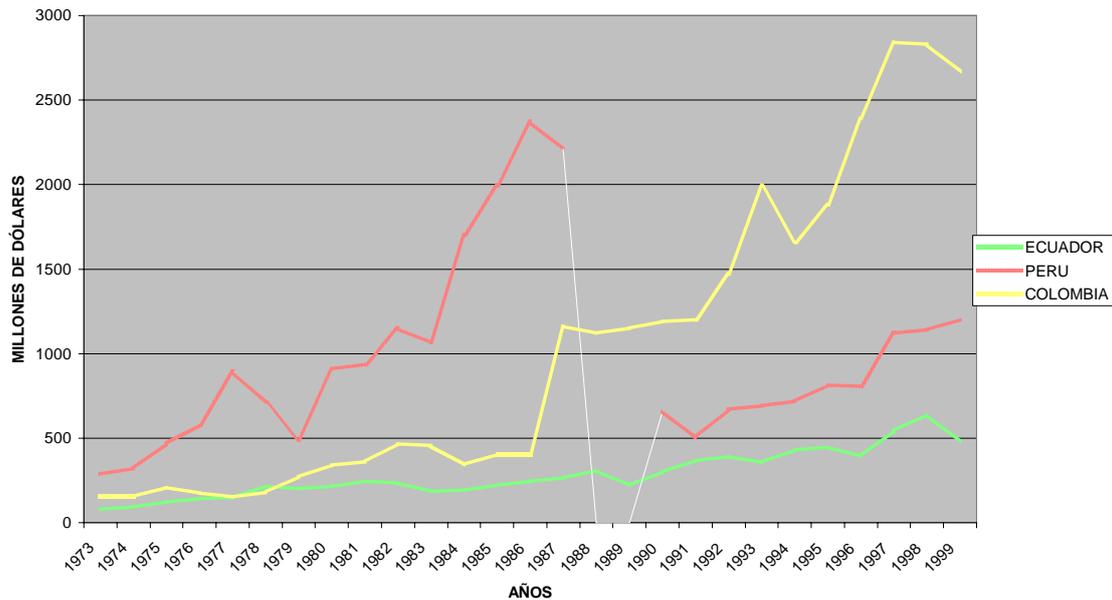
**GRÁFICO 1 Porcentaje del gasto en defensa sobre presupuesto nacional para Ecuador, Perú y Colombia 1990-1999**

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State



**GRÁFICO 2 Gasto en Defensa para Ecuador, Perú y Colombia 1973-1999**

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State



## Seguridad y Defensa de Ecuador

A pesar de una supuesta debilidad del aparato de defensa del Ecuador, se puede observar que ha mantenido unas Fuerzas Militares de un tamaño considerable tomando un ratio de soldados por cada 1000 habitantes. Ecuador ha tenido de manera constante unas Fuerzas que proporcionalmente con su tamaño -en términos de habitantes y territorio- han resultado más grandes que las colombianas (Tabla 2 y Gráfico 3). En otras palabras Ecuador posee un Ejército más consistente con el tamaño del país, el territorio y la población. Una tendencia similar parece dibujarse como la ya explicada en el caso del presupuesto. Mientras en los años 80 Perú mostraba un sobredimensionamiento de su aparato militar, Colombia poseía una Fuerzas Militares más bien pequeñas proporcionalmente. La tendencia comienza a revertirse en los años 90, con un mayor crecimiento de las Fuerzas Militares colombianas y un decrecimiento de las Fuerzas peruanas.

En definitiva, Ecuador se encuentra rodeada por dos vecinos que han tenido un aparato militar mucho más importante en términos brutos. Las Fuerzas Armadas de Ecuador en número de hombres ha sido prácticamente un 50% menor que en Perú y Colombia (Gráfico 4 y Tabla 3). A su vez, si durante los 80 y parte de los 90, Perú parecía ser la amenaza principal para la seguridad del Ecuador por el tamaño de este aparato; para mediados de los 90, el crecimiento y modernización del sector defensa colombiano tendrá que llamar la atención de las autoridades ecuatorianas. No obstante, ante estas amenazas convencionales y externas a la seguridad de Ecuador, este país mantendrá unas fuerzas disuasivas y relativamente proporcionadas con sus necesidades.

**TABLA 2 Tamaño de las Fuerzas Militares según habitantes**

Soldados por cada 1000 habitantes (Soldados)			
AÑO	ECUADOR	PERÚ	COLOMBIA
1983	4.7	8.9	2.5
1984	4.6	7.0	2.4
1984	4.9	6.5	2.2
1985	4.9	6.3	2.5
1986	4.8	6.2	2.8
1987	4.7	6.2	2.8
1988	4.8	5.3	2.4
1989	4.7	5.1	2.8
1990	5.2	5.7	3.3
1991	5.1	5.5	3.3
1992	5.3	4.9	4.1
1993	5.1	4.8	4
1994	5.0	4.7	4.1
1995	5.0	4.7	4
1996	4.9	4.6	3.9
1997	4.8	4.5	3.9
1998	4.7	4.4	4.0
1999	4.6	4.3	4.0

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del *World Military Expenditures and Arms Transfers*. US Department of State

## Seguridad y Defensa de Ecuador

GRÁFICO 3 Tamaño de las Fuerzas Militares según población para Ecuador, Perú y Colombia 1983-1999

Fuente :Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del World Military Expenditures and Arms Transfers. US Department of State

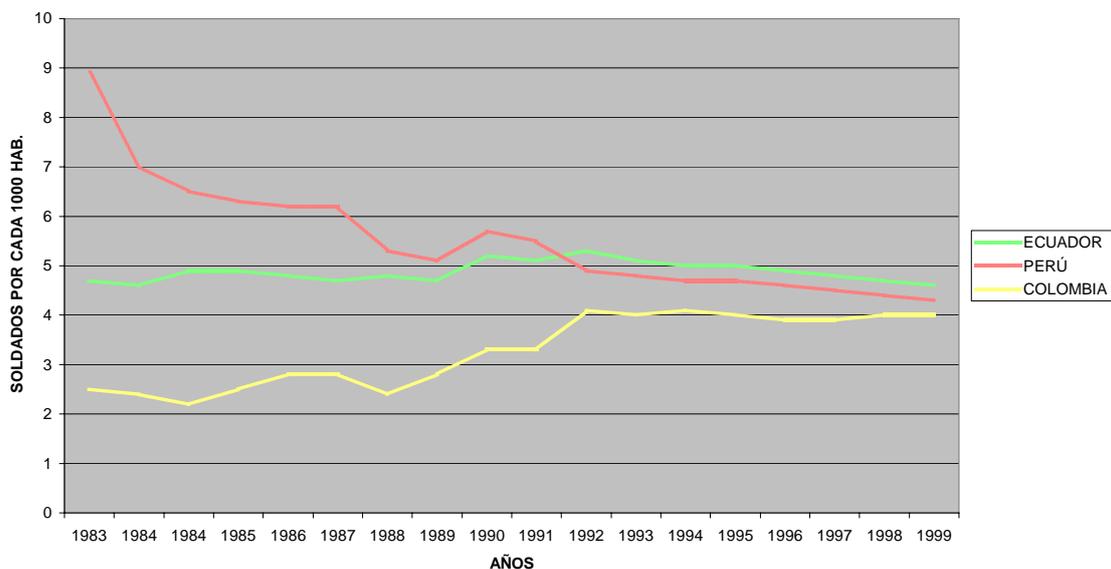


TABLA 3 Tamaño de las Fuerzas Militares

Número de soldados (en miles)			
AÑO	ECUADOR	PERÚ	COLOMBIA
1989	46	110	91
1990	53	125	110
1991	53	123	110
1992	57	112	139
1993	57	112	139
1994	57	112	146
1995	58	115	146
1996	58	115	146
1997	58	115	149
1998	58	115	154
1999	58	115	155

Fuente : Tabla adaptada de diferentes datos obtenidos del World Military Expenditures and Arms Transfers. US Department of State

### EL PUNTO DE INFLEXIÓN: ECUADOR MIRA HACIA SU FRONTERA NORTE CON COLOMBIA

Ecuador no percibía como amenazas y prioridades de su seguridad los problemas internos que tenían sus vecinos.<sup>30</sup> Por ejemplo, desde la década los 80, se dio un *modus vivendi* tácito entre los grupos guerrilleros colombianos y el gobierno ecuatoriano que le permitía a este último no malgastar recursos en la frontera norte y concentrar las tropas en la frontera sur con el Perú. Por conveniencia, las Fuerzas Armadas ecuatorianas mantuvieron un

<sup>30</sup> Un informe del International Crisis Group basado en entrevistas realizadas por la misma época en que se hicieron las entrevistas para este artículo da cuenta de una visión similar a la aquí expresada con la utilización de expresiones como "modus vivendi" y "yunque". En este informe se señala que serán movilizados cerca de 8.000 soldados

## Seguridad y Defensa de Ecuador

estatus de permisividad observante. El ejército ecuatoriano sentía la necesidad de controlar la zona petrolera, muy sensible para la economía del país tanto por el oleoducto como por las zonas de producción que podían ser objetivos estratégicos de fácil acceso para el grupo guerrillero de las FARC (autodenominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Como quiera que las Fuerzas Militares ecuatorianas no tenían la capacidad de controlar el territorio de frontera, se abstuvieron de dirigir grandes ofensivas contra los grupos insurgentes colombianos. De casi 60.000 efectivos, Ecuador ha destinado en los últimos años entre 1600 a 4000 efectivos para custodiar su frontera norte (algunos informes señalan entre 8000 y 12000). Además, la guerrilla colombiana había tejido lazos con la población a ambos lados de la frontera lo que hizo menos efectiva la capacidad operativa del ejército para hacerles frente. Incluso, las FARC enviaron emisarios durante el gobierno de Mahuad para establecer un acuerdo de no agresión y mutuo respeto. Sin embargo, este panorama tendería a cambiar a finales de los años 90.

### *El desborde del conflicto colombiano en una región de frontera vital para los grupos armados ilegales de ese país*

Durante la década de los 90, el crecimiento de los grupos guerrilleros y paramilitares en Colombia resultó exponencial así como su fuerza y su poder militar. Una coincidencia de decisiones políticas y coyunturas desafortunadas hicieron que los grupos armados ilegales en Colombia se convirtieran en amenazas reales no solo para el gobierno colombiano sino para los países vecinos. De manera especulativa se puede señalar que estos grupos armados encontraron el terreno abonado para sus acciones en el sector rural cuando las políticas de apertura económica acelerada de la administración Gaviria (1990-1994) acrecentaron los niveles de desempleo. El empobrecimiento de las zonas cafeteras tras el desplome de los precios del café también tendría consecuencias económicas nefastas entre los cultivadores. Muchos jóvenes campesinos se encontraron sin posibilidades de sustento y el reclutamiento por parte de estos grupos ilegales se dio más fácilmente por medio de la intimidación o de la promesa de algún bienestar. A lo anterior se sumó el desmantelamiento progresivo de los dos grandes carteles de la cocaína (Cali y Medellín) lo que dejó el terreno libre para que la guerrilla entrara de lleno en el lucrativo negocio del tráfico de drogas cuando anteriormente solo exigía contribuciones a los traficantes en sus zonas de influencia. Este enorme nuevo caudal de dinero habría de financiar la guerra de guerrilleros y paramilitares. A su vez, la debilidad política del gobierno del presidente colombiano Ernesto Samper (1994-1998) por haber recibido dineros del narcotráfico durante su campaña, tuvo un efecto doble. Primero una falta sentida de consensos políticos lo que trajo rumores de conspiraciones inspiradas por algunos políticos y ciertos sectores militares con la consiguiente erosión de la gobernabilidad. Segundo, este escándalo produjo la “decertificación” del gobierno colombiano por parte de los Estados Unidos lo que mermó los apoyos y la cooperación internacional de todo tipo que sostenían el aparato de seguridad y defensa de Colombia. A todos estos factores se pueden sumar muchos otros que no han sido suficientemente estudiados y que fueron determinantes en la consolidación y el fortalecimiento de estos grupos ilegales. Por ejemplo, el crecimiento demográfico no estuvo acompañado por un crecimiento del Estado colombiano para suplir las necesidades básicas de niños o jóvenes haciéndolos presa fácil del conflicto. Tampoco es claro el papel que jugó la descentralización administrativa desde 1988 con la elección de mandatarios locales al limitar el control del Estado central o permitir la consolidación de poderes regionales de grupos guerrilleros o paramilitares por intimidación o connivencia. De hecho la amenaza y asesinato de alcaldes y concejales por parte de estos grupos ilegales muestra que los poderes locales no tuvieron forma de enfrentar esta creciente amenaza.

Tanto los grupos guerrilleros como paramilitares van a aprovechar esta mezcla de factores coyunturales y estructurales de la crisis colombiana para expandirse y crecer. Por ejemplo, la VIII conferencia de las FARC en 1993 va hacer prevalecer la línea dura y militar por encima de negociaciones de paz con el gobierno colombiano. En ella se reajusta el plan estratégico con la creación de los bloques, comandos conjuntos y el comando general que debía dirigir la ofensiva con compañías móviles de combate.<sup>31</sup> De 27 frentes guerrilleros a

---

<sup>31</sup>FARC, “Resistencia- Edición Internacional”, n. 32, Mayo de 2004. [http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current&section=1&article=contenido22&article\\_id=21](http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current&section=1&article=contenido22&article_id=21)

## Seguridad y Defensa de Ecuador

mediados de los 80 las FARC pasaron a tener más de 70 una década después.<sup>32</sup>

Las Fuerzas Militares colombianas no tuvieron la capacidad para enfrentar la amenaza creciente. Largos años de inercia institucional y marasmo organizacional llevaron a que el Ejército colombiano no se encontrara preparado para enfrentar la nueva ofensiva de los grupos ilegales. Los descalabros más importantes del ejército se concentraron en corredores esenciales permitiendo un acceso expedito a las zonas de frontera con el consiguiente aumento de los tráficos ilegales (armas, insumos y drogas). Los ataques de las FARC contra las bases militares de Las Delicias y Coreguaje en el Putumayo y Puerres en Nariño, en 1996, cerca de la frontera con Ecuador, llevaron a que la Fuerzas Militares colombianas desmantelaran dos pelotones, uno en Candelilla de la Mar en el Pacífico colombiano y, otro en Puerto Ospina sobre el río Putumayo. Esto dejó el camino libre a las acciones de la guerrilla colombiana en la frontera Ecuador-Colombia.

Ya para 1996, el problema de seguridad en la frontera comenzaba a perfilarse como una amenaza seria para el gobierno ecuatoriano. En parte el acuerdo táctico con la guerrilla y los paramilitares colombianos estaba siendo alterado por su crecimiento inusitado. Para la época fue creada la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) que ha tenido como prioridad el intercambio de información e inteligencia militar. En 1998, se conformó el Comité Binacional de Control, seguridad y vigilancia fronteriza. Ambos mecanismos no han parecido haber tenido el efecto deseado pero reflejan el interés creciente por aunar esfuerzos binacionales en términos de seguridad.<sup>33</sup>

### *La influencia del Gobierno de los Estados Unidos en los cambios de la agenda de seguridad ecuatoriana*

El Departamento de Estado de los Estados Unidos criticaba en el 2002 a Ecuador por tener una zona fronteriza de 600 kilómetros "porosa" por donde ingresaban municiones y explosivos hacia Colombia.<sup>34</sup> Según la organización de conflictos International Crisis Group (ICG), el 40% de la coca procesada en Colombia sale por Ecuador y el 50% del tráfico ilegal de armas entran por esa misma frontera y llegan a las manos de los grupos insurgentes colombianos.<sup>35</sup> En este sentido, se ha señalado la posibilidad de que armamento ligero de las Fuerzas Armadas ecuatorianas haya sido vendido a grupos fuera de la ley en Colombia. No obstante, dos explosiones sospechosas en los polvorines del Batallón Chimborazo en 1997 y la Brigada de Caballería Blindada Galápagos, en Riobamba en el 2002<sup>36</sup> no han permitido investigar cabalmente el posible robo de estas armas especialmente minas.<sup>37</sup>

El tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos según el gobierno de los Estados Unidos se da en dos corredores : uno desde Quito, pasando por las localidades ecuatorianas de Santo Domingo de los Colorados, Quinindé, Esmeraldas, Bocana de Lagarto, La Tola, Borbón, San Lorenzo y Pampanal de Bolívar. La otra, atravesando San Lorenzo, Carondelet, Alto Tambo y Tobar Donoso. Ecuador se estaba convirtiendo para el gobierno de los Estados Unidos en un "facilitador" de las actividades de narcotráfico en Colombia. El territorio ecuatoriano se ha constituido en fuente considerable de sustancias precursoras de estupefacientes que llegan de contrabando hacia Colombia por el departamento de Nariño

---

<sup>32</sup> Ver los trabajos de Camilo Echandía sobre esta evolución geográfica de la guerrilla en Colombia. Por ejemplo consultar Echandía, Camilo. "Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia", Quinta Conferencia Anual sobre Colombia, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, Paz Pública, 26 y27 de abril de 1999.

<sup>33</sup> En conversaciones que sostuve con oficiales de alto rango de la Armada de Colombia se señala que la Combifron no son mecanismos activos por lo que resulta más eficiente los acuerdos de mutuos amigos entre oficiales de ambos países que se han conocido como alumnos en cursos conjuntos de formación militar en alguno de los dos países o en Estados Unidos.

<sup>34</sup> Cárdenas, Op. cit.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Blanco y Negro (suplemento de Hoy On line 30 de noviembre de 2002) <http://www.hoy.com.ec/suplemen/blan217/byn.htm>

<sup>37</sup> Esta situación llevó a roces diplomáticos entre Ecuador y Colombia tras el atentado contra el dirigente gremial colombiano Jorge Visbal supuestamente con un lanza granadas que tenía marcaje del Ejército ecuatoriano. El Mercurio, Octubre de 2003,

## Seguridad y Defensa de Ecuador

desde la provincia de Esmeraldas.

En este contexto, el gobierno de los Estados Unidos va a presionar un cambio de rumbo en las prioridades de seguridad del Ecuador. En vista de la entrada del Plan Colombia, el gobierno de los Estados Unidos allanó el terreno para que el conflicto entre Ecuador y Perú se resolviera rápidamente y liberar así recursos y hombres que se destinasen a la frontera con Colombia. No es gratuito que el diferendo entre Ecuador y Perú se hubiera solucionado el mismo año en que se estrenaba la nueva administración del presidente colombiano Andrés Pastrana Arango y se diera inicio al llamado Plan Colombia auspiciado por el gobierno de los Estados Unidos como estrategia contra el tráfico de drogas y como programa de contención del conflicto colombiano.

En este marco, Ecuador se convirtió inicialmente en un "tapón" que buscaba frenar el posible "derrame" del conflicto colombiano.<sup>38</sup> El Congreso de los Estados Unidos llamó a Ecuador "buffer zone" (zona amortiguador) para ilustrar la necesidad de que las manifestaciones del conflicto colombiano no se extendieran a toda la región. Los intereses ecuatorianos se han centrado desde 1998 en la contención de la violencia, evitando cualquier contaminación.<sup>39</sup> En este sentido, la Iniciativa Regional Andina ha provisto de recursos importantes a Ecuador para enfrentar los problemas fronterizos. En el 2002 fueron asignados 882 millones de dólares a siete países de la región (Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela y Panamá) como resultado de la reunión de presidentes el 24 de marzo del mismo año en Lima donde se estableció una estrategia común de lucha contra los grupos terroristas.<sup>40</sup>

La estrategia de seguridad del Ecuador de la administración de Lucio Gutiérrez fue más allá de la simple contención y apuntó a involucrarse de manera creciente frente al conflicto colombiano a pesar de que en sus inicios su gobierno fuera visto con aprehensión por su supuesta inclinación de "izquierda" muy cercana a los presidentes Lula de Brasil o Chávez de Venezuela. Esta nueva agenda de seguridad de Ecuador desde 1999 tuvo por objetivo el incremento de la presencia militar en la zona con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos. La base de Manta de la Fuerza Aérea ecuatoriana fue construida por los Estados Unidos para que fuera piedra angular de la lucha antinarcóticos. En ella operan militares y aviones de los Estados Unidos tras el acuerdo suscrito entre ambos gobiernos el 12 de noviembre de 1999.<sup>41</sup> En la base de Manta tienen su centro de operaciones seis aviones espías estadounidenses. La base resulta fundamental en el triángulo estratégico concebido por el gobierno de los Estados Unidos junto con las otras aristas, las bases de Aruba-Curacao y Key West en Florida, cuyo radio de acción cubriría buena parte del Caribe, encerrando a Colombia en su interior. Adicionalmente, en la región fronteriza se han concentrado un batallón en Tulcán y dos compañías (Lago Agrio y el Oro) junto con la Escuela de Selva "El coca" de los Estados Unidos.<sup>42</sup> Para Adrián Bonilla: "El Ecuador particularmente se encuentra inmerso en el problema. La base de Manta involucra directamente al Ecuador en las operaciones militares en Colombia. Si bien no hay tropas ecuatorianas o estadounidenses en combate, la información, inteligencia aérea y respaldo logístico de la base implica de hecho la participación estadounidense en el conflicto, aunque sin tropas, de la misma manera que la complacencia

---

<sup>38</sup> Se habla de "yunque" haciendo alusión a que el "martillo" colombiano debe encontrar apoyo para "golpear" de manera efectiva y no al viento. Ambos conceptos son utilizados por los analistas de la seguridad ecuatoriana. Ver las entrevistas realizadas para este artículo a los profesores de FLACSO-Ecuador: General Oswaldo Jarrín y Alexei Páez.

<sup>39</sup> Vargas, Alejo. "El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la Región andina", *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), (Bogotá: CEJA, 2003): 151-174.

<sup>40</sup> Ahumada, Consuelo. "Las prioridades del nuevo orden mundial y su impacto sobre la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), (Bogotá: CEJA, 2003): 186 y 187.

<sup>41</sup> Salgado, Manuel. "La base de Manta, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina", *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Jairo Estrada Álvarez (comp.), Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencia Política, Observatorio Político, 2002, pp. 267-308.

<sup>42</sup> Esquivel, Ricardo. *Colombia indefensa*. Bogotá, Espasa, 2001.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

ecuatoriana y, por lo tanto, su corresponsabilidad en esta estrategia".<sup>43</sup> Según el acuerdo entre los Estados Unidos y el gobierno ecuatoriano, el Comando Sur mantiene un puesto avanzado de operaciones como uno de los puntales de la lucha antinarcóticos en la región.<sup>44</sup>

De igual manera, durante el 2003, el gobierno de los Estados Unidos donó 149 vehículos militares (100 Hunvees todo terreno y 49 camiones). "...un promedio de un carro militar por cada cuatro kilómetros de cordón fronterizo, que tal vez sea lo más parecido a una operación de blindaje"<sup>45</sup> En el futuro, el gobierno de Ecuador aspira a desplegar un Plan de Defensa Interna con 10.000 uniformados y una unidad helitransportada.

### *La debilidad de la estrategia de seguridad democrática de la administración Uribe Vélez en la frontera colombo-ecuatoriana*

La región fronteriza con Ecuador en los departamentos colombianos de Putumayo y Nariño siguen siendo vitales para la guerrilla de las FARC que busca no verse debilitada en la zona a pesar de ocho años del Plan Colombia (1998-2006) y cuatro de la estrategia de seguridad democrática del presidente colombiano Álvaro Uribe (2002-2006). Las FARC han concentrado sus esfuerzos en esta región no solo por ser un corredor estratégico básico para el tráfico ilegal que alimenta su actividad (armas y precursores químicos por ejemplo) sino porque militarmente permite tomar la frontera ecuatoriana como centro de refugio y abastecimiento. De hecho las columnas de las FARC mantienen campamentos allí y sus líderes encuentran una forma de evadir la presión del Ejército colombiano pudiendo llegar incluso a las más importantes ciudades ecuatorianas. En Quito por ejemplo fue hallado un hospital clandestino de las FARC donde se atendían guerrilleros heridos en combate en Colombia<sup>46</sup>. De igual manera allí fue capturado "Simón Trinidad" alto mando guerrillero cuando se camuflaba en las calles de la capital ecuatoriana.

Por esta razón durante la administración Uribe Vélez, las FARC han concentrado el grueso de su esfuerzo bélico en mantener su influencia en la zona de frontera con Ecuador. Los ataques a la infraestructura petrolera y eléctrica se intensificaron. En el 2004 los ataques dinamiteros aumentaron en un 24% y una cifra similar se dio durante el 2005.<sup>47</sup> Igualmente, los frentes 48 y 32 atacaron el puesto de Teteyé en Puerto Asís (Putumayo) dejando 20 soldados muertos. Las FARC han impuesto los llamados paros armados que impiden la libre circulación de personas y víveres con el consiguiente desabastecimiento y aislamiento de las principales poblaciones de este departamento fronterizo. La estrategia envolvente de las FARC ha intentado aislar las ciudades de Puerto Asís y Orito dejándolas sin luz, agua ni suministros. Esta estrategia también contempla otros departamentos del sur de Colombia que aunque no colindan con Ecuador resultan esenciales militarmente para establecer varias avanzadas o asegurar el repliegue hacia la frontera. Por ejemplo en abril del 2005, las FARC atacaron la población indígena de Jambaló en el departamento del Cauca lo que se convirtió en un ejemplo negativo de la ofensiva efectiva del Ejército colombiano y desmitificó ante la opinión pública el supuesto debilitamiento de este grupo guerrillero.<sup>48</sup>

### **Las ambivalencias de la estrategia de Seguridad ecuatoriana en la Frontera**

---

<sup>43</sup> Bonilla, Adrián. "Conflicto en la Región andina : inestabilidad política y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza". *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Bogotá, CESO-UNIANDES, 2003, pp. 235.

<sup>44</sup> International Crisis Group (ICG) "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", Report 9, septiembre 23 de 2004.

<sup>45</sup> Sierra, Luz María. "Jaque al Ecuador", *El Tiempo*, Separata Especial "En los confines de Colombia", Domingo 10 de agosto de 2003, pp. 20-25.

<sup>46</sup> El Tiempo, "Descubren red de atención médica a miembros de las FARC en Ecuador", febrero 24 de 2005. [http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC\\_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-1987240.html](http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-1987240.html)

<sup>47</sup> Según un informe de la Fundación Seguridad y Democracia, "Los ataques al Putumayo" <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/ocasionales/AtaquesInfraestructuraPetroleraPutumayo.pdf>

<sup>48</sup> El Tiempo, "Ataque de las FARC convirtió a Jambaló (Cauca) en un pueblo fantasma", abril 22 de 2005.

colombiana<sup>49</sup>

### *Involucrarse en el conflicto colombiano puede traer consecuencias negativas para la seguridad ecuatoriana*

La agenda de seguridad ecuatoriana de la administración Gutiérrez tomó a contrapié a los militares ecuatorianos. Aunque habían visto crecer el problema de la frontera norte desde 1994 cuando se presentó el primer ataque de las FARC a Fuerzas Armadas y Policía de ese país con el resultado de 11 uniformados asesinados, la disolución del acuerdo tácito con la guerrilla no parecía conveniente. A las primeras les permitía utilizar la frontera como lugar de paso, tráfico ilegal y refugio. A las segundas les aseguraba el mantenimiento de un cierto ambiente de seguridad en una región donde la subversión colombiana goza de algunas simpatías entre los pobladores y el Estado ecuatoriano es asimilado con un rol coercitivo y extractivo. Romper este *modus vivendi* tácito y poner en riesgo la seguridad nacional por la dificultad de funcionar como un “yunque” eficiente ha puesto en entredicho el papel de la Fuerzas Armadas. Atacar la guerrilla va en contra del objetivo nacional ecuatoriano que es sostener una frontera de contención del conflicto colombiano. Resulta más cómodo no atacar una guerrilla que, de volverse más beligerante, podría sabotear la infraestructura de la región y poner en entredicho la tranquilidad reinante en la frontera ecuatoriana.

Un sector de las Fuerzas armadas ecuatorianas no está preparado ni convencido de la alianza entre Washington, Bogotá y Quito para cambiar los parámetros de seguridad en la subregión andina. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas se encuentran divididas y quebradas moral y éticamente por la corrupción. Existen divisiones entre el alto mando, mandos medios y oficialidad y tropa. No existe una capacidad de renovación. El 90% del presupuesto en defensa se utiliza en gastos corrientes. La capacidad operativa del Ejército es del 28 % mientras que en la Fuerza Aérea y la Armada es de un 25%.<sup>50</sup> Por esta razón, servir de punta de lanza en esta nueva estrategia toma en un momento de fragilidad a las Fuerzas Armadas ecuatorianas.

De hecho, el acuerdo con Estados Unidos va en contravía del Libro Blanco de la defensa del Ecuador que señala explícitamente la no injerencia en el conflicto colombiano con base en la autodeterminación y la soberanía.<sup>51</sup> El alto mando se percibió entonces como rehén de la presidencia de Gutiérrez que obedecía a una lógica juzgada por algunos analistas de sumisa<sup>52</sup>. De hecho, aunque las Fuerzas Armadas ecuatorianas tuvieron un rol tutelar en los momentos de crisis de los gobiernos civiles más recientes, éstas han perdido en parte ese papel privilegiado de ser prácticamente el único actor institucional capaz de garantizar la estabilidad institucional y preservar la seguridad del país, especialmente cuando la protesta social se da con mayor frecuencia y cuestiona el mismo *statu quo*.

No obstante este *modus vivendi* de no confrontación de la policía y el ejército ecuatoriano frente a grupos ilegales colombianos ha mostrado varias tensiones desde finales de la década de los 90 y principios del 2000 cuando estos grupos cometieron actos de violencia en territorio ecuatoriano. En 1999, por ejemplo, paramilitares colombianos asesinaron en Ecuador al diputado de izquierda Jaime Hurtado. A su vez, en el 2001, se presentó un enfrentamiento entre Fuerzas Armadas ecuatorianas y guerrilla colombiana en Puerto El Carmen (Sucumbíos). El mismo año, las FARC atacaron por cuarta vez el oleoducto Transecuatoriano en la vía Lago Agrio-Balao y un grupo armado secuestró a 12 europeos en la provincia de Sucumbíos. Desde entonces, dos campamentos guerrilleros han sido localizados, uno en noviembre del 2002 y otro en abril del 2004.

---

<sup>49</sup> Ver el artículo que escribimos con la profesora Rocío Pachón en el libro de Sánchez, Rubén, et.al., *Seguridades en Construcción. El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá, Centro Editorial Rosarista, 2005.

<sup>50</sup> Entrevista a Alexei Páez

<sup>51</sup> De hecho el Libro Blanco de la Defensa del Ecuador fue un trabajo común de militares y algunos académicos en donde se presenta una noción variada de la seguridad que puede ir desde la seguridad humana hasta la ambiental. No obstante, este documento no tiene una aplicación real en la implementación de una política de seguridad. Entre las generalidades del documento sobresale la alusión puntual al conflicto colombiano.

<sup>52</sup> Ibid.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

Ecuador tampoco logra oponerse de manera efectiva a los problemas de seguridad de la región. La precaria infraestructura en vías constituye un peligro para el desplazamiento de las fuerzas de control ecuatorianas y facilita, por el contrario, el tráfico ilícito. El Ejército ecuatoriano debe controlar los Frentes 02, 29 y 48 de las FARC, el Bloque Comuneros del ELN (guerrilla autodenominada Ejército de Liberación Nacional) y el Bloque Sur y Libertadores del Sur de las AUC (paramilitares autodenominados Autodefensas Unidas de Colombia) cuyas acciones se extienden desde la región fronteriza con el Carmelo. Esto ha facilitado el tráfico de pasta básica y clorhidrato de cocaína provenientes del Perú y Bolivia. El gobierno ecuatoriano señalaba para la época que la región del Putumayo, que se disputan guerrilleros y paramilitares, era donde se concentraba la mayor cantidad de cultivos de coca del país.<sup>53</sup>

### *Ecuador busca crear un "cordón sanitario" para preservarse del conflicto colombiano*

Una de las principales preocupaciones de los últimos gobiernos ecuatorianos ha sido la posibilidad de que la ofensiva de la Administración Uribe Vélez en su política de seguridad democrática contra la guerrilla y los paramilitares lleve a que estos grupos ilegales perseguidos busquen refugio al otro lado de la frontera. Todas las actividades de control por parte de la fuerza pública en la zona fronteriza con Colombia, se coordinan con el Comando de Operaciones Norte. Su función es regular y coordinar las actividades necesarias para hacer respetar la soberanía del Ecuador, especialmente por efectos del Plan Colombia (contra la insurgencia y tráfico de drogas). El gobierno de Lucio Gutiérrez señaló con preocupación la posible infiltración de grupos armados colombianos en su territorio<sup>54</sup>. Paralelamente, el número de colombianos detenidos en Ecuador se incrementó en un 33% en el 2002.<sup>55</sup>

La política de seguridad colombiana en la frontera colombo-ecuatoriana es percibida como un elemento desestabilizador por el gobierno ecuatoriano. Ecuador percibe como una amenaza el accionar de las FARC como consecuencia de los efectos del Plan Colombia y la persecución de la guerrilla en zona de frontera que lleva a este actor armado ilegal a penetrar el territorio ecuatoriano con la consiguiente posibilidad de perder su papel de actor observante.

Según el gobierno ecuatoriano, el Plan Colombia ha profundizado el problema social de la región con desplazamientos transfronterizos. El desplazamiento se debe esencialmente a la intimidación ejercida por los actores en conflicto en Colombia y las fumigaciones de los cultivos ilícitos que han obligado a campesinos colombianos a buscar refugio en Ecuador. Estos han sido seguidos de igual manera por campesinos ecuatorianos que eran "raspachines" de las hojas de coca en Colombia. Entre el 2000 y el 2001, el desplazamiento a los departamentos fronterizos (Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos) fue de 37.000 personas. Entre el 2000 y el 2003, el gobierno ecuatoriano recibió 16.000 solicitudes de asilo. Estas solicitudes aumentaron casi en un 2000% en tres años.<sup>56</sup>

De igual manera, la llegada de desplazados colombianos a Ecuador es percibida por el gobierno ecuatoriano como un problema social grave y un generador de inestabilidad y delincuencia. Esta amenaza a la seguridad ecuatoriana se ve reflejada por una creciente xenofobia en Ecuador en contra de los inmigrantes colombianos a los cuales se les achacan los problemas de inseguridad y desempleo. De hecho, las autoridades de policía ecuatorianas creen firmemente que el problema de seguridad ciudadana se puede solucionar con un control migratorio estricto de colombianos.<sup>57</sup> En pocas palabras, el tema colombiano es una explicación institucional de todos los problemas de seguridad de Ecuador incluida la seguridad e integridad de las personas en las grandes ciudades.

---

<sup>53</sup> Sierra, Op, cit., pp. 20-25.

<sup>54</sup> Nuevamente recordemos el caso del comandante de las FARC, alias Simón Trinidad, quien fue aprehendido en las calles de Quito.

<sup>55</sup> Moreno, Álvaro. "El desplazamiento forzado de Colombianos en el contexto de la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá, CEJA, 2003, pp. 195-207.

<sup>56</sup> Ahumada, Consuelo, et. al., *El desplazamiento forzado de Colombia hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá, CEJA, 2004, pp. 60-61.

<sup>57</sup> Ver Conclusiones del I Seminario de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana, Quito, Cuenca, Guayaquil, FLACSO Ecuador y Fundación Esquel, Marzo 6, 7, y 8, 2004.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

Por estas razón el puente internacional de Rumichca ha sido cerrado en varias ocasiones, especialmente en horas de la noche y, a partir de mayo del 2004, se le exige a los colombianos, que quieren pasar la frontera, el "pasado de antecedentes judiciales" expedido por las autoridades colombianas. No obstante, paradójicamente existen detectados casi 30 puntos de pasaje clandestino en solo la provincia de Carchi lo que hace inoperante esta panoplia de medidas formales.<sup>58</sup>

Igualmente el gobierno de Lucio Gutiérrez expresó en los tres encuentros presidenciales con el mandatario colombiano Álvaro Uribe, su preocupación por los efectos nocivos que puede tener la aspersión de glifosato para erradicar las plantas de coca, sobre los cultivos legales y la salud de los habitantes de la región especialmente, entre las comunidades indígenas. Las fumigaciones aéreas, dentro del marco del Plan Colombia, se iniciaron en el Putumayo durante el 2000. Hasta el 28 de enero del 2001 se habían fumigado alrededor de 29.000 hectáreas; durante el 2001 (94.000 has, según la embajada de EEUU en Colombia). La fumigación aproximada en el 2003 fue de aproximadamente 200.000 hectáreas, lo que generó efectos nocivos sobre el medio ambiente y la salud humana según la administración Gutiérrez.

Las poblaciones afectadas según el gobierno ecuatoriano viven en la riberas del río San Miguel; (sectores Aguas Blancas, La Pedregosa, Nueva Granada y Los Cristales, en Colombia; Chone 2 y Puerto Nuevo, en Ecuador). Organizaciones ecuatorianas han señalado que los daños en los cultivos legales han afectado a la población de esta región. Estas poblaciones, no están recibiendo apoyo en salud, ni indemnizaciones para poder recuperar las pérdidas ocasionadas.<sup>59</sup> Por esta razón, el gobierno ecuatoriano solicitó detener las fumigaciones o mantener una franja de seguridad de 8 a 10 km. desde la línea de frontera.

Las reivindicaciones ecuatorianas sobre estas fumigaciones se han convertido en un mensaje diplomático al gobierno colombiano como símbolo de la determinación de no verse involucrado o tocado por cualquier aspecto del conflicto colombiano. La política de seguridad de Ecuador más reciente busca convertir la frontera en una región "aséptica". Por lo pronto no ha resultado claro cómo estas fumigaciones hayan podido llegar a territorio ecuatoriano cuando las aspersiones se hacen en porciones delimitadas y con permisos especiales. Aunque existen denuncias de ciertas ONGs, no hay estudios concienzudos que hayan demostrado que los fungicidas hayan cubierto una franja extensa de la frontera ecuatoriana esparcida simplemente por el viento.

A pesar de estas aprehensiones frente a la aplicación de las Estrategia de Seguridad Democrática en Colombia, la administración de Lucio Gutiérrez tuvo un alinderamiento decidido con el gobierno de los Estados Unidos. En primer lugar, el presidente Gutiérrez continuó y profundizó el ajuste fiscal y las políticas de liberalización, al tiempo que propuso la militarización creciente de la frontera con Colombia para luchar con el tráfico de drogas y el terrorismo. Estas posiciones en parte le valieron la ruptura política con el movimiento indígena Pachakutik que lo había apoyado durante la campaña electoral y que hacía parte de su gabinete.

Toda la nueva estrategia de seguridad ecuatoriana de Gutiérrez buscó igualmente salvaguardar los recursos petroleros que son también los intereses de los Estados Unidos ya que la Occidental Petroleum Company es la empresa principal del oleoducto de Crudos Pesados que va desde Sucumbíos hasta Esmeraldas, región sensible en este conflicto. En ente contexto, el presidente Lucio Gutiérrez entrevistó con los representantes de las multinacionales petroleras.<sup>60</sup> En pocas palabras, la administración Gutiérrez denunció los efectos negativos del Plan Colombia sobre su territorio, pero, al mismo tiempo, el Ecuador fue, durante dicha administración, piedra angular de contención del conflicto colombiano y, en alguna medida, hizo parte de esta estrategia regional.

---

<sup>58</sup> Vargas, Op. cit., p. 160.

<sup>59</sup> Ver <http://www.viaalternativa.com.co> acceso 2 de abril del 2004.y el Informe Misión de Verificación "Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia" - EcoPortal.net <http://www.ecoportal.net>

<sup>60</sup> Ahumada, *El desplazamiento forzado*, Op. cit., pp. 48-55.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

### Una nueva estrategia insostenible

El nuevo gobierno de Alfredo Palacio ha buscado un mayor distanciamiento con su predecesor transformando nuevamente la agenda de seguridad y defensa del Ecuador y alejándose de la estrategia de Washington. En primer lugar nombró como ministro de defensa al General (r) Oswaldo Jarrín, militar académico, gran conocedor de la zona de frontera con Colombia por haber sido comandante por varios años de la IV División de Ejército “Amazonas”. El nuevo Ministro de Defensa ha señalado con reiteración que su país no se involucrará en el conflicto colombiano. Por ello no participará, por ejemplo, en acciones militares conjuntas con el Ejército colombiano. En palabras del Ministro Jarrín “todas las posibilidades cooperativas están vedadas”<sup>61</sup>. En segundo lugar, el gobierno ecuatoriano sigue señalando a Colombia como fuente principal de las amenazas a su seguridad nacional especialmente por la incursión de todo tipo de criminales en su territorio y la aspersión de fungicidas en la frontera que afectan la salud y cultivos de su población.

Esta nueva posición ha planteado algunos roces entre ambos gobiernos. Primero, el gobierno ecuatoriano afirmó que las FARC no eran terroristas aduciendo que no podía entrometerse en el conflicto de otro país ante lo cual el gobierno colombiano señaló que la posición ecuatoriana debía ser más clara y decidida para bloquear a este grupo. Segundo, hizo un enérgico llamado para que el gobierno colombiano detuviera la fumigación. En este aspecto el gobierno de Alfredo Palacio se apuntó un triunfo diplomático al obtener que el gobierno colombiano cesara la aspersión de fungicidas en región de frontera a partir del 1 de enero de 2006. Tercero, el nuevo gobierno volvió a pensar en la necesidad de solicitar visa de ingreso a su país como respuesta a la denuncia del gobierno colombiano sobre la supuesta utilización de territorio ecuatoriano por parte de la guerrilla para perpetrar el ataque a la base militar de Teteyé. Por último, las incursiones de aviones y helicópteros de la Fuerza Aérea colombiana en persecución de columnas guerrilleras en territorio ecuatoriano, han generado otros enfrentamientos diplomáticos en donde Ecuador ve su soberanía vulnerada y Colombia denuncia su poco compromiso por combatir grupos terroristas.<sup>62</sup> Ecuador entonces busca preservar su seguridad sin verse involucrado en conflictos que no considera suyos y plantea pactos de conveniencia que le permitan mantener una frontera segura.

No obstante, la nueva posición del gobierno ecuatoriano resulta difícil de sostener en el corto y mediano plazo. En primer lugar, su agenda de seguridad está anclada en una visión de conflicto convencional que lo lleva a señalar al gobierno colombiano como fuente principal de sus amenazas (fumigaciones, refugiados, Plan Colombia, incursiones aéreas, entre otros) sin observar los peligros que acarrea que su territorio sea utilizado estratégicamente por grupos ilegales colombianos como base para sus acciones contra el Estado colombiano. Por ello sus solicitudes y demandas se dirigen formalmente hacia el gobierno de Colombia que, a sus ojos, es poco diligente en combatir estos peligros. Paradójicamente, los grupos ilegales colombianos operan en territorio ecuatoriano donde podrían ser combatidos.

En segundo lugar, la posición de neutralidad aparente frente al conflicto colombiano lleva a Ecuador a caer en varias contradicciones cuando denuncia las incursiones aéreas de las Fuerzas Armadas colombianas pero no hace igual cosa frente a la presencia de grupos guerrilleros en su territorio, en parte porque no es diligente en su persecución o, en parte, porque no tiene la capacidad militar real de enfrentar a la guerrilla colombiana en su territorio.

---

<sup>61</sup> Página del Ministerio de Defensa del Ecuador, <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/mostrarcontenido.php?id=185&contenidoid=1385>

<sup>62</sup> Se han registrado tres incursiones de las Fuerzas Armadas colombianas en territorio ecuatoriano desde Noviembre de 2005 en Matajes (Provincia de San Lorenzo), Frailejón (Provincia de Carchi) y Bermeja (Provincia de Sucumbios). Los Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador habían pronunciado en una declaración conjunta del 12 de enero de 2006 que “Las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe”.

Ver noticiero CMI, lunes 30 de enero de 2006.

<http://www.cmi.com.co/Contenido/videos.asp?Video=lunes30.wmv#V>

Consultar El Tiempo, miércoles 1 de febrero de 2006 [http://eltiempo.terra.com.co/hist\\_imp/HISTORICO\\_IMPRESO/judi\\_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_HIST-2721510.html](http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/HISTORICO_IMPRESO/judi_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-2721510.html)

## Seguridad y Defensa de Ecuador

Igualmente, denuncia los efectos de las fumigaciones y la llegada de refugiados no siempre deseados, pero al mismo tiempo es inoperante para frenar el tráfico de toda clase que proviene de su territorio y que alimenta el conflicto en Colombia. Ante la presencia ilegal de guerrilleros en sus principales ciudades, el gobierno ecuatoriano reacciona con un anuncio formal de solicitud de visas para los colombianos.

En tercer lugar, la estrategia de Washington tiene como puntal a Ecuador y, por ello, el gobierno de los Estados Unidos seguirá influyendo significativamente en que la política de contención se mantenga. Aunque el gobierno ecuatoriano ha anunciado que retomará por completo la dirección de la base de Manta en el 2009 cuando se dé por terminado el acuerdo con Estados Unidos, éste último seguramente presionará para que Ecuador no pierda su papel de "yunque" eficiente. La dependencia económica y política de Ecuador hacia Estados Unidos especialmente desde la dolarización hace más vulnerable su posición en términos de defensa.

Si el gobierno ecuatoriano decide mantener el *modus vivendi* con la guerrilla colombiana para mantener una frontera segura para preservarse de posibles sabotajes y ataques de estos grupos subversivos; su estrategia de seguridad puede resultar contradictoria al permitir la presencia de actores ilegales armados en su mismo territorio. Paralelamente, el Gobierno colombiano percibe que sus amenazas son producto cada vez más de la inacción del gobierno ecuatoriano frente a estos grupos y el Congreso de los Estados Unidos le endilga a Ecuador su ineficacia y permisividad. Si el Gobierno ecuatoriano se involucra de manera determinante en el conflicto colombiano combatiendo los grupos guerrilleros, puede convertirse en objetivo de la guerrilla y ver vulnerada la supuesta tranquilidad en una región esencial en recursos naturales.

### Comentarios Finales

La concepción de seguridad y defensa del Ecuador ha dado un viraje desde los años 90, al concentrar su atención en las amenazas que representa el desarrollo del conflicto interno colombiano. No obstante, varias visiones encontradas han impedido implementar cabalmente una agenda de seguridad. En primer lugar, se ha mantenido por años una frontera "segura" en lo que se ha llamado la "estrategia de profilaxis" que consiste en mantener libre el territorio ecuatoriano de los efectos perversos del conflicto colombiano, incluso aceptando la presencia de los grupos irregulares armados colombianos en el lado ecuatoriano. Una segunda ambivalencia se da por la denuncia que hace el gobierno ecuatoriano sobre los efectos nocivos indirectos que tiene la aplicación del Plan Colombia sobre su territorio, pero al mismo tiempo busca beneficiarse de la Iniciativa Regional Andina en la lucha contra el tráfico de drogas siendo pieza clave de la estrategia de Washington en esta lucha donde participan los grupos irregulares. Por último, mientras el gobierno de Ecuador ha enfocado todas sus energías en términos de seguridad y defensa en su frontera norte, probablemente los problemas internos de ingobernabilidad y la falta de estabilidad política son las amenazas más importantes que ponen en entredicho su estabilidad institucional y su seguridad. El Estado ecuatoriano parece haber centrado tradicionalmente su agenda de seguridad en amenazas externas, mientras que la gran inestabilidad interna, política y económica, es quizás la fuente más importante de inseguridad lo que ha impedido además establecer una política en materia de defensa coherente y duradera.

### Bibliografía

#### *Libros, capítulos y artículos*

- Ahumada, Consuelo, et. al., *El desplazamiento forzado de Colombia hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*. Bogotá: CEJA, 2004.
- Ahumada, Consuelo. "Las prioridades del nuevo orden mundial y su impacto sobre la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Alaya, Enrique. *Resumen de Historia del Ecuador*. Quito, Corporación Editorial Nacional, 1993.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

- Bonilla, Adrián. "Conflicto en la Región andina: inestabilidad política y crisis colombiana. Percepciones de la amenaza". *El conflicto colombiano y su impacto en los países andinos*, Bogotá: CESO-UNIANDES, 2003.
- Bustamante, Fernando. "La Agenda de Seguridad del Ecuador en los 90", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, año 11, n. 4, octubre-diciembre 1996.
- Cárdenas, Alejandra. "La política económica de Lucio Gutiérrez y el neopopulismo". *La región andina. Entre los nuevos populismos y la movilización social*. Consuelo Ahumada y Telma Angarita (Eds.). Bogotá: CEJA, 2003.
- Carrell, Rachel. "Why Ecuador Won't Reform: the Political Economy of IMF Reforms 2000-2005", Conferencia Universidad de Oxford, 2 de diciembre de 2005
- Carrión, Francisco. *Política Exterior del Ecuador*. Quito, Editorial Universitaria, 1986
- Etienne, Teodoro. *Fuerzas Armadas de América Latina. Nuevo rol, problemática de la droga*. Bogotá: Nova et Vetera, 1997.
- Esquivel, Ricardo. *Colombia indefensa*. Bogotá: Espasa, 2001.
- Gerlach, Allen. *Indians, Oil and Politics. A Recent History of Ecuador*. Wilmington, Scholarly Resources, 2003.
- Gutiérrez, Francisco. "Democracia, Economía y Conflicto en Ecuador", en *Análisis Político*, n. 50, enero-abril 2004, pp. 72-85.
- Herz, Mónica y Joao Pontes. *Ecuador vs. Peru: Peacemaking Amid Rivalry*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002.
- Isaacs, Anita. *Military Rule and Transition in Ecuador 1972-1992*. Londres, McMillan-St. Anthony's College, 1993, pp. 1 y 2.
- Leal Buitrago, Francisco. *El oficio de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1994.
- Moreno, Álvaro. "El desplazamiento forzado de Colombianos en el contexto de la crisis regional". *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Rouquié, Alain et. al., "Los militares en la política latinoamericana desde 1930". *Historia de América Latina* (Tomo 12). Leslie Bethell (ed.). Barcelona: Cambridge University Press, 1994.
- Vargas, Alejo. "El conflicto armado colombiano y su incidencia sobre la Región andina", *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del Alca*. Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (eds.), Bogotá: CEJA, 2003.
- Salgado, Manuel. "La base de Manta, el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina", *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra. Aspectos globales y locales*. Jairo Estrada Álvarez (comp.), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Ciencia Política, Observatorio Político, 2002.
- Sánchez, Rubén, et. al., *Seguridades en Construcción. El Círculo de Colombia, Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*. Bogotá, Centro Editorial Rosarista, 2005.
- Sierra, Luz María. "Jaque al Ecuador", *El Tiempo*, Separata Especial "En los confines de Colombia", Domingo 10 de agosto de 2003.
- War Department, *Instructions for American Servicemen in Britain*, Washington, 1942.

## Seguridad y Defensa de Ecuador

### *Páginas electrónicas*

- <http://www.viaalterna.com.co> acceso 2 de abril del 2004.y el Informe Misión de Verificación "Impactos en Ecuador de las fumigaciones realizadas en el Putumayo dentro del Plan Colombia" - EcoPortal.net <http://www.ecoport.net>
- Presupuesto en defensa <http://www.globalsecurity.org/military/world/spending.htm>
- Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo, <http://www.cidob.org/castellano/index.cfm>
- Fundación CIDOB, Centro de Investigación, docencia, documentación y divulgación de relaciones internacionales y desarrollo. Consultar <http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/b-063.htm> acceso 20 de enero de 2006
- FARC, "Resistencia- Edición Internacional", n. 32, Mayo de 2004. [http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current&section=1&article=contenido22&article\\_id=21](http://www.farcep.org/resistencia/internacional/?issue=current&section=1&article=contenido22&article_id=21)
- El Tiempo, "Descubren red de atención médica a miembros de las Farc en Ecuador", febrero 24 de 2005. [http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC\\_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB- NOTA\\_INTERIOR-1987240.html](http://eltiempo.terra.com.co/coar/ACC_JUDI/accionesjudiciales/ARTICULO-WEB- NOTA_INTERIOR-1987240.html)
- Consultar El Tiempo, miércoles 1 de febrero de 2006 [http://eltiempo.terra.com.co/hist\\_imp/HISTORICO\\_IMPRESO/judi\\_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_HIST-2721510.html](http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/HISTORICO_IMPRESO/judi_hist/2006-02-01/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-2721510.html)
- Noticiero CMI, 31 de enero de 2006 <http://www.cmi.com.co/Contenido/videos.asp?Video=lunes30.wmv#V>
- Ministerio de Defensa de Ecuador <http://www.portal.fuerzasarmadasecuador.org/espanol/mostrarcontenido.php?id=185&contenido=1385>

### *Entrevistas y Conferencias*

- Alexei Páez, profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, realizada el 26 de marzo del 2004 en Cuenca, Ecuador.
- Echandía, Camilo. "Geografía del conflicto armado y de las manifestaciones de violencia en Colombia", Quinta Conferencia Anual sobre Colombia, Londres, Institute of Latin American Studies-University of London, Paz Pública, 26 y27 de abril de 1999.
- Oswaldo Jarrín, en la época profesor-investigador de FLACSO-Ecuador, realizada el 25 de marzo del 2004 en Cuenca, Ecuador.
- Ruiz, Juan Carlos. "Reinventing security in Colombia: failed reforms and unfinished modernization of the Colombian Police Force" **International Seminar Networking of networks: sharing knowledge**. Santiago, Chile, October 27-30 2003
- Olga Illera "The international cooperation in the modernization of Colombian Police Force" Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), National Defense University-Washington, ANEPE- Santiago, Chile Track 8 Panel "Modernization and transformation of security in Colombia: New Public Management, international cooperation and citizen participation in the Colombian Police Force"

## Seguridad y Defensa de Ecuador

### *Documentos*

- Libro Blanco de la Defensa (Gobierno del Ecuador. Ministerio de Defensa <http://www.fuerzasarmadasecuador.org>)
- International Crisis Group (ICG) "Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy", Report 9, septiembre 23 de 2004.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## **Seguridad y Economía en Brasil: Una Aproximación Conceptual e Histórica**

**Rubén Sánchez David y Federmán Rodríguez**  
**Universidad del Rosario**

### **Rubén Sánchez David**

Profesor titular e investigador de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Egresado del Instituto de Estudios Políticos de París, sociólogo y doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de París VIII. Ha sido profesor en las universidades de los Andes de Bogotá, Externado de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Norte de Barranquilla y de la Academia Diplomática de San Carlos. Profesor de la Escuela Superior de Guerra. Ex asesor de la Oficina de Paz de la Presidencia de la República y de la Defensoría Pública. Coautor y editor de varios libros y autor de numerosos artículos sobre democracia, seguridad, partidos políticos y gobierno. Miembro del Grupo de Investigación sobre Seguridad -GIS-, grupo de trabajo vinculado al Centro de Estudios Políticos e Internacionales -CEPI- de la Universidad del Rosario, en el cual fue coeditor y autor parcial del libro *Encrucijadas de la Seguridad en Europa y las Américas*. Es director del proyecto *La Seguridad Democrática: concepto y realidad*, adscrito a la línea de investigación *Seguridad regional e internacional* del Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario. [rsanchez@urosario.edu.co](mailto:rsanchez@urosario.edu.co)

### **Federmán Antonio Rodríguez Morales**

Politólogo de la Universidad del Rosario y joven investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales -CEPI- de la misma universidad. Fue reconocido por Colciencias en el marco del proyecto *La Seguridad Democrática: concepto y realidad*, a través de la convocatoria para Jóvenes Investigadores e Innovadores del 2004. Sus últimas producciones son: 1) "Las opciones de los ciudadanos en la filosofía política liberal", *Revista Desafíos* No. 11, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004, pp. 243-262; 2) y en colaboración con Rubén Sánchez David, "Seguridad económica: Brasil como espacio de exploración", Bogotá, *Revista CIFE*, Universidad de Santo Tomás, Vol. 9, p. 61-70, 2004; 3) y otros, *Seguridades en construcción en América Latina. Tomo I: El círculo de Colombia. Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela*, Bogotá, Centro Editorial de la Universidad del Rosario, 2005. [federman.rodriguez@urosario.edu.co](mailto:federman.rodriguez@urosario.edu.co)

[ [Back](#) ]

# Seguridad y Economía en Brasil: Una Aproximación Conceptual e Histórica<sup>1</sup>

Rubén Sánchez David\* y Federmán Rodríguez\*\*

La apertura de la agenda de seguridad ha permitido que, junto al tradicional enfoque del realismo político, de la anarquía y la balanza de poder en el sistema internacional, se plantee el tema de la relación entre seguridad y economía, no desde un enfoque opuesto o contradictorio, sino como un complemento que puede ayudar a perfilar una capacidad de explicación más aguda en un contexto global en el que se profundiza la imagen de lo que John Ruggie ha denominado el liberalismo incrustado (*embedded liberalism*)<sup>2</sup>, y que se refleja, en la práctica, con la liberalización del comercio y las inversiones, y la pérdida progresiva de la capacidad del Estado para regular y proveer bienes y servicios.

En el ámbito latinoamericano, Brasil, el país más grande y poderoso de la región, principal interlocutor de Estados Unidos en el continente y que ha ocupado el lugar que dejó México cuando éste desdibujó su imagen latinoamericana para integrarse al tratado de Libre Comercio del Norte, es un caso cuyo estudio puede aportar lecciones valiosas relativas al vínculo entre seguridad y economía, sobre todo en una coyuntura en la que otros países buscan afanosamente vincularse a una zona hemisférica de libre comercio, en medio de crisis de gobernabilidad e inestabilidad económica. Por tal razón, es fundamental relacionar la política de seguridad económica de Brasil a su estrategia de seguridad nacional y a su pasado reciente con el fin de descifrar los móviles políticos de quienes tienen la responsabilidad de dirigir los destinos de un país cuya política exterior se ha caracterizado por su relativa independencia y sus ambiciones de potencia regional.

En este orden de ideas, se busca analizar la seguridad económica de Brasil desde una perspectiva en la que se destacan tres escenarios no necesariamente excluyentes puesto que en algunos períodos se superponen. El primer escenario, centrado en el ámbito interno y configurado entre las décadas de los treinta y los cincuenta, enmarca la consolidación de un gobierno populista, fundado en medidas de alta aceptación popular que buscaron garantizar a su vez un esquema autoritario. El

---

<sup>1</sup> Este artículo está asociado a la línea de investigación “Seguridad Regional y nacional, ¿mitos y realidades?”, desarrollado en el Centro de Estudios Políticos e Internacionales de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

\* Politólogo y sociólogo, Doctor en Ciencias Económicas, Universidad de Paris. Profesor Titular, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad (GIS).

\*\* Politólogo y joven de la Universidad del Rosario (Colombia).

<sup>2</sup> John Ruggie, “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization* 2 (1982): 379-415.

## Seguridad y Economía en Brasil

segundo escenario, centrado en el ámbito nacional pero directamente relacionado con la estructura del sistema internacional se identifica con el período comprendido entre los cincuenta y los ochenta, remite al uso de esquemas proteccionistas, como el modelo de sustitución de importaciones, cuyo objetivo fue responder a la desigualdad estructural de la sociedad internacional derivada del poder del capital. El tercer escenario, estructurado en torno a las relaciones cívico-militares, destaca la subordinación del *desarrollo económico* a la lógica militar de la seguridad nacional planteada en América Latina y sedimentada con la Doctrina de Seguridad Nacional, entre las décadas de los sesenta y los ochenta del siglo pasado.

En una tercera sección, se explora la actualidad de la seguridad económica en Brasil a partir de tres niveles de análisis: el *ámbito interno*, en el cual se enfatiza la profunda desigualdad entre los estados brasileños y las regiones geoeconómicas; el *ámbito regional*, en el cual se analiza la importancia de la Amazonía para Brasil y su papel en el Mercado Común del Sur -Mercosur-; por último, el *ámbito hemisférico* en el cual se discute la posición de Brasil en torno a las propuestas de tratados de libre comercio el Área de Libre Comercio –ALCA. Ahora bien, la estructura metodológica de esta última sección demanda una aclaración adicional. La naturaleza de los procesos y la clase de actores que se analicen dependen de los niveles de análisis, puesto que ellos suponen un rango espacial o una locación específica en el entramado del sistema internacional que evitan la confusión, delimitando la porción del sistema internacional que se desee explorar<sup>3</sup>. Por ejemplo, al hablar del sistema internacional se analiza sólo la distribución del poder entre los Estados, entendidos como entes monolíticos; al mencionar los subsistemas internacionales, se reflexiona en torno a un conjunto de Estados que pueden ser distinguidos en el sistema internacional por la naturaleza particular o intensidad de sus relaciones; y al analizar el sistema nacional se estudia el Estado, ya no como ente monolítico, sino como un actor compuesto por varios grupos políticos, económicos, culturales, administrativos y/o sociales. En este orden de ideas se analizan, por un lado, dos subsistemas internacionales, el ámbito hemisférico y el ámbito regional y, por otro, el sistema nacional, donde se enfatiza la desigualdad económica entre los estados federales brasileños

### 1. Origen, cuestiones y debates ideológicos en torno a la relación entre seguridad y economía

El concepto de seguridad expuesto en términos generales encuentra un lugar privilegiado en el ya famoso artículo *Redefining Security*, escrito por Richard Ullman y publicado en la revista *International Security*. En este artículo se parte del hecho que desde la década de 1940 las administraciones en Washington han definido la seguridad nacional en términos militares, debido a que los líderes políticos en Estados Unidos han encontrado más fácil concentrarse en las amenazas militares, reales o imaginadas, que en las que no lo son propiamente. Indudablemente, para ellos ha sido más fácil construir consensos en torno a soluciones militares. Con base en su diagnóstico, Ullman

---

<sup>3</sup> Barry Buzan, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.

## Seguridad y Economía en Brasil

problematizó la noción de seguridad nacional, pues, según él, concebirla en términos sólo militares plantea una imagen falsa de la realidad e, incluso, sugiere una doble amenaza. En primer lugar, los Estados, al concentrarse en las amenazas militares, ignoran otras que pueden ser más peligrosas, como el crecimiento excesivo de la población en relación con la incapacidad del sistema económico mundial para suplir las necesidades humanas básicas, una amenaza evidente, como se observa más adelante, para la seguridad económica de un Estado. En segundo lugar, la seguridad nacional definida sólo en términos militares agudiza la inseguridad mundial<sup>4</sup>.

Los planteamientos de Ullman permitieron concebir la ampliación de la agenda de la seguridad, una iniciativa que fue tomando cuerpo a través de desarrollos teóricos como los realizados por Keith Krause y Michael Williams<sup>5</sup>, cuyo aporte fue el articular un acérrimo ataque a la *disciplina autoritaria* de la concepción neorrealista de la seguridad fundamentada en la ilusión de la objetividad científica<sup>6</sup>, para plantear la hipótesis de que las amenazas a la seguridad son construidas y se encuentran atadas a un proceso de *securitización*<sup>7</sup>. De hecho, en América Latina, particularmente, se puede observar la ampliación de la agenda de seguridad plasmada en concepciones como la “seguridad hemisférica cooperativa”, la “seguridad cooperativa” y la “seguridad democrática”.

Sin embargo, fue solamente a partir de los trabajos de Barry Buzan y Vicent Cable cuando se comenzó a tratar los aspectos económicos de la seguridad a la luz de un modelo teórico y con novedosos instrumentos de análisis. En *People, State and Fear*<sup>8</sup>, publicado en 1983, Buzan adelantó una crítica a la teoría realista de Morgenthau y rechazó el enfoque exclusivamente estadocentrista de la seguridad porque no da cuenta de la interdependencia creciente de los Estados. Contemplando, al igual que Kenneth Waltz, tres niveles de análisis, Buzan aborda en un primer tiempo la manera como los individuos conciben su seguridad con respecto al Estado y, posteriormente, la forma como reaccionan mutuamente, antes de explicar cómo participa la sociedad internacional en el tema de la seguridad. De este modo cuestiona la separación entre orden interno y desorden externo para constatar que en una relación interna el Estado no brinda una seguridad perfecta; más aún, que puede ser considerado como una amenaza para la seguridad de los individuos. En un segundo nivel de análisis, Buzan constata que la diversidad de status de los Estados puede poner en tela de juicio su legitimidad tanto en el plano externo como en el interno, lo que lo lleva a diferenciar a los Estados fuertes de los Estados débiles, y a la idea de que los problemas de seguridad no pueden ser tratados de la misma forma en uno y otro caso, en la medida en que para los Estados débiles las amenazas no provienen exclusivamente del exterior. En 1991 publicó *New Patterns of Global Security in the Twenty-First century*. En un momento en que el sistema internacional registraba profundos y duraderos cambios como motivo de la caída del muro de Berlín y la fragmentación de la Unión Soviética, Buzan reflexiona en torno a la rearticulación del concepto de seguridad en el siglo que inicia, no en un

---

<sup>4</sup> Richard Ullman, “Redefining Security”, *International Security* 1 (1983): 129-153.

<sup>5</sup> Keith Krause and Michael Williams, “Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods”, *Mershon International Studies Review* 2 (1996): 229-254.

<sup>6</sup> Krause and Williams, 231-235.

<sup>7</sup> Krause and Williams, 242-247.

<sup>8</sup> Buzan, “People, State and Fear” (1983)

## Seguridad y Economía en Brasil

sentido cronológico, sino en función de una renovada configuración del poder en el sistema internacional. De este modo, construye cinco conceptos de seguridad relacionados respectivamente con cinco sectores: la seguridad militar, que consiste en las capacidades armadas y defensivas de los Estados en función de las intenciones percibidas de otros Estados; la seguridad política, que consiste en la estabilidad organizacional de los Estados y de su sistema de gobierno; la seguridad ambiental, basada en el mantenimiento de la biosfera planetaria como el soporte esencial de la vida; la seguridad societal, entendida como la habilidad de las sociedades para reproducir sus modelos tradicionales de lenguaje, cultura y asociación, componentes esenciales de su identidad nacional; y la seguridad económica, que consiste, como ya se dijo, en el acceso a recursos financieros y comerciales necesarios para sostener niveles aceptables de riqueza y poder estatal<sup>9</sup>.

Siete años más tarde, Buzan, junto a Ole Wæver y Jaap de Wilde, en *Security. A framework for Analysis* profundizó esta definición amplia y comprehensiva de la seguridad y ofreció una estructura de análisis que permite examinar diferentes niveles de análisis en los sectores mencionados, con sus respectivos actores y dinámicas. Además, concibió un método operacional para diferenciar la *securitización* (proceso mediante el cual un problema, como la inestabilidad financiera, es presentado como una amenaza a la existencia de los actores en cuestión u objetos referentes de la seguridad –Estados, firmas, grupos sociales, individuos, entre otros-) y la *politización* (proceso a partir del cual un asunto se constituye simplemente en parte de un problema de política pública)<sup>10</sup>.

Por su parte en 1995, Vincent Cable<sup>11</sup>, haciendo un aporte no tan extenso, parte del análisis del concepto de geoeconomía (*geoconomics*) o lo que Theodore Moran<sup>12</sup> llama la agenda económica de los neorrealistas, para mostrar cómo en las condiciones globales contemporáneas la seguridad económica de los países frecuentemente se construye a partir más de la cooperación que de la confrontación. La seguridad económica, bajo tales circunstancias, se entiende más desde el paradigma de la interdependencia o el neoliberalismo institucional de Robert Keohane, centrado en el estudio de las relaciones transnacionales y el carácter cooperativo de éstas así como en su necesaria solidificación mediante la articulación de instituciones internacionales, que desde el neorrealismo de Kenneth Waltz, basado en las relaciones conflictivas y supeditadas a la estructura de poder de la sociedad internacional.

En síntesis, el tema de la seguridad económica puede ser abordado desde diferentes enfoques. Entre ellos se destaca el de Buzan, Wæver y De Wilde quienes mencionan cinco puntos relacionados con la seguridad económica: la habilidad de los Estados para mantener una capacidad de producción militar independiente en el marco de un mercado global; la posibilidad de que la dependencia económica (particularmente del petróleo) sea explotada para fines políticos, en un orden internacional en el que los

---

<sup>9</sup> Buzan, "The New Patterns of Global Security in the Twenty-First century", 433.

<sup>10</sup> Buzan, Wæver and De Wilde, *Security. A Framework for Analysis*, 1-45.

<sup>11</sup> Cable, 305.

<sup>12</sup> Theodore Moran, "An economics agenda for neo-realists, *International Security* 2 (1993).

## Seguridad y Economía en Brasil

Estados han abandonado el seguro pero ineficiente esquema del autoabastecimiento, por el eficiente pero inseguro modelo de la interdependencia económica; el miedo a que el mercado global pueda generar más perdedores que ganadores; la profundización del lado oscuro del capitalismo a través del comercio ilegal de drogas y sus respectivos delitos conexos; la ampliación del comercio de ciertas clases de tecnología militar, especialmente armas de destrucción masiva; el deterioro progresivo del medio ambiente como resultado de la profundización de la industrialización y el consumo masivo; y el miedo al colapso del orden económico mundial y las consecuentes reacciones hacia el proteccionismo<sup>13</sup>.

### 2. La perspectiva histórica de la relación entre seguridad y economía en Brasil

Brasil ocupa un área de ocho millones y medio de kilómetros cuadrados, con una población de cerca de ciento ochenta millones de habitantes desigualmente distribuidos en su territorio y en el cual no faltan los contrastes. En efecto, a un noreste subdesarrollado se opone un sur industrial y que por esa misma circunstancia conoce una situación propia de las áreas en transición puesto que a esta zona llegan permanentemente poblaciones provenientes de las regiones pobres. Las crisis económicas han coincidido con períodos de intensa inestabilidad política pero también ha habido momentos de crecimiento económico que han hecho de la economía brasileña la décima del mundo. En este sentido, es necesario señalar parcialmente las principales explicaciones de la evolución reciente de la seguridad y la economía brasileña. Para tal efecto se ha recurrido a caracterizar tres escenarios históricos que presuponen tratamientos diferentes que evidencian esta relación.

#### 2.1. El populismo y la conformación del “Estado Novo”

Una primera forma de entender la seguridad económica en Brasil durante el siglo XX se caracterizó por la implementación de medidas de alta aceptación popular, como la distribución de recursos económicos y políticos a los sectores medios y al proletariado urbano, con el propósito de garantizar la permanencia de un esquema autoritario. Este periodo cobró su máxima expresión con la configuración del “Estado Novo” durante casi un cuarto de siglo de dictadura de Getulio Vargas, entre 1930 y 1945, y luego entre 1951 y 1954<sup>14</sup>.

Getulio Vargas se destacó en la escena política brasileña en una era de profundos conflictos sociales, caracterizada por una aguda crisis de representación e insondable desigualdad económica y social. En efecto, al consolidarse la oligarquía cafetera en los estados de São Paulo y Minas Gerais, se demarcó una clara división, en términos de desarrollo económico, entre estos estados y el resto de Brasil. Esta condición les permitió no solamente liderar el rumbo de la política económica, sino también ejercer un marcado control del sistema político, manifestado en la alternancia de

---

<sup>13</sup> Buzan, Wæver and De Wilde, *Security. A Framework for Analysis*, 98.

<sup>14</sup> Paulo Rabello de Castro, *Sixty years of populism in Brazil* (Washington : National Bureau Of Economic Research, 1990), 3.

## Seguridad y Economía en Brasil

la Presidencia entre los respectivos partidos políticos de ambos estados: el Partido Republicano Paulista y el Partido Republicano Mineiro. Frente a esta situación, y luego del descenso del precio del café, los movimientos revolucionarios no se hicieron esperar. En octubre de 1922, se desató una revuelta liderada por un grupo de oficiales que fueron controlados rápidamente por tropas leales al Presidente Epitacio Pessoa. En 1924 surgió otro movimiento militar que, aunque fue derrotado le permitió, a su líder, Luis Carlos Prestes, hacerse presente en la escena política<sup>15</sup>.

Con las elecciones presidenciales de 1930 se hizo aún más evidente la férrea lucha por el poder. La entrada en la contienda política de Julio Prestes, representante de la oligarquía paulista, generó una profunda oposición, liderada esta vez por Getulio Vargas, cuyo carisma le permitió consolidar, de forma expedita y con cierta facilidad, un grupo revolucionario que le terminó asegurando provisionalmente la Presidencia. Más tarde, en 1934, en el marco de un agitado proceso electoral, este líder político se consolidaría plenamente en el poder<sup>16</sup>. Tras una enorme presión ejercida por un grupo de militantes izquierdistas seguidores de Luis Carlos Prestes, Vargas dio un giro radical en 1937 al imponer un esquema populista a través de la conformación del denominado “Estado Novo”. Su objetivo central en busca de la seguridad económica fue eliminar las bases de la república oligárquica brasileña que impedía un desarrollo económico equitativo y entorpecía la representación política, las dos causas de los constantes conflictos sociales.

Los primeros años de la gestión de Vargas se centraron en una remodelación de la vieja república y en la consolidación de un Estado interventor que permitiera desarrollar un sistema capitalista nacional con el respaldo de las clases medias, el proletariado urbano, segmentos de la Iglesia Católica y un incipiente empresariado, que sería fortalecido más tarde por el proceso de sustitución de importaciones<sup>17</sup>. Con el pasar de los años el talante autoritario de Vargas se fortaleció al punto que decidió disolver el Congreso Federal y las legislaturas de los estados y pasar el manejo de la política económica a un Consejo Económico Nacional que hizo las veces de parlamento. Se configuró así un modelo centralista y corporativo inspirado en la Italia de Mussolini<sup>18</sup>.

En suma, la contribución de Vargas a la consolidación de la tradición populista en Brasil dejó una impronta profunda; su conducta política representa lo que se podría denominar un clásico uso de herramientas económicas para mantener un régimen autoritario. La seguridad económica y social se convirtió en un instrumento para minimizar la conflictividad social y garantizar la permanencia de la centralización del poder.

### *2.2. El modelo de sustitución de importaciones y la teoría de la dependencia*

---

<sup>15</sup> Manuel Alcántara, “Brasil”, *Sistemas Políticos en América Latina* (Madrid: Tecnos, 1999), 88.

<sup>16</sup> Manuel Alcántara, 88-89.

<sup>17</sup> Manuel Alcántara, 89. Bolivar Lamonier, “Inequality Against Democracy”, en Larry Diamond, *Democracy en developing countries: Latin America* (Colorado: Lynne Rienner, 1999), 141-145.

<sup>18</sup> Rabello, 6.

## Seguridad y Economía en Brasil

A medida que la crisis económica mundial se fue agudizando con la Segunda Guerra Mundial y la contracción del comercio internacional se hizo más evidente, empezó a darse un profundo debate teórico y político en torno a lo que se llamaría la “teoría de la dependencia”. Fue Roberto Simonsen, un historiador económico y líder industrial brasileño quien la esbozó en 1930 con ocasión de la publicación del *Boletín del Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo*<sup>19</sup>.

Trasportando algunas premisas del paradigma marxista al análisis del sistema internacional, la teoría de la dependencia ha analizado la forma como el sistema capitalista mundial se fundamenta en la explotación de los países en vía de desarrollo (la periferia) por parte de los países desarrollados (el centro). Dicha explotación se da en la medida en que los bienes y servicios producidos por los países desarrollados gozan de mayor competitividad. En el contexto latinoamericano, antes de la década del treinta, esta situación se había agudizado con la importación de productos industriales. Frente a tal diagnóstico, la solución por parte de académicos y líderes políticos en la región fue la implementación de un modelo de sustitución de importaciones a partir del cual se pudiera industrializar la economía nacional<sup>20</sup>. La visión de la seguridad económica expresada en estos términos se hizo más clara con la creación en 1947 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- cuyo objetivo fue el estudio y la aplicación de dicho modelo.

Brasil, sin escapar al debate sobre el desarrollo en América Latina, siguió tres etapas en la consolidación del modelo cepalino. Primero, inició la sustitución de importaciones de productos de consumo; posteriormente, en la década del cuarenta, el modelo se concentró en la sustitución de bienes durables, y sólo iniciada la década del sesenta, empezó a sustituir bienes de producción. Se esperaba entonces que el crecimiento industrial dependiera en buena medida de las divisas obtenidas por las exportaciones: el gobierno había estatizado el comercio exterior desde 1930 con el propósito de contar con más herramientas para industrializar la economía; de esta manera se apropiaba de las divisas obtenidas por las exportaciones para pagarles a los exportadores en moneda nacional<sup>21</sup>.

En otras palabras, desde la perspectiva de la dependencia, la principal amenaza a la seguridad económica se debía a la existencia de un modelo capitalista desigual fundado en la explotación, motivo por el cual se hacía necesaria la protección de la economía mediante la sustitución de importaciones de bienes y servicios producidos por países desarrollados, con el objeto de fortalecer el sector exportador y la industrialización del sistema productivo nacional.

Cabe señalar que el modelo de sustitución de importaciones fue financiado por una inflación que operaba un proceso de ahorro forzado en beneficio de ciertos sectores

---

<sup>19</sup> Theotonio Dos Santos. *Teoría de la Dependencia. Balances y perspectivas* (Barcelona: Plaza & Janes, 2002).

<sup>20</sup> André Gunter Frank. *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico* (Caracas, Nueva Sociedad, 1991).

<sup>21</sup> Dos Santos, 69.

## Seguridad y Economía en Brasil

empresariales que tenían grandes facilidades gubernamentales para sus inversiones. La inflación llegó, sin embargo, a un punto tal que pasó a favorecer las actividades económicas en el área especulativa, en detrimento de las actividades específicamente productivas. En consecuencia, la inflación dejó de ser un factor positivo de desarrollo y se constituyó en obstáculo al mismo. Así mismo, el modelo suponía un desarrollo progresivo del mercado interno que fuera capaz de mantener el parque industrial trabajando a plena capacidad. Este mercado, no obstante, no se desarrolló porque la estructura rural, basada en el latifundio de tipo tradicional, mantuvo gran parte de la población rural alejada de la economía monetaria y sin capacidad de compra, a la vez que la concentración del desarrollo en la región centro-sur operó como polo de atracción para el ahorro y los recursos técnicos de otras partes del país. En estas circunstancias, la seguridad económica entendida como garantía de independencia y autonomía, fue ante todo un pretexto para justificar la centralización del poder. En realidad, hubo que esperar el proceso de apertura económica y política para que se transformara en un fin en sí mismo del Estado brasileño.

### *2.3. El Estado Burocrático Autoritario y la adopción de la Doctrina de Seguridad Nacional*

El proceso económico y social del país condujo a la destrucción del antiguo sistema de sustentación del poder pero la crisis del modelo de sustitución de importaciones y el hecho de que el sistema político no se abriera a alternativas democráticas condujo a que las fuerzas armadas brasileñas asumieran la responsabilidad del control directo del poder. Tras el golpe militar del general Castello Branco en 1964 se instauró en Brasil el denominado *Estado Burocrático Autoritario* y con él una nueva forma de entender la relación entre seguridad y economía, en tanto que subordinó lo económico a lo militar. Si se pensó en promover el desarrollo económico no fue para profundizar la distribución del ingreso o la riqueza o mejorar la calidad de vida de la población, sino porque ello se constituía en el punto de partida del fortalecimiento de la seguridad militar. Después de todo, conviene recordar que la ideología que imperó en esos momentos fue la Doctrina de Seguridad Nacional, una macroteoría cuyo propósito fue justificar el control de las instituciones estatales por parte del estamento militar y hacer plausible la aplicación de un nuevo tipo de militarismo en la década de los sesenta<sup>22</sup>.

En América Latina ya se habían presentado prácticas de este tipo a lo largo del siglo XIX, conocidas como el *viejo militarismo*. En este periodo “por lo general las instituciones militares fueron más fuertes que las demás instancias estatales, lo que facilitó que se autoproclamaran como dinamizadoras de la economía e integradoras de la sociedad”<sup>23</sup>. De tal suerte que se creó la idea de que “el último recurso que tiene la sociedad para salir de sus crisis es recurrir a la orientación de las instituciones militares”<sup>24</sup>. En el marco de esta cultura política, se entiende la aparición de un nuevo

---

<sup>22</sup> Francisco Leal. *La seguridad nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría* (Bogotá: Alfomega Colombiana, S.A. –Universidad de los Andes, 2002).

<sup>23</sup> Leal, 4.

<sup>24</sup> Leal, 4.

## Seguridad y Economía en Brasil

militarismo materializado en la Doctrina de Seguridad Nacional. Esta ideología recogió algunos elementos del militarismo de viejo cuño y los adoptó al contexto de la década de los sesenta. Éstos se pueden resumir en dos rasgos fundamentales íntimamente relacionados. Primero, la creencia por parte de los militares de que dada la inestabilidad política, tenían el deber de incursionar militarmente en la vida pública. Segundo, la justificación de la ocupación permanente del poder civil por parte de los gobiernos militares mediante razones demagógicas e ideológicas de salvación nacional<sup>25</sup>. Era de esperarse que este tipo de ideología diera paso a la preparación y justificación de varios golpes militares en Brasil, los cuales se iniciaron con el del general Castello Branco. El nuevo régimen se caracterizó por un marcado contenido autoritario, expresado en “la rotación presidencial en función de un proceso de cooptación llevado a cabo por la cúpula militar, un tímido funcionamiento de un Parlamento elegido democráticamente sobre la base de un bipartidismo forzado y, en los últimos tiempos, la elección de las autoridades de los Estados federales”<sup>26</sup>.

En aras de mostrar un perfil democrático, el sistema político brasileño intentó recrear una supuesta contienda entre dos partidos: la Alianza Renovadora Nacional (ARENA), conformada por un grupo de antiguos militares y controlada por el régimen, y el Movimiento Democrático Brasileño, el cual supuestamente aglutinaba las fuerzas de oposición<sup>27</sup>. Con todo, el régimen logró cierto grado de legitimidad y gobernabilidad dado que bajo las presidencias de los generales Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1966), Arthur Costa e Silva (1967-1969) y Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), hubo un significativo desarrollo de la infraestructura económica nacional<sup>28</sup>.

A comienzos de los años setenta el modelo cepalino de sustitución de importaciones comenzó a dar señales de agotamiento y se hizo sentir la necesidad de una política de exportaciones más agresiva, debido en parte al imperativo de pagar la deuda externa contraída y disminuir la brecha de ingresos. Fue así como Brasil, contraviniendo los deseos de Washington, perfiló su política exterior hacia África y Medio Oriente y, además de exportar *commodities* tales como café, soya y cítricos, comenzó a competir fuertemente en el mercado mundial para vender manufacturas como calzado, textiles, acero y armas provenientes de las empresas estatales.

A pesar de que durante el régimen militar el desarrollo económico estuvo subordinado a la seguridad militar, una vez que se evaporó el milagro económico a mediados de la década de los ochenta, empezó la decadencia de la Doctrina de Seguridad Militar y con ella el desmantelamiento del Estado Burocrático Autoritario bajo la presión de una inflación galopante y la consiguiente erosión del régimen. Una forma de hacer frente a la crisis económica fue la adopción de la apertura económica, la devolución del poder a los civiles y la democratización del sistema político, aspectos que implicaban poner fin a la hegemonía de los militares. En esta dirección, se sucedieron

---

<sup>25</sup> Luis Costa. “Militarismo”, *Nacionalismo y militarismo* (México: Siglo XXI Editores, 1969).

<sup>26</sup> Alcántara, 91-92.

<sup>27</sup> Alcántara, 92.

<sup>28</sup> Celso Castro. “Los militares y la política en Brasil”, en Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia* (Lima: IEP Editores, 2003).

## Seguridad y Economía en Brasil

varios e interesantes fenómenos políticos y sociales, como el surgimiento de nuevos partidos políticos, entre ellos el Partido de los Trabajadores (PT), organizado por algunos líderes sindicales; la elección indirecta del primer presidente civil en enero de 1985; las elecciones competitivas a la Asamblea Constituyente de febrero de 1986 y la promulgación de una nueva Constitución en 1988 (Alcántara, 1999:94-95).

### 2. El proceso de apertura económica y política: la etapa contemporánea de la relación entre seguridad y economía

Con el regreso de la democracia, una vez superado el modelo impuesto por el régimen del Estado Burocrático Autoritario, la política exterior brasileña, apoyada en la liberalización de la economía, basada en el paradigma liberal, amplió el proyecto de una política al servicio del comercio para asegurar su desarrollo económico y contar con los recursos necesarios para sus ambiciones hegemónicas. Esta situación, a pesar de sus éxitos, lejos de fortalecer su proyecto político en la región ha generado situaciones de desequilibrio que debilitan sus opciones en materia de seguridad estratégica.

A pesar de que los asuntos relacionados con su seguridad y su economía se han convertido en una prioridad del Estado brasileño, al punto de constituirse en un fin en sí mismos, existen factores perturbadores como el peso de su deuda externa (la más alta del planeta), la debilidad de su sistema político, las abismales diferencias económicas entre los estados, y una cultura política caracterizada por un escaso legado democrático y participativo. Por esta razón la seguridad económica se ha ubicado en los últimos años en el centro del debate. A continuación se desarrollan tres niveles de análisis que permiten aprehender la relación contemporánea entre seguridad y economía en Brasil.

#### 2.1. El ámbito interno: desarrollo económico desigual

La característica predominante en Brasil ha sido el desarrollo económico desigual de las regiones geográficas del país el cual se constituye, tal vez, en uno de los factores más preocupantes en materia de seguridad ciudadana. Detrás de la existencia de un Brasil considerado como una potencia regional, se esconde una realidad dual que ha dado lugar a la formulación del modelo "Belindia": *"hay regiones brasileñas con el índice de desarrollo de Bélgica y otras con el de la India"*<sup>29</sup>

Ello se expresa, por ejemplo, en el hecho de que el Estado más rico, es decir, São Paulo, cuenta con el 37.5 del Producto Nacional (1995) y su *per capita* llegó a ser 7.4 veces más alto que el del Estado más pobre, Piauí<sup>30</sup>. Así mismo, posee la estructura administrativa y educativa más sofisticada de Brasil y en 1994 logró aportar el 50.7% de

<sup>29</sup> Alcántara, 88. Wayne Selcher. "The politics of Decentralized Federalism, National Diversification, an Regionalism In Brazil", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 40 (1998): 25-50

<sup>30</sup> Condeção Nacional da Indústria (CNI). *Economia brasileira: comparações regionais*. Rio de Janeiro, 1995, 33.

## Seguridad y Economía en Brasil

todo el ingreso federal<sup>31</sup>. Igualmente, más de la mitad de la investigación científica y de la producción industrial del país se concentra en este Estado<sup>32</sup>.

Según Wayne Selcher, *“the unusually great variance in its territorial, economic, and demographic conditions marks Brazil as an example of seriously asymmetrical federalism [...] Among and within its 26 states, furthermore, independent of region, per capita income varies considerably. Institutional aberrations overlaying such variations have produced major distortions in representation across the federation, which have become particularly relevant in national politics with the increased power of the National Congress”*<sup>33</sup>

### Distribución geográfica de los recursos de Brasil

Estado	Ingreso por persona (reales)	%del PIB
Distrito federal	7.089	2.56
São Paulo	4.666	32.85
Río de Janeiro	4.386	12.26
Paraná	3.674	6.74
Río Grande do Sul	3.670	7.37
Santa Catarina	3.405	3.44
Matto Grosso de Sul	3.109	1.24
Amazonas	2.888	1.39
Espírito Santo	2.866	1.67
Minas Gerais	2.833	9.81
Goiás	2.441	2.19
Amapá	2.436	0.19
Matto Gross	2.268	1.08

<sup>31</sup> Selcher, 25-50.

<sup>32</sup> Ver Nakano, Yoshiaki, “The State of Sao Paulo” *Brazil File* 5. (1 June), 1996, p. 5.

<sup>33</sup> Selcher, 33.

## Seguridad y Economía en Brasil

Acre	2.151	0.2
Pará	2.017	2.28
Roraima	2.009	0.11
Sergipe	1.958	0.66
Bahía	1.839	4.86
Rondonia	1.794	0.49
Río Grande do Norte	1.789	0.96
Pernambuco	1.603	2.5
Halagaos	1.372	0.77
Ceará	1.287	1.81
Paraiba	1.108	0.78
Maranhao	1.055	1.15
Tocantis	901	0.19
Piauí	838	0.48

Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA), en Noticias Aliadas, 23 de junio de 1996. Citado por Dabene, Oliver, "Las transformaciones políticas y económicas: América Latina hacia la democracia de mercado (1979-1990)" y "América Latina en el siglo XX (España, Síntesis, 1999).

### *2.2. El ámbito regional: el Mercado Común del Sur y el Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía.*

Históricamente, la política exterior brasileña ha estado influenciada ostensiblemente por las ideas rectoras de cinco expertos en geopolítica: Golbery do Couto e Silva, Mario Travasos, Meira Mattos, Lysas Rodrigues y Tersnha de Castros. El imaginario que se ha construido a partir de sus trabajos sigue vigente en la actualidad.

## Seguridad y Economía en Brasil

Básicamente, la idea es convertir a Brasil en una potencia sudamericana territorial y marítima, capaz de competir con las grandes potencias del mundo<sup>34</sup>.

En palabras del ex canciller Luis Felipe Lampreria “[este proyecto se basa] en compartir [...] un mismo espacio geográfico, prácticamente una isla ligada al resto del hemisferio por el istmo centroamericano, la vuelta a la democracia (clave de acercamiento) y la presencia del MERCOSUR y otros bloques como la Comunidad de Naciones (CAN), y por último, la superación de suspicacias y animosidades de regímenes anteriores”.

En un discurso pronunciado ante el XIV Consejo Presidencial Andino, el presidente Luiz Inacio da Silva dio a conocer los caminos que Brasil intenta utilizar para lograr su propósito: “*Brasil tiene conciencia de su responsabilidad para que alcancemos, unidos, nuestra meta común... Queremos la América del Sur para todos nosotros y para todos los suramericanos... Brasil concibe la integración entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina como una herramienta para alcanzar una relación que refleje el peso de ambos bloques. La integración económico-comercial no es fin en sí misma. La integración suramericana no es excluyente de otros procesos en que todos estamos envueltos... La prioridad natural es nuestra región... pero no podemos quedar restrictos a ella. El MERCOSUR ya estableció negociaciones con África e India, que deberán llevar a la constitución de áreas de libre comercio*”.

De hecho, Brasil considera al MERCOSUR, no sólo como un polo potencial de crecimiento económico, sino también como un gran proyecto geopolítico.

A pesar de que en la práctica el proyecto del Mercado Común del Sur no ha sido capaz de avanzar en materia de acuerdos macropolíticos, su proceso de integración se ha constituido en un proceso previo para negociar otro tipo de acuerdos comerciales, puesto que, según su visión, para que los países suramericanos puedan obtener ganancias reales en las negociaciones comerciales de mayor alcance es importante que los países de América del Sur coordinen efectivamente sus posiciones.

Un segundo aspecto que es importante destacar en materia de geopolítica regional se refiere al Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) y al Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM), creados por el Gobierno Federal para proteger a la región amazónica, permitir un desarrollo sustentable en la región y garantizar la soberanía del país sobre la Amazonía brasileña.

A raíz de la preocupación expresada en el seno de los círculos ambientalistas por la degradación del medio ambiente, la Amazonía, considerada el “pulmón del mundo”, ha cobrado singular importancia, no solamente para los países industrializados, sino para el propio Brasil que la considera como su prioridad en materia de defensa y seguridad. No porque exista el peligro de conflictos militares de naturaleza interestatal sino por los

---

<sup>34</sup> Andrew Hurrell, “The Foreign Policy of Modern Brazil”, en Hook Steven (ed.), *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of Great and Emerging Powers* (New Jersey: Prentice Hall, 2001

## Seguridad y Economía en Brasil

crímenes transfronterizos relacionados con el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de armas que se han constituido en los mayores desafíos para Brasil. Esta circunstancia es tanto más preocupante para las autoridades cuanto que la Amazonía que cubre un área de 5.5 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales el 60 por ciento es brasileño, alberga a una población de 30 millones de habitantes, en el entendido de que la extrema pobreza y a exclusión social de amplios sectores de la población provoca la erosión de la cohesión social y debilita la seguridad de los Estados.

El SIVAM, concebido como un instrumento para fomentar el conocimiento de la región y cuya implementación se inició en 1997, estuvo precedido por la firma del Tratado de Cooperación Amazónica en 1978. En efecto, el gobierno brasileño que asumió la iniciativa de su negociación, considera que para la promoción del desarrollo sustentable de la región es preciso trabajar conjuntamente con sus vecinos e institucionalizar la cooperación entre países. De este modo, el Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito por todos los países del área, fue concebido como un marco importante para la reafirmación de la soberanía de los países amazónicos sobre los recursos de la región. Otro punto importante en este sentido fue la Conferencia de Río de 1992 en la cual los Estados reafirmaron su derecho soberano a explotar sus propios recursos según sus posibilidades. El último paso en esta vía está representado por la Cumbre de Cancilleres de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que se celebró el 9 de septiembre de 2004, a raíz de la cual se aprobó el Plan Estratégico 2004-2012 para responder a los desafíos del desarrollo sustentable de la Amazonia Continental.

En la actualidad, el Sistema de Protección de la Amazonia (SIPAM), compuesto por diversos aparatos de vigilancia, y al que se articula el SIVAM, tiene como propósito fundamental ampliar el control militar, policial y ambiental de la región así como proteger las fronteras, las aguas jurisdiccionales, la plataforma continental y el espacio aéreo.

Para Brasil estos programas responden a grandes desafíos para su seguridad y a la necesidad de atender los problemas que se presentan en la región, a saber: *“ocupación de los espacios en forma inadecuada, acciones depredatorias, reducción de la biodiversidad, ocurrencia de hechos ilícitos, degradación ambiental, concentración poblacional, deterioro de los servicios de salud y agravamiento de los aspectos socio-económicos”*<sup>35</sup>

### 2.3. El ámbito hemisférico: El libre comercio en América Latina

En el ámbito hemisférico, Brasil manifestó claramente su oposición al Área de Libre Comercio de las Américas. Como lo expresara el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en un discurso ante la Cámara de Diputados el 20 de octubre del 2003, existe una preocupación en torno a dicho proyecto pues, *“[...] el ALCA no involucra solamente la liberalización comercial y la apertura de mercados. Se juega también, según formulas que se han estado proponiendo, el tratamiento de temas complejos y sensibles de gran*

---

<sup>35</sup> Sistema de Vigilancia de la Amazonía y Sistema de Protección de la Amazonía, disponible en el sitio Web: [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br).

## Seguridad y Economía en Brasil

*relevancia para el desarrollo del Brasil, como servicios, inversiones, compras gubernamentales y propiedad intelectual*<sup>36</sup>. Más exactamente, a Brasil le preocupan las limitaciones explícitas del proyecto pues en la negociación se han excluido temas fundamentales para los intereses nacionales de Brasil, como los subsidios agrícolas y normas anti-dumping.

A pesar de que el Presidente Lula ha estado dispuesto a negociar de forma constructiva con Estados Unidos, también ha sido enfático en afirmar que *“No tiene sentido conceder acceso preferencial a nuestro mercado sin una contrapartida en áreas en las que somos más competitivos, como la agricultura, donde enfrentamos, además de la competencia desleal de los subsidios, barreras arancelarias y no arancelarias que impiden el acceso de nuestros productos. Las ofertas que se presentaron hasta ahora indican que las posibilidades de ventajas en ese sector son muy limitadas. Por otra parte, al considerar el posible resultado de las negociaciones, no podemos olvidar que estamos trabajando con un conjunto de países extremadamente heterogéneo, en términos de tamaño, población, nivel de desarrollo económico y social*<sup>37</sup>. En pocas palabras, lo que exige el mandatario brasileño es que se trate a su país como un socio con base en el interés recíproco y el respeto mutuo, tanto más importantes cuanto que, pese a las barreras proteccionistas de los Estados Unidos para el acero y los productos agrícolas que exporta Brasil, el mercado estadounidense es el más activo e importante para las exportaciones brasileñas.

Por esa razón, Brasil más que acercarse al coloso del norte ha promovido una serie de iniciativas tendientes a acercarse a sus vecinos. La más emblemática es, indudablemente, la Comunidad Sudamericana de Naciones por cuanto supone proyectos que tienen como propósito no solamente fomentar el crecimiento económico de sus países miembros sino también fortalecer la seguridad de la región. Dichos proyectos, todos ellos en función de la construcción de un proyecto de seguridad económica, giran en torno a la puesta en marcha de una empresa común de petróleo, la coordinación de las fuerzas armadas de los países suramericanos y la construcción de infraestructura física en la región.

### Una consideración final

Brasil es, desde la década de los setenta, un *global trader*, y los productos industrializados constituyen la mitad de sus exportaciones, aparte de ser uno de los mayores exportadores agrícolas del mundo. Su economía es una de las más importantes del planeta pero está expuesta a profundos desequilibrios. En realidad, como nunca antes en su historia, las finanzas públicas y privadas de Brasil dependen de los flujos de capital de los Estados Unidos, de la cotización de los bonos de su deuda externa en ese país y de los indicadores de Wall Street. El evidente desequilibrio en las relaciones económicas entre ambos países se convierte en dependencia en el área de

---

<sup>36</sup> Palabras del Sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del “Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, 2003.

<sup>37</sup> Palabras del Sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del “Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas, 2003.

## Seguridad y Economía en Brasil

los intereses político-estratégicos lo que plantea el reto de buscar soluciones que permitan superar dicha situación.

Sus dimensiones continentales, su potencial económico, su localización geopolítica y su capacidad para influir sobre el resto de los países de la región son factores importantes con los que cuenta Brasil para equilibrar una situación que en las circunstancias actuales le es desfavorable. Para superarla, ha diseñado una estrategia que, el plano externo, busca fortalecer los mecanismos de cooperación e integración con sus vecinos en un proceso en el que lo subregional debe ser complemento de lo regional y aún de lo mundial y, en el interno, aliviar las situaciones de inequidad que han caracterizado su historia y fortalecer su seguridad económica.

### Bibliografía

Ahumada, Consuelo, "La ideología Neoliberal: una justificación teoría del predominio de los poderosos", *Papel Político* 3 (1996), 31

Alcántara, Manuel, "Brasil", *Sistemas Políticos de América Latina, Volumen I: América del Sur* (Madrid, Técnos, 1999=

Banco Central do Brasil (BACEN), *Indicadores Sócio-econômicos básicos do Brasil*, en <http://www.brasil.gov.br>.

Buzan, Barry, "People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era", Hemel Hempstead, Harvester-Wheatheaf, (1991)

Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century", *International Affairs* 3 (1991): 433.

Buzan, Barry, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en Ken Booth and Steve Smith, *International Relations Theory*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1995.

Buzan, Barry; Wæver, Ole & De Wilde, Jaap. *Security. A new framework for Analysis* (London, Lynne Rienner Publishers, 1998), 95-117.

Cable, Vincent, "What is International Economic Security?", *International Affairs* 2 (1995): 305-324.

Castro, Celso, "Los militares y la política en Brasil", en Koonings, Kees y Kruijt, Dirk, *Ejércitos Políticos. Las Fuerzas Armadas y la Construcción de la Nación en la Era de la Democracia*, (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1993).

Condederação Nacional da Indústria (CNI). *Economia brasileira: comparações regionais*. Rio de Janeiro, 1995.

## Seguridad y Economía en Brasil

Costa, Luis, "Militarismo", *Nacionalismo y militarismo* (México, Siglo XXI Editores, 1969).

Dabene, Oliver, "Las transformaciones políticas y económicas: América Latina hacia la democracia de mercado (1979-1990)" y "América Latina en el siglo XX (España, Síntesis, 1999).

Dos Santos, Theotônio, *La Teoría de la Dependencia. Balance y Perspectivas*, Barcelona, Plaza & Janes, 2002.

Dos Santos, Theotônio, *Teoría de la dependencia*, Barcelona, Plaza & Janes, 2002

Faucher, Philippe, "Restoring Governance: Has Brazil Got It Right (at Last?)", en Oxnorn, Philip y Starr, Pamela *Markets and democracy in Latin America: Conflict or convergence?*, Colorado, Lynne Rienner, 1999.

Frank, André Gunter, *Dependent Accumulation and Underdevelopment*, New York, Monthly Review Press, 1978.

Frank, André Gunter, *El desarrollo del subdesarrollo. Un ensayo autobiográfico*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991.

Friedman, Milton, *Capitalismo y Libertad* (Madrid: Rialp, 1996).

Gilpin, Robert, *La Economía Política Internacional* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990), 19-35.

Hurrell Andrew, "The Foreign Policy of Modern Brazil". En Hook Steven W (ed.), *Comparative Foreign Policy. Adaptation Strategies of the Great and Emerging Powers*. New Jersey: Prentice Hall, 2001, p. 154-161, 163-165.

Knor, Klaus, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power* (New York: Basic Books, 1973).

Krause, Keith and Williams, Michael, "Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods", *Mershon International Studies Review* 2 (1996): 229-254.

*La Geopolítica Exterior de Brasil*, [www.geo-strategy.com/geopolitica/articulos/geo230401-1.htm](http://www.geo-strategy.com/geopolitica/articulos/geo230401-1.htm), Buenos Aires, 23 de mayo de 2001.

Lamounier, Bolívar, Brazil, "Inequality Against Democracy", en Diamond, Larry, et. al. *Democracy in developing countries: Latin America*, Colorado: Lynne Rienner, 1999

Leal Buitrago, Francisco. *La seguridad Nacional a la deriva. Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. Bogota : Alfaomega Colombiana S.A. – Universidad de los Andes, 2002.

## Seguridad y Economía en Brasil

Lucas, Robert y Sargent, Lucas, *Rational Expectations and Econometric Practice* (Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1981).

Moran, Theodore, "An economics agenda for neo-realists, *International Security* 2 (1993).

Nakano, Yoshiaki, "The State of Sao Paulo", *Brazil File* 5. (1 June), 1996

Onuf, Nicholas, "Levels", *European Journal of International Relations*, Vol. 1, No 1, 1995

*Palabras del Presidente de Brasil. Luiz Inácio Lula Da Silva, ante el XIV Consejo Presidencial Andino*, Quirama, 27 de junio de 2003, en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

*Palabras del Sr. Presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del "Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas: El Papel de los legisladores en el Alca"*. Cámara de Diputados, 20 / 10 / 2003, en [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

Rabello de Castro, Paulo, *Sixty years of populism in Brazil* (Washington: National Bureau Of Economic Research, 1990), 3.

Rojas Aravena, Francisco. (Editor), *Cooperación y seguridad internacional en las Américas*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999.

Ruggie, John, "International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization* 2 (1982): 379-415.

Selcher, Wayne, "The Politics of Decentralized Federalism, National Diversification, and Regionalism in Brazil", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol.40, no 4, Special Issue: Brazil: The Challenge of Constitutional Reform (Winter, 1998), 25-50.

*Sistema de Vigilancia de la Amazonía y Sistema de Protección de la Amazonía*, en [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)

Ullman, Richard, "Redefining Security", *International Security* 1 (1983): 129-153.

title.gif

ISSN: 1533-2535

Volume 6 No. 1

Spring 2006

## **Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas**

**Vicente Torrijos R.  
Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia**

Colombiano, profesor de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad del Rosario, de Bogotá [http://www.urosario.edu.co/FASE3/profesores/doce\\_vicente\\_torrijos.htm](http://www.urosario.edu.co/FASE3/profesores/doce_vicente_torrijos.htm)], es politólogo y periodista con especialidad en opinión pública, hizo un postgrado en Altos Estudios Internacionales y el doctorado en Relaciones Internacionales.

Ha sido miembro suplente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; observador internacional de la OEA para las elecciones presidenciales de Nicaragua; fundador y director del Departamento y la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana; consejero de paz para el Departamento del Caquetá; presidente del Consejo Latinoamericano de Investigaciones para la Paz – con sede en Guatemala–; profesor de la Academia Diplomática de San Carlos; director del Observatorio Rosarista de Política Exterior Colombiana, y fundador y director de la Escuela Colombiana de Alto Gobierno con su especialización en Alta Dirección del Estado.

Es miembro de la junta directiva de la Sociedad Económica de Amigos del País; miembro del Consejo Nacional de Acreditación Académica de Colombia; colaborador del diario El Tiempo; columnista del Diario La Opinión, de Los Ángeles, California; consultor del Instituto Internacional de Gobernabilidad - con sede en Barcelona–; profesor de Lógica Estratégica y asesor de la Escuela Superior de Guerra para la Política de Seguridad y Defensa; profesor de Paz y Conflictos en la Universidad Oberta de Catalunya –España–; editorialista político e internacional de la cadena colombiana de Radio Caracol (Grupo Prisa, España), y asesor para Asuntos Estratégicos del Comando General de las Fuerzas Militares.

[ [Back](#) ]

# Parámetros colombianos de seguridad y defensa. Evolución y perspectivas.

Vicente Torrijos R <sup>1</sup>

Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

## SUMARIO

Con un enfoque 'hiper-realista' <sup>2</sup> y una perspectiva 'transformacional' <sup>3</sup>, este trabajo establece los parámetros sobre los que se ha construido y evoluciona el sistema colombiano de seguridad y defensa.

---

<sup>1</sup> Por el apoyo personal prestado en Washington, D.C., y por sus valiosos comentarios, el autor expresa su agradecimiento a los profesores John T. Fishel e Ismael Idrobo (q.e.p.d.), del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa, Chds ; a Jean-Marie Faison y José Torres, de la Biblioteca de la National Defense University ; a John P. Merrill, director de Política para el Hemisferio Occidental en la oficina del Subsecretario de Defensa para la Seguridad Internacional ; al teniente coronel Glenn Alexander Crowther, de la dirección de Política y Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos; al capitán de navío Jorge Luis Gross Albornoz, jefe del Gabinete Ministerial del Ecuador ; al coronel Ricardo Ignacio Lyon, del departamento de Asuntos Internacionales del Ejército de Chile ; al teniente coronel Jonathan Durán, de la Guardia Nacional de Venezuela y profesor visitante de Fort Benning ; al teniente coronel Rudy Tun, del ejército de Guatemala ; a la profesora Milene P. Kindermann, de la Universidade do Sul de Santa Catarina, Brasil ; al profesor Thomas A. Marks, de la School for National Security Executive Education, y a David Brian Des Roches, director de asuntos de Mantenimiento de Paz de la oficina del Secretario de Defensa de los Estados Unidos.

<sup>2</sup> El autor entiende por enfoque 'hiper-realista' aquel que recoge los enunciados originales y más recientes de la corriente realista de la ciencia política y las relaciones internacionales, adicionándoles elementos propios del sistemismo para dotarlos de cierto vigor y dinamismo. Sin renunciar al uso de componentes propios de otras corrientes, observando así un cierto eclecticismo -que preserve de la pugnacidad propia del 'colonialismo' teórico con el cual se tiende a estereotipar los estudios sobre seguridad y defensa-, este trabajo refuerza, afina y expande los principios del realismo clásico.

<sup>3</sup> Se refiere al tipo de estudios que abordan la problemática de seguridad y defensa en una perspectiva dinámica y cambiante, ajustándola a los requerimientos propios, [a] del contexto operativo, y [b] del entorno político internacional actual (la relación entre escarmiento y confiabilidad). Sobre el primer punto, en un sentido epistémico amplio, cfr. Eric V. Larson & Irene T. Brahmakulam (2001) *Building a new foundation for innovation : results of a workshop for the National Science Foundation*. Arlington, pp. xi-xvi. Sobre el segundo punto, cfr. Gérard Marandon (2003) 'Más allá de la empatía, hay que cultivar la confianza : claves para el reencuentro intercultural', en *Revista Cidob de Relaciones Internacionales*. Cidob, Barcelona, n° 61-62, may.-jun. V. también el debate planteado por Salvador G. Raza (2003) 'A questão da cientificidade nos estudos de defesa', en *Política Externa*, Ed. Paz y Terra, São Paulo, dez-jan-fev 03-04, p. 91.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Al evocar y entrelazar dieciséis conceptos en los que se basa el funcionamiento del sistema, aquí se explican y analizan las manifestaciones y tendencias del complejo estratégico más conflictivo del hemisferio occidental <sup>4</sup>.

### 1. CONTEXTO

#### 1.1. Marco geopolítico

##### 1.1.1. Efecto de la geografía

#### **Concepto 1 : Diversidad**

Colombia es un país de alta diversidad geocultural. Sus cinco regiones principales (Caribe, Pacífico, Andes, Orinoquia y Amazonia) registran alta complejidad interna y las relaciones interregionales hacen de la integración nacional un proceso difícil y multifacético.

En efecto, la dispersión geográfica provocada por la fractura territorial (tres cordilleras, dos grandes valles fluviales, la extensa llanura oriental y la selva amazónica) ha dificultado no sólo el proceso de creación de la identidad nacional y la unificación del mercado interno, sino que ha favorecido los regionalismos, la proliferación de micro-poderes que compiten localmente por el control territorial (del que históricamente se ha derivado el control político), entorpeciendo la consolidación del poder estatal.

Adicionalmente, esta diversidad genera no sólo una problemática diversa originada en las particularidades de las distintas zonas del país, sino que entraña, más allá de la pluralidad de intereses (muchas veces difícilmente consensuables), distintas velocidades de desarrollo que explican los contrastes entre unas áreas y otras, así como las tensiones más o menos constantes entre los centros (económicos, políticos) y la periferia [cfr. Anexos 6.5.].

#### **Concepto 2 : Interconectividad**

Sometido a conflictos internacionales entre los que se destacan la separación de Panamá, a principios del siglo XX, y la confrontación con Perú, a comienzos de los años 30, Colombia ha sido un país que también ha padecido conflictos internos entrelazados y permanentes [cfr. Anexo 2].

Todo ello ha derivado en un intenso flujo de personas y bienes tanto al interior como hacia el exterior, lo que, sumado a su condición de país eslabón entre el sur y el resto de América, arroja un resultado tan complejo como turbulento pues estos procesos de movilidad (interna) [cfr. Anexos 6.7.1. + 6.7.2.] e interconexión (desde, y hacia fuera), se han visto

---

<sup>4</sup> Cfr. 'The 2003 chart of armed conflict', inserto, en International Institute for Strategic Studies, IISS (2003, Oct.) *The Military Balance, 2003-2004*. Oxford University Press, Londres.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

afectados por estímulos económicos que van desde la simple subsistencia hasta el crimen organizado <sup>5</sup>.

### 1.1.2. Factores geográficos de poder

#### **Concepto 3 : versatilidad y disponibilidad**

Por su posición geográfica, Colombia es también un país de alta complejidad en el contexto hemisférico de seguridad y defensa.

Aunque aún no dispone de un canal interoceánico, maneja múltiples recursos geopolíticos <sup>6</sup>, de tal forma que conecta versátilmente sus dimensiones caribeña y pacífica, y las conjuga con su influencia tanto en el entorno vertical andino como en el arco Orinoco-amazónico ; todo ello en clave hemisférica, destacándose su articulación con Norteamérica y el Cono Sur, al mismo tiempo <sup>7</sup> [cfr. Anexo 3].

### 1.1.3. Alianzas y disparidades regionales

#### **Concepto 4 : flexibilidad**

De acuerdo con la tradición estratégica que se consolidó durante la Guerra Fría, y no obstante las dificultades [cfr. Anexo 6.4.3.] y la inestabilidad que son consecuencia de un conflicto armado interno que excede los cuarenta años, Colombia mantiene su identidad como país promotor de los valores democráticos [cfr. Anexos 6.4.1. + 6.4.2.] de corte occidental (libre empresa, libertad de expresión [cfr. Anexos 6.3.1. + 6.3.2.], cohesión social y solución pacífica de controversias).

En tal sentido, conserva su condición de aliado flexible <sup>8</sup> de los Estados Unidos (más distante, o más próximo, de acuerdo con las circunstancias)<sup>9-10</sup>, promoviendo esquemas

---

<sup>5</sup> V. Sociedad Geográfica de Colombia, [www.sogeocol.com.co](http://www.sogeocol.com.co) e Instituto Geográfico Agustín Codazzi, [www.igac.gov.co](http://www.igac.gov.co)

<sup>6</sup> V. Julio Londoño (1977) *Geopolítica de Suramérica*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, primera edición, Bogotá, 1977.

<sup>7</sup> Cfr. Daniel García Echeverri (1991) *Horizontes geopolíticos colombianos*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, primera edición, Bogotá, ago. 1991.

<sup>8</sup> En este sentido, Colombia y los Estados Unidos han encontrado parámetros válidos para mantener una cooperación estratégica sostenida. V. Thomas S. Szayna, Adam Grissom, Jefferson P. Marquis, Thomas-Durell Young, Brian Rosen & Yuna Huh (2004) *U.S. Army security cooperation. Toward improved planning and management*. Rand Corporation, Santa Mónica.

Concretamente, en la p. 10s. del texto, los autores presentan una serie de ocho categorías de actividades de engranaje de la cooperación para la seguridad, todas ellas armónicamente adaptables a los parámetros colombianos de seguridad, con excepción de la 'asistencia humanitaria', cuyas características no aplican exactamente para la relación establecida entre los dos países.

Recuérdese que también en la Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos, de septiembre del 2002 (tit. iv) se registra que 'En Colombia, reconocemos la unión entre el terrorismo y los grupos extremistas que desafían la seguridad del Estado, y las actividades del tráfico de drogas ayudan a financiar las operaciones de tales grupos. Estamos trabajando para ayudar a Colombia a defender sus

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

bilaterales de seguridad (con Panamá <sup>11</sup>, Ecuador <sup>12</sup> o Brasil <sup>13</sup>, por ejemplo), y subregionales (v. g. a nivel andino) <sup>14</sup>.

### 1.1.4. Diferencias territoriales internacionales

---

instituciones democráticas y derrotar a los grupos armados ilegales, tanto de izquierda como derecha, extendiendo una efectiva soberanía sobre todo el territorio nacional y suministrando la seguridad básica al pueblo colombiano’.

<sup>9</sup> V. Gabriel Marcella (2003) *The United States and Colombia : the journey from ambiguity to strategic clarity*. Army War Collage. Strategic Studies Institute.

<sup>10</sup> Así, por ejemplo, debe interpretarse el alineamiento de Colombia con la coalición liderada por los Estados Unidos que intervino en Iraq en 2003 (v. El Tiempo, Bogotá, jue. 20 mar. 03), el acuerdo que establece que Colombia podrá entregar estadounidenses a la Corte Penal Internacional solo si cuenta con el consentimiento previo de los EE UU (cfr. El Tiempo, vie. 19 sep. 03, p. 3), y el esfuerzo del gobierno colombiano por posicionar el conflicto interno dentro de la agenda global de lucha contra el terrorismo. Aunque Colombia no envió tropas a Irak, algunas versiones al respecto circularon durante el primer semestre del 2004, justo cuando mayor apremio sentía el gobierno de los EE UU debido a las reconsideraciones que hicieron algunos países sobre la presencia de sus tropas en el marco de la citada coalición (cfr. La Nación, Neiva, lun. 9 feb. 04, p. 6 + El Tiempo, mar. 10 feb. 04, p. 6).

<sup>11</sup> Vicente Torrijos (2004) ‘Pautas para el desarrollo del concepto de paz cultivable’, en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, mar. 04, p. 6.

<sup>12</sup> La visita del presidente Lucio Gutiérrez a Bogotá, en marzo de 2004, fue bastante reveladora, pues sacó a flote la posibilidad de que cascos azules de la Onu reciban entrenamiento en Ecuador, preparándose así para enfrentar escenarios conflictivos como el colombiano (cfr. revista Cambio, Bogotá, 15 mar 04, p. 28 ss).

Por otra parte, Ecuador se siente animado porque, más allá de la Iniciativa Regional Andina –como prolongación del Plan Colombia en el área-, cuente también con la ayuda directa de los Estados Unidos para gozar de un plan similar. Uno de los argumentos favoritos de Quito al respecto es el desplazamiento de población colombiana hacia su país por efecto de la fumigación de cultivos ilícitos en zonas fronterizas, con lo cual relacionan hábilmente la grave situación humanitaria y el impacto ecológico con el ambiente propicio que se genera en tales condiciones para la propagación de las actividades subversivas (v. La Nación, dom. 26 dic. 04, p. 11).

<sup>13</sup> V. Carlos Wellington Leite de Almeida (2002) ‘Sistema de vigilância da Amazônia –Sivam-. Perspectivas da economia de defesa’, en *A Defesa Nacional*, n° 793, may. 2002.

De hecho, las relaciones entre los dos gobiernos se han fortalecido notablemente, tal como se puso de presente durante la visita del presidente Uribe a Sao Paulo, en junio del 2004 (cfr. El Tiempo, jue. 24 jun. 04, p. 16 + 17). En efecto, el citado Sivam, así como la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, lirsra, y la mismísima creación de la Comunidad Suramericana de Naciones, se han convertido en escenarios de particular importancia para la promoción de la confianza y el afinamiento de programas conjuntos en seguridad y defensa (Beatriz Miranda (2004) ‘Brasil-Colombia : ¿Vecinos en proceso de acercamiento? Documento n° 9, Fescol, Bogotá.

V. también João Paulo Soares Alsina Jr. (2003) ‘A síntese imperfeita : articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso’, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, año 46, n° 2, 2003, p. 53.

<sup>14</sup> Cfr. Gerardo Covacevich (2003) ‘Mecanismos de la seguridad subregional y las nuevas amenazas’, en vv.aa. *Seguridad y defensa en las Américas : la búsqueda de nuevos consensos*. Flacso, Santiago, 2003, p. 139.

V. también Vicente Torrijos (2004) ‘Seguridad constructiva / seguridad selectiva. Un mapa conceptual para entender y gestionar el riesgo de ingobernabilidad global’, en vv.aa. *Encrucijadas de la seguridad en América y Europa*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### **Concepto 5 : adaptabilidad**

Colombia mantiene controversias limítrofes de notable importancia con Nicaragua y Venezuela <sup>15</sup>. De hecho, el país atiende el proceso que en torno al tratado de aguas marinas y submarinas (Esguerra-Bárceñas, 1928) ha iniciado Managua en la Corte Internacional de Justicia <sup>16</sup>; y aunque congelado formalmente, el diferendo con Venezuela sobre las áreas marinas y submarinas en el golfo de Coquibacoa perturba las sólidas relaciones culturales y económicas entre Bogotá y Caracas <sup>17</sup>.

Esta situación se refleja en la impecable coincidencia que existe entre la Política de Seguridad Democrática, PSD, -cfr. Anexo 6.8.1.- <sup>18</sup>, que enuncia como uno de sus objetivos el 'mantenimiento de una capacidad disuasiva', y la política exterior <sup>19</sup>, en donde la 'defensa de la soberanía nacional y el desarrollo integral de las fronteras' también aparece como un objetivo estratégico, con lo cual, se ha llegado a hablar de 'diplomacia de defensa' <sup>20</sup>, un concepto que caracteriza al gobierno del presidente Uribe de manera muy distinta al que acompañó las gestiones del presidente Pastrana, cuando se habló de 'Diplomacia de Paz'.

No obstante, estas circunstancias se manejan con aplomo y prudencia (bajo un cierto criterio de adaptabilidad), de tal forma que ellas subyacen a una problemática que, en la superficie, resulta más apremiante : la del crimen organizado y el terrorismo, que en Colombia revisten en toda su intensidad el carácter de transnacionales [cfr. Anexo 6.6.].

### *1.1.5. Factores de tensión transfronterizos y transnacionales*

### **Concepto 6 : entrelazamiento**

Los parámetros colombianos de seguridad están marcados por la naturaleza compleja, crónica y prolongada de la convivencia conflictiva que caracteriza al país, de tal manera que la confrontación armada interna solo puede entenderse en función de las tensiones transnacionales, y a la inversa.

En consecuencia, el conflicto interno se ve estimulado por el tráfico de armas, de precursores químicos para la producción de drogas, y de capitales, en tanto que la dinámica interna promueve el tráfico de drogas, la migración ilegal, cierto grado de inestabilidad social

---

<sup>15</sup> Cfr. España. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Comisión Nacional del V Centenario. *Conflictos territoriales en Iberoamérica y solución pacífica de controversias*. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1986.

<sup>16</sup> Cfr. El Tiempo, dom. 19 dic. 04, p. 33 ('Soberanía colombiana no corre riesgos con Nicaragua').

<sup>17</sup> V. Darío Ruiz Tinoco (1998) 'Las fronteras de Colombia', en *Geografía – Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, n° 126, p. 47.

<sup>18</sup> Colombia, Presidencia de la República + Ministerio de Defensa, *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá, 2003, p. 33.

<sup>19</sup> Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de Colombia, 2002-2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá, p. 19.

<sup>20</sup> Vicente Torrijos (2003) 'Diplomacia de defensa e interés colectivo', en *Revista Desafíos*, n° 9, Universidad del Rosario, Bogotá, p. 138.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

y política ; todo ello entrelazado por un común denominador : el accionar terrorista <sup>21</sup>, tanto anti, como prosistémico <sup>22</sup>, que permea el área completamente <sup>23</sup>.

### 1.1.6. Instituciones y redes internacionales de seguridad

#### **Concepto 7 : interactividad**

En este contexto, Colombia comparte los valores propios de la Carta Democrática Interamericana (OEA, 11 sep. 2001), opera en un marco de seguridad compartida que se sintetiza en los resultados de la Conferencia Especial de la OEA sobre Seguridad, realizada en México <sup>24</sup>, en octubre del 2003, y valora de manera particular la resolución CS-ONU 1373/2001 (contra el terrorismo), así como la Carta Andina de Seguridad (2002), en el entendido de que los acuerdos y procesos regionales y subregionales son 'fórmulas eficaces que pueden ser considerados como etapas necesarias para la creación y el sostenimiento del sistema hemisférico de seguridad' <sup>25</sup>.

El país considera que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, debería 'tener un enfoque más preventivo que reactivo' ; que el Pacto de Bogotá (1948) debería evolucionar hacia uno que contuviera mecanismos 'ágiles y flexibles' como 'procesos de consultas, alerta temprana, prevención de conflictos, etc.', y que la Junta Interamericana de Defensa, debería estar en capacidad de 'alertar anticipadamente sobre las amenazas a la seguridad, asesorar en el desarrollo de estrategias y planes [sobre] políticas transparentes de seguridad y defensa, así como promover la interoperatividad de las fuerzas militares' <sup>26</sup>.

### 1.1.7. Factores militares

---

<sup>21</sup> V. la documentación propia del Grupo de Conjuntura Internacional, de la Universidade de São Paulo, Gacint-Usp, [www.usp.br/ccint/gacint](http://www.usp.br/ccint/gacint) y de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, [www.resdal.org](http://www.resdal.org)

<sup>22</sup> Cfr. Clinton J. Ancker III (2004) 'La doctrina para la guerra asimétrica', en *Military Review*, U.S. Army Combined Arms Center, ene-feb. 04, p. 35.

<sup>23</sup> International Crisis Group, Icg (2004) *Colombia's borders : the weak link in Uribe's security policy*. Latin America Report, n°9, sep. 04.

V. también del mismo International Crisis Group (2003) *Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability*. Latin America Report, n°3, abr.

<sup>24</sup> Es oportuno destacar aquí que al clausurar la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, los cancilleres de los 34 países de la Oea aprobaron una declaración de respaldo a la lucha del presidente Uribe contra el terrorismo haciendo un llamado 'claro y contundente a los grupos armados ilegales para que cesen la violencia e inicien un proceso serio de negociación' ; llamado que se hizo plenamente coincidente con el clima de 'tolerancia cero contra los flagelos del terrorismo y la producción y tráfico de drogas ilícitas y sus delitos conexos'.

<sup>25</sup> Colombia. Misión Permanente ante la Oea, *Respuesta al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica*. Washington, ago. 2002.

<sup>26</sup> Ibidem. Valga anotar que con respecto al Tiar, y a la posibilidad de contar con una fuerza multinacional para luchar contra el terrorismo en Colombia, la posición del país ante la Conferencia especial de la Oea sobre Seguridad, convocada en México, durante el 27 y 28 de octubre del 2003, fue altamente moderada, de tal suerte que el tema se opacaría en la agenda de la política exterior (cfr. El Tiempo, vie. 15 ago. 03, p. 4).

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### Concepto 8 : Multidimensionalidad

Por ende, los factores militares resultan de particular importancia en el caso colombiano [cfr. Anexos 5.3., 5.4. y 5.5.]. Lejos de plantearse la posibilidad de reducir sus ejércitos, o diluirlos, el país se ve compelido a perfeccionar el aparato bélico -incrementando notablemente el gasto militar<sup>27</sup>- de acuerdo con parámetros multifuncionales que van, en abanico extenso, desde : [a] el apoyo a misiones de naturaleza estrictamente cívica<sup>28</sup>, pasando por [b] la presión sobre los 'grupos narcoterroristas' para 'doblegar su voluntad de lucha a través de la derrota militar obligándolos a negociar la solución del conflicto'<sup>29</sup>, hasta [c] 'fortalecer la capacidad disuasiva' frente a amenazas convencionales<sup>30</sup>, siempre en el entendido de que aún si en Colombia se llegase a una eventual y, en todo caso, *sui generis* fase 'post-conflicto', el gasto en seguridad, lejos de reducirse, se mantendría elevado<sup>31</sup>.

Para ello, y en el marco de una sostenida política de reestructuración de la Fuerza<sup>32</sup>, el Ejército cuenta con 140 mil efectivos<sup>33</sup> en seis Divisiones, una Brigada de Aviación, una Brigada contra el narcotráfico, la Fuerza de Despliegue Rápido, y un Batallón de Ingenieros. Asimismo, la Armada Nacional, con 15 mil unidades, dispone de tres Fuerzas Navales y una Brigada Fluvial, en tanto que la Fuerza Aérea, Fac, con 7 mil tropas, se halla conformada por seis Comandos Aéreos de Combate<sup>34</sup> [figura 1].



<sup>27</sup> Stockholm International Peace Research Institute, Sipri (2004) *Sipri Yearbook 2004. Armaments, disarmament and international security*. Oxford University Press, p. 358. En porcentaje del producto interno bruto, Colombia ha venido ascendiendo significativamente : 1994 : 2,6 | 1995 : 2,6 | 1996 : 2,8 | 1997 : 2,9 | 1998 : 3,1 | 1999 : 3,5 | 2000 : 3,4 | 2001 : 3,8 | y 2002 : 4,2. Datos complementarios aparecen en el Anexo 1. [Cfr también Anexo 6.8.2.].

<sup>28</sup> Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Sector Defensa : una visión, una misión. Plan Estratégico, 2002-2006*, p. 11.

<sup>29</sup> Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Jorge Enrique Mora Rangel (2003). *Direccionamiento estratégico y políticas de comando*, p. 4. Resulta interesante anotar cómo, a medida que crece entre los ciudadanos la percepción de que las Fuerzas Armadas están en capacidad de derrotar militarmente a la guerrilla [64 por ciento en sept. 02, y 68 en dic. 04], crece también la predisposición a aceptar un acuerdo con la guerrilla para el intercambio de guerrilleros encarcelados por personas secuestradas por la guerrilla [solo 28 por ciento en jul. 03, y 45 en dic. 04]. V. El Tiempo, mar. 21 dic. 04, p. 2.

<sup>30</sup> Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Jorge Enrique Mora Rangel (2003). *Estrategia militar general*, p. 13. Véase también la *Política de Seguridad Democrática* (Presidencia de la República, 2003).

<sup>31</sup> Cfr. Yaneth C. Giha Tovar (2000) *El Dividendo de Paz. Una aproximación al conflicto colombiano*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, abr.

<sup>32</sup> Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Luis Fernando Tapias (1998). *Las Fuerzas Militares de Cara al Siglo xxi. Reestructuración de las Fuerzas Militares 1998-2001*.

<sup>33</sup> Sophie Daviaud (2003) 'Colombia. Lógica bélica frente a las guerrillas', en vv.aa. *El estado del mundo. Anuario económico y geopolítico mundial, 2004*. Ed. Akal, Madrid, 2003, p. 411.

<sup>34</sup> Colombia. *Sector Defensa : una visión, una misión ...* op. cit. p. 18 ss.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



**Figura 1 :** Multidimensionalidad militar colombiana.

### 1.2. Marco geoeconómico y social

#### 1.2.1. Recursos de poder económico. Vulnerabilidades y fortalezas.

##### **Concepto 9 : sensibilidad**

Colombia es un país de reducida capacidad exportadora de petróleo pero sumamente sensible a las variaciones del precio a escala global. No posee una industria armamentista destacada, ni dispone de recursos naturales que tengan elevada significación estratégica.

Influye en la inestabilidad de otros países, y al mismo tiempo la padece, por causa de la producción y el consumo de drogas, de la cual se benefician por igual las principales organizaciones armadas al margen de la ley que operan dentro y fuera de su territorio <sup>35</sup>.

Las redes macro-criminales relacionadas con estos factores (narcotráfico y terrorismo) han incidido negativamente durante los últimos veinte años en la estabilidad del

<sup>35</sup> V. Council on Foreign Relations, Cfr. (2004) *Andes 2020 : a new strategy for the challenges of Colombia and the region*. Center for Preventive Action. Washington.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

sistema político, y sobre todo, han incrementado los niveles de corrupción [cfr. Anexos 6.2.] y mermado importantes recursos de capital social (solidaridad, confianza en las instituciones, imperio de la ley, seguridad jurídica).

Paradójicamente, a pesar de este complejo escenario —o como consecuencia de tal complejidad— la inversión extranjera ha registrado un crecimiento sostenido durante los últimos años, y no obstante la situación de conflicto interno, el país mantiene una aceptable calificación en términos de riesgo de inversión de acuerdo con los estándares internacionales.

### 1.2.2. Cohesión y marginalidad

#### **Concepto 10 : fragilidad estructural**

Para el 2004, Colombia cayó del puesto 64 al 73 en el Índice de Desarrollo Humano <sup>36</sup>, sobre todo por el aumento en desplazamiento forzoso (183 por ciento / 2,04 millones de personas), la caída en criterios educativos (-3 puntos en matrícula) y económicos (8,2 por ciento en extrema pobreza / 20 por ciento de la población más rica concentra 60 por ciento del total de ingresos).

A lo que habría que agregar el 'confinamiento' de comunidades, pues se estima que un 12 por ciento de los 1.100 municipios colombianos se hallan prácticamente aisladas, o desconectadas del resto del país por el sitio al que las someten las diferentes organizaciones armadas ilegales <sup>37</sup>.

Sin embargo, el país sigue ubicado en la categoría de desarrollo humano medio, no hay evidencias de que la subversión sea vista por la población como una alternativa frente a las dificultades sociales y, aunque la ONU ha formulado un conjunto de 26 recomendaciones que el Estado debería cumplir en materia de derechos humanos [cfr. Anexos 6.1.1. + 6.1.5.], la subversión es vista como fuente principal de violación de los mismos [cfr. Anexo 6.1.4.].

En cualquier caso, la relativa fragilidad estructural del sistema político parece obedecer a las dificultades para asegurar un control territorial global efectivo por parte del Estado, no sólo mediante la presencia de la fuerza pública, sino mediante la eficaz presencia de las instituciones (administración de justicia, órganos de control, agencias de promoción, entidades de provisión de servicios básicos).

---

<sup>36</sup> Onu. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud (2004). *Informe sobre desarrollo Humano, 2004*.

<sup>37</sup> Cfr. La Nación, sap. 27 nov. 04, p. 3. La revelación es fruto de un estudio de diversas organizaciones no gubernamentales como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

A todo lo cual debe añadirse la persistencia de variadas formas de violencia privada<sup>38</sup> y de los sistemas “para-legales” que, sin sustituir al Estado, compiten con él por la regulación de las relaciones sociales en diversas regiones del país.

### 1.2.3. Acuerdos económicos y canales de cooperación

#### **Concepto 11 : interdependencia activa**

Para los parámetros colombianos de seguridad resulta de notable importancia la asistencia de los Estados Unidos al Plan Colombia<sup>39</sup>, un conjunto de iniciativas destinadas, principalmente, a reducir la producción de drogas, afectando, de hecho, los vínculos entre los cultivos ilícitos y las organizaciones terroristas que obtienen de su control jugosos dividendos [cfr. Anexo 6.8.3. + 6.8.4.]<sup>40</sup>.

Aunque sometida a un doble mecanismo de verificación ([a] sobre el respeto a los derechos humanos y [b] sobre el cumplimiento del tratado de extradición), la ayuda, estimada en 700 millones de dólares para el 2005, no siempre incide concretamente en las operaciones militares que las Fuerzas Armadas libran contra los grupos armados por fuera de la ley, pero resulta de particular interés para mantener el conjunto de esfuerzos destinados a contener y reducir las amenazas<sup>41</sup>.

A través del acuerdo de libre comercio que se negocia con los Estados Unidos, manteniendo vigentes las ventajas arancelarias, el país aspira a incrementar los niveles de empleo y productividad, fortaleciendo así sus niveles de gobernabilidad que tienden a

---

<sup>38</sup> De lo que da testimonio el elevado número de muertes violentas —la mayoría de ellos no conectados con el conflicto armado propiamente dicho— que se registra año a año en Colombia, y que se ubica alrededor de las 50 muertes violentas por cada 100 mil habitantes.

<sup>39</sup> Valga recordar que, en sentido específico, la estrategia y las operaciones de los Estados Unidos en diferentes escenarios está determinada por la naturaleza de los regímenes con los que interactúa y la amenaza que enfrenta. V. David Ochmanek (2003) *Military operations against terrorists groups abroad. Implications for the United States Air Force*. Rand Corporation, Santa Mónica, p. 2.

<sup>40</sup> Cfr. Luz E. Tagle (2002) *Plan Colombia : Reality of the Colombian Crisis and Implications for Hemispheric Security*. Army War College. Strategic Studies Institute. V., en particular, el papel de las Fuerzas Armadas en el proceso, p. 24 ss. De hecho, los Estados Unidos han apoyado el Plan con más de 3 mil millones de dólares entre el 2000 y el 2004, y durante su visita a Cartagena de Indias, el 22 de noviembre de 2004, el presidente Bush sostuvo que ‘el Plan Colombia goza de un amplio apoyo de ambos partidos en mi país y el año próximo pediré a nuestro Congreso que renueve su apoyo para que esta valerosa nación pueda ganar la guerra contra los narco-terroristas’. Cfr. *El Tiempo*, mar. 23 nov. 04, p. 2.

<sup>41</sup> De hecho, el jefe del Comando Sur de los Estados Unidos, general Bantz J. Craddock, afirmó, justo después de la reelección del presidente G. Bush, que ‘Colombia seguirá siendo una prioridad para el Comando Sur’, y agregó que ‘el Plan Patriota —orientado, principalmente, a doblegar a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Farc- ha sido exitoso ... sobre todo contra terroristas y drogas’. V. diario *La Nación*, mar.1 6 nov. 04, p. 4.

La misma percepción es exhibida por el embajador de Colombia en Washington, Luis Alberto Moreno (2004) ‘El día después [de la reelección del presidente Bush]’, en revista *Semana*, Bogotá, 8 nov. 04, p. 44.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

incrementarse en la medida en que la Fuerza Pública se hace presente en la totalidad de los municipios.

Por su parte -aunque proporcionalmente insuficiente <sup>42</sup>-, la Unión Europea, mediante el sistema de preferencias, recompensa los esfuerzos colombianos en la lucha contra las drogas, y a través de programas de cooperación, provee importantes recursos a organizaciones no gubernamentales que lideran planes de organización y desarrollo comunitario en zonas afectadas directamente por la violencia política.

A nivel regional, el proceso de integración (en la Comunidad Andina de Naciones, Can) avanza con dificultades [cfr. Anexo 6.8.5 + 6.8.6 + 6.8.7.]. Resulta previsible que un impulso a dicho proceso, un aceleramiento en la creación de consensos políticos regionales, y a largo plazo, la creación de un 'esquema andino de seguridad' —a partir de la Carta de Seguridad—, contribuirían a aumentar sensiblemente la estabilidad de la región, y en particular, la capacidad de respuesta de los Estados andinos —y de Colombia en particular— frente a los riesgos y amenazas que se derivan del narcotráfico, el contrabando de armas, la debilidad de los mercados internos, y el terrorismo, entre otros.

### *1.3. Referentes históricos y dinámicas internas.*

#### *1.3.1. Cultura, tradición y valores*

##### **Concepto 12 : polarización**

La dinámica conflictiva en Colombia es de vieja data. En su dimensión externa, subsisten, desde la independencia de España, las controversias limítrofes anotadas anteriormente. Colombia no ha exhibido una conducta expansionista, pero el liderazgo

---

<sup>42</sup> '... Detener el tráfico de drogas es del interés de todos' —aseveró Cass Ballenger, presidente del Comité para el Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos—, 'pero hasta el momento los europeos, salvo contadas excepciones, no cumplen con la parte que les corresponde. Hasta que no se comprometan más con el Plan Colombia, no se podrá llegar al nivel que se necesita para que sea exitoso a largo plazo'.

De igual forma se expresó Robert Charles, subsecretario del Departamento de Estado para el Buró de Narcotráfico Internacional, cuando sostuvo que 'gastamos cuatro veces más que toda la Unión Europea en conjunto, cuando Estados Unidos consume solo el doble (300 toneladas métricas) de la cocaína que consumen los europeos'.

Si los europeos se han especializado en asistencia social, ayuda al desarrollo, a los desplazados, a la reinserción de desmovilizados de los grupos armados al margen de la ley, a la sustitución de cultivos ilícitos y la apertura de nuevos mercados para la exportación, sería de esperar que en la Fase II del Plan Colombia —a partir del 2006—, cuyo principal componente será el desarrollo social, 'se abriría la puerta para que se incremente el aporte europeo', agregó el congresista demócrata Bob Menéndez. V. diario El Tiempo, vie. 19 nov. 04, p. 1-3.

Valga agregar que el Informe 2004 del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, Oedt, ha constatado que hay 'una generalización del consumo de cocaína' en el Viejo Continente'. Cfr. El Tiempo, vie. 26 nov. 04, p. 8.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

continental del libertador Simón Bolívar, cuyo modelo liberador reñía con el de la Santa Alianza europea<sup>43</sup>, explica en buena parte el protagonismo del país en los últimos decenios.

En su dimensión interna, la confrontación partidista se tradujo, desde los primeros años de vida independiente, en un clima de constante violencia política (en tanto pugna permanente, con frecuencia extrainstitucional, entre las diversas facciones y partidos representativos de intereses extrapolíticos por el control del Estado —entendido como medio para obtener su satisfacción—), cuyas cotas más altas se registraron durante el periodo conocido como 'la Violencia' (1942-1955); y que luego de los acuerdos del Frente Nacional (1958-1974)<sup>44</sup>, se traduciría, ya durante la Guerra Fría, en la polarización pluralismo y libre empresa vs. Unipartidismo y economía planificada, de lo cual sería un reflejo el auge de movimientos insurgentes como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional, ELN<sup>45</sup>.

Polarización que, si bien ha evolucionado hoy, ya en el marco democrático de la constitución de 1991, hacia la contraposición neoliberalismo/socialdemocracia, se ha visto, en cambio, estancada en el plano de la confrontación armada, y aunque se habla de violaciones a los derechos humanos por causa del Estado<sup>46</sup>, los grupos subversivos siguen valiéndose en Colombia de la inaplicable noción de 'lucha por la liberación nacional' para justificar sus actos terroristas y las vinculaciones evidentes con el tráfico de drogas<sup>47</sup>.

### 1.3.2. Estabilidad

#### **Concepto 13 : gobernabilidad reluctante**

En ese sentido, el modelo de negociación emprendido por el presidente A. Pastrana (1998-2002), basado en concesiones a la guerrilla con la ilusión de provocar gestos de paz en las organizaciones armadas ilegales, cayó en tal desprestigio, que la población optó por el modelo contrapuesto, liderado por Álvaro Uribe, inspirador de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, PSD, la más ambiciosa formulación que en materia de seguridad y defensa se haya hecho en Colombia, dotando al presidente de unos niveles de popularidad y respaldo ciudadano cercanos al 80 por ciento [figura 2].

---

<sup>43</sup> Cfr. Vicente Torrijos (2003) 'Reordenamiento estratégico global – La tesis de la Santa Alianza', en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, n° 189, dic. 2003, p. 42.

<sup>44</sup> Recibió el nombre de 'Frente Nacional' el sistema de democracia restringida que resultó de los acuerdos entre los partidos conservador y liberal, firmados en 1956 y 1957, que permitió poner fin a la violencia partidista y estableció constitucionalmente la alternancia en la presidencia de la República y la paridad en la distribución burocrática por un periodo de 16 años a partir de 1958.

<sup>45</sup> El carácter restrictivo y excluyente de la democracia frentenacionalista propició, a su vez, nuevas formas de violencia política. A ello habría obedecido, en buena parte, por ejemplo, la aparición del Movimiento 19 de Abril (M-19), desmovilizado en 1988-89 y convertido luego en movimiento político.

<sup>46</sup> Debate en el Congreso de la República, miércoles, 29 de septiembre del 2004. V. también, los sucesivos reportes de Amnistía Internacional, como p.e. *Colombia, un laboratorio de guerra : represión y violencia en Arauca*. Londres, abr. 04.

<sup>47</sup> V. Stockholm International Peace Research Institute, Sipri (2003) *Sipri Yearbook 2003. Armaments, disarmament and international security*, op. cit., p. 91 ss. V. también, Estados Unidos de América. La Casa Blanca. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, sep. 2002, p. 12.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Aprobación [valoración de la gestión presidencial]. *¿Usted aprueba, o desaprueba, la forma como Álvaro Uribe se está desempeñando en su labor como Presidente?*

Favorabilidad [imagen presidencial]. *¿Tiene Usted una opinión favorable, o desfavorable, del presidente Uribe?*

	Aprueba	Desapr.	Fvrble.	Desfvrble.
Sep 02	72 %	<b>13</b>	69	14
Nov 02	75	14	74	14
Ene 03	68	20	66	19
<b>Abr 03</b>	<b>68</b>	<b>22</b>	65	20
Jul 03	72	20	70	20
Oct 03	75	19	72	18
<b>Dic 03</b>	<b>80</b>	<b>15</b>	<b>78</b>	<b>13</b>
Mar 04	79	15	77	14
Jun 04	78	18	75	17
Sep 04	72	<b>22</b>	67	<b>22</b>
Dic 04	77	18	74	19

**Figura 2 :** Tendencias de opinión sobre el gobierno colombiano [2002-04].  
Cfr. El Tiempo, mar. 21 dic. 04, p. 1s.

De hecho, la PSD ha arrojado resultados contundentes en materia de reducción del crimen y apocamiento de las acciones subversivas, a tal punto que el 'Plan Patriota', un conjunto de operaciones de las Fuerzas Militares destinado a afectar la retaguardia profunda de las guerrillas, las ha llevado a adoptar un esquema de defensa estratégica con opacas demostraciones de ofensiva táctica <sup>48</sup>.

Esto ha incrementado el clima de gobernabilidad democrática <sup>49</sup> que, aún en un contexto altamente crítico, se refleja en el mejoramiento de los índices de crecimiento económico <sup>50</sup>, fortalecimiento de la confianza ciudadana <sup>51</sup>, y posibilidad de ensayar

<sup>48</sup> Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, nov. 2003. V. también, los sucesivos reportes del mismo Ministerio y del Departamento Nacional de Planeación, Dnp.

En una lectura diferente de la situación, el Eln, por ejemplo, ha sostenido que 'la guerrilla conserva su vitalidad a pesar de la ofensiva', que la Psd 'ha polarizado al país y radicalizado amplios sectores de masas, víctimas de la injusticia y la persecución', de tal manera que 'el presidente Uribe ni gana la guerra ni le apuesta a la paz' ya que 'ha llegado al absurdo de negar la existencia del conflicto interno como si negándolo y calificándolo de terrorismo, los problemas que genera y alimenta el conflicto armado desaparecieran'.

Es preciso anotar que, con todo, el Eln aceptó a mediados del 2003 el papel –relativamente modesto– de México como intermediario para buscar aproximaciones con el Gobierno Nacional.

<sup>49</sup> International Crisis Group, Icg (2003) *Colombia : President Uribe's Democratic Security Policy*. Latin America Report n° 6. Bruselas, nov. 2003.

<sup>50</sup> Onu. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*. Notas de la Cepal, n° 32, Santiago, ene. 04.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

esquemas de negociación con los diferentes adversarios, a distintas velocidades : baja, con las FARC ; media, con el ELN ; y alta, con las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC <sup>52</sup>.

### 2. APRECIACIÓN

#### 2.1. Factores de inseguridad

##### **Concepto 14 : equilibrio de poder**

Con el enorme desafío de lograr avances tangibles en la ecuación de seguridad basada en estabilidad, democracia y desarrollo <sup>53</sup>, Colombia se percibe como aliada de los Estados Unidos en una lucha contra amenazas que son comunes a escala hemisférica, pero que son interpretadas de manera distinta por países que, como Cuba y Venezuela, manejan criterios de 'democracia popular', o de 'revolución (socialista, o bolivariana)' <sup>54</sup>, para definirse a sí mismos [Mapa 1] <sup>55</sup>.

Esta tensión se vería reflejada en el manejo del 'caso Granda', cuando en enero del 2005, el presidente Chávez 'suspendió las relaciones económicas' con Colombia a raíz de la captura de Ricardo Granda, director de relaciones internacionales de las FARC, quien se hallaba en Caracas.

---

<sup>51</sup> Cfr. Asociación Nacional de Industriales, Andi (2004) *Encuesta de opinión industrial conjunta*, Eoic, 2004.

V. también, los resultados de las Redes de Apoyo (colaboración entre servicios privados de seguridad y Policía Nacional) dados a conocer en la Segunda Convención de Alta Seguridad. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco. Paipa, 19 de septiembre del 2004.

<sup>52</sup> International Crisis Group (2003) *Demobilising the Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?* Latin America Report, n° 8, Bruselas, ago. 2003.

V. también, International Crisis Group (2003) *Colombia: Negotiating with the Paramilitaries*. Latin America Report, n° 5, Bruselas, sep. 2003.

El problema de fondo ha sido explicado por María Isabel Rueda (2004) 'Nos embutieron a las paras', cuando dice que si bien el presidente Uribe 'ha rechazado la idea, se habla de que los paramilitares podrían terminar engrosando las filas del Ejército o instruyendo a nuestros soldados en técnicas de combate. Se habla también de que con ellos se harán experimentos agrícolas en gigantescas extensiones del país. De todo eso se habla, pero nadie sabe en realidad cómo hará el Estado para absorber a los 20 mil hombres de las autodefensas que se desmovilizarán en el curso de los próximos meses'. V. revista *Semana*, Bogotá, 8 nov. 04, p. 76.

El mismo cabecilla de las autodefensas, Salvatore Mancuso, expresó que persistiera la idea de su extradición a los Estados Unidos, 'sería más fácil devolverse y recoger las tropas que aún no se han desmovilizado para tirarse al monte o morir allí de viejo'. Cfr. *La Nación*, lun. 6 dic. 04, p. 6.

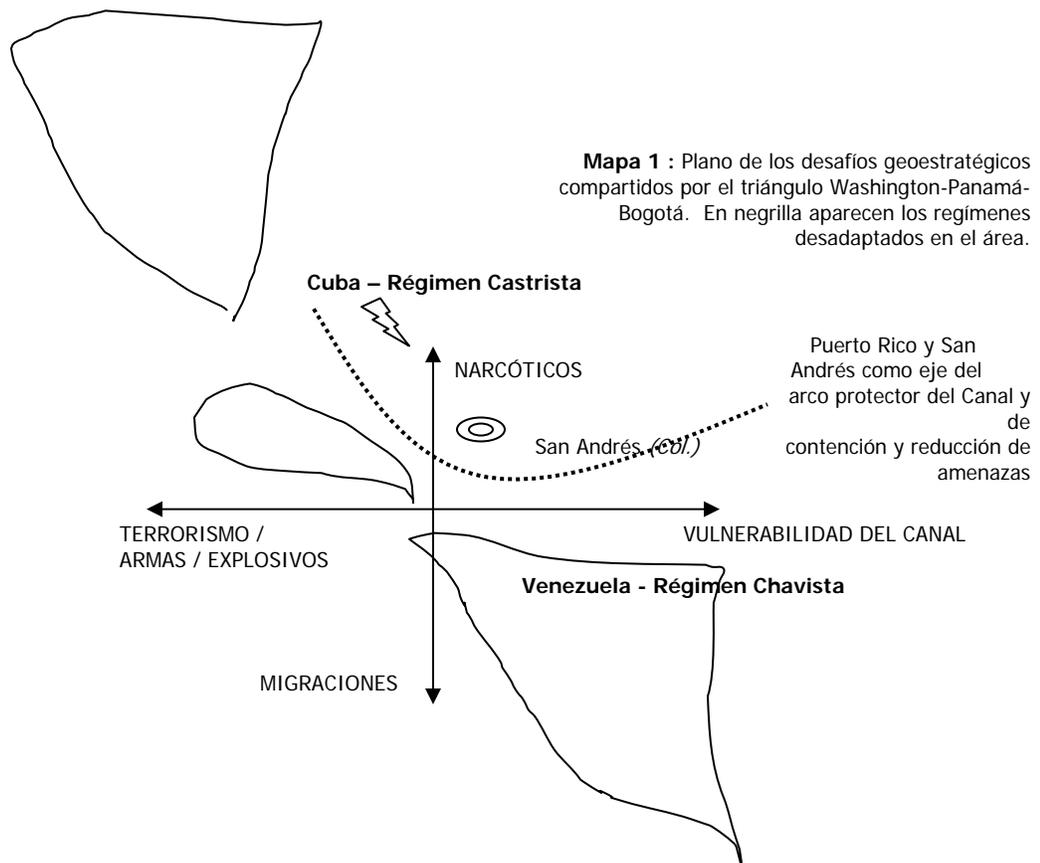
<sup>53</sup> Cfr. Pedro Villagra et. al. (2003) *Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia: Hemispheric Security*. Army War College. Strategic Studies Institute.

<sup>54</sup> V. p.e. *The Wall Street Journal / El Tiempo*, vie. 24 dic. 04, p. 18 ('De vuelta a la utopía : Venezuela emprende la creación de una economía autosuficiente').

<sup>55</sup> Vicente Torrijos (2004) 'Pautas para desarrollar el concepto de paz cultivable [El análisis factorial de la seguridad]', en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, mar. 04, p. 10.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Como resultado, las relaciones entre los presidentes Chávez y Uribe se vieron tan afectadas como las relaciones entre Caracas y las FARC. A la postre, Washington –no obstante su dependencia del petróleo venezolano para satisfacer el 15 por ciento de su demanda-, otorgaría su apoyo a Bogotá anunciando, a través de la secretaria de Estado, C. Rice, que colaboraría ‘con otros países para decirle al presidente Chávez que su comportamiento no es aceptable’ y –aludiendo a la Carta Democrática-, que acudiría a la OEA para ‘hacer responsables a los líderes que no gobiernan democráticamente, incluso si han sido elegidos democráticamente’.



Esto ha conducido a que se funden dos modelos (antónimos, pero conciliables, de acuerdo con los ciclos político-económicos) en el territorio continental : el de Caracas, y el de Bogotá.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Animados por un intercambio comercial cada vez más vigoroso <sup>56</sup>, los dos países han intentado estabilizar sus relaciones <sup>57</sup>, pero la controversia limítrofe, así como las simpatías relativas entre el presidente Chávez y las FARC <sup>58</sup>, han desembocado en una tensión ideológica que, no obstante algunos momentos difíciles, evoluciona hacia un cierto equilibrio de poder, del cual Washington –afín al presidente Uribe, pero con profundos intereses en Venezuela-, y Brasilia –afín al presidente Chávez, pero con profundos intereses en Colombia-, serían los fieles de la balanza [figura 3]. Este equilibrio quedaría en evidencia durante el ya mencionado ‘caso Granda’, cuando, en enero del 2005, el presidente Chávez ‘suspendió las relaciones económicas’ con Colombia, Washington apoyó plenamente a Bogotá, y Brasilia ofreció sus buenos oficios para conjurar la crisis.

---

<sup>56</sup> V. Leonardo Rodríguez, *Venezuela arrastra ventas de Colombia – Las exportaciones no tradicionales crecieron 130 por ciento a julio*, en semanario El Espectador, Bogotá, 3 oct. 04, p. 1B.

<sup>57</sup> Durante su encuentro en Cartagena de Indias, en noviembre del 2004, los presidentes Uribe y Chávez anunciaron, por ejemplo, firmaron sobresalientes acuerdos de cooperación en materia de comercio, comunicaciones, educación y seguridad (reactivando la Comisión Binacional –para interconsultas militares- que habían reanudado sus contactos un mes antes, en Santa Marta –Col.-). Un excelente indicador del relax entre los dos países lo ofreció el embajador venezolano, C. R. Santiago, al afirmar que ‘no hay ningún proyecto de exploración [petrolífera] en la zona de discusión [límitrofe] entre Colombia y Venezuela’.

Recuérdese que fue en ese encuentro tan particular cuando se dio vía libre al gasoducto binacional y a destacados proyectos viales en Norte de Santander y fluviales en el Meta.

También fue cuando el presidente Chávez pronunció unas frases, ciertamente reveladoras: ‘Juro por Dios y por mi madre santa que si yo apoyara a la guerrilla colombiana, no tendría cara para venir a Cartagena’. V. El Tiempo, mie. 10 nov. 04, p. 3 + editorial, jue. 11 nov. 04.

En cualquier caso, los esfuerzos por estabilizar las relaciones se ven muy marcados por ciertas percepciones de desconfianza mutua en torno al armamentismo en cada uno de los dos países.

En abril del 2004, Caracas influyó sobre el nuevo gobierno socialista en España para que se bloqueara la provisión de tanques de guerra reparados a Bogotá. Más tarde, el presidente Chávez anunció, durante su visita a Moscú, en noviembre, que adquiriría 40 helicópteros y 100 mil fusiles. El senador L.G. Vélez, exdirector del Partido Liberal Colombiano, afirmó entonces que ‘la carrera armamentista de Venezuela es peligrosa pues el régimen de Chávez tiene una tendencia militarista marcada y una especie de vocación semi-imperialista en América Latina’.

Por su parte, el conservador M.R. Velásquez, presidente de la Comisión Segunda del Senado (asuntos internacionales y defensa), sostuvo que ‘tales helicópteros podrían usarse para ‘persecuciones en caliente’ –penetración del territorio colombiano so pretexto de castigar guerrilleros que, habiendo delinquido en Venezuela, traspasan la frontera-, lo que hace necesario que los dos gobiernos reactiven las comisiones de demarcación [límitrofe]’.

Es curioso que, pese a estas aprensiones, el ministro de Defensa colombiano, J. Uribe, declarase que tal situación ‘... no nos preocupa. Colombia no es enemigo de ningún país vecino, o lejano’. Asimismo, el presidente Uribe aseveró que Colombia mira ‘con todo respeto la adquisición que haga Venezuela, o cualquier vecino, de cualquier tipo de armamento’. Cfr. El Tiempo, dom. 28 nov. 04, p. 7.

De manera complementaria con la serenidad presidencial, el senador liberal, Rafael Pardo Rueda sostendría luego que ‘es un chiste que pretendamos contrarrestar el poderío [aéreo] de los vecinos ... la prioridad es el orden público interno. El presidente Chávez anunció, en Rusia, la compra de armas, helicópteros y aviones Mig-29 ; a futuro, la compra de aeronaves para Colombia no sería inferior a mil millones de dólares para enfrentar el desafío de Venezuela’. En consecuencia, ‘se debe concretar un acuerdo con Venezuela para que ni esa nación, ni Colombia, adquieran armamento estratégico’. Cfr. El Tiempo, jue. 2 dic. 04, p. 6.

<sup>58</sup> Herbert Francisco Orellana (2004) ‘Conflicto ideológico’, en *Military Review*, U.S. Army Combined Arms Center, may-jun. 04, p. 2 ss.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

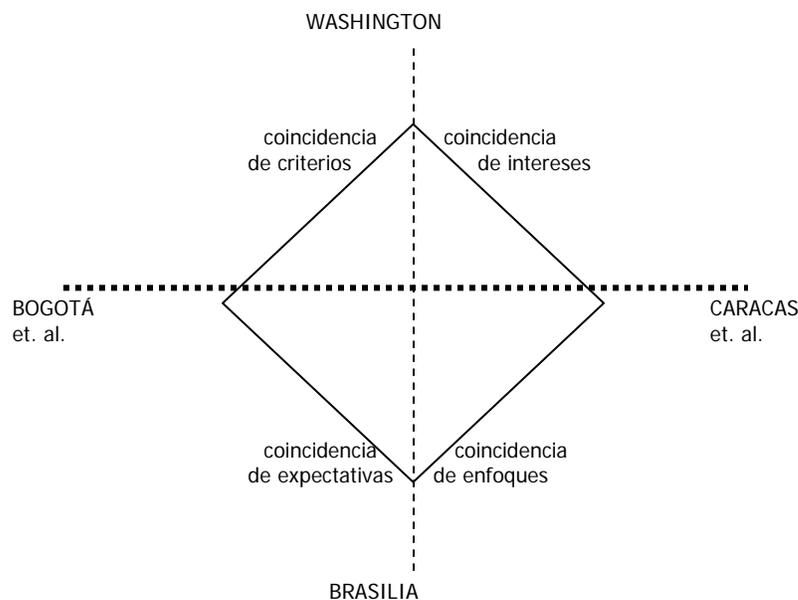


Figura 3 : El incipiente sistema de equilibrio de poder en América Latina

### 2.2. Intereses y amenazas <sup>59</sup>

#### Concepto 15 : Compatibilidad y tensión

##### 2.2.1. Interés 1 : unidad nacional, sostenibilidad de la democracia y de la libertad (soberanía e independencia) <sup>60</sup>.

<sup>59</sup> V. Oea. Consejo Permanente de la Oea. Comisión de Seguridad Hemisférica. Jorge Mario Eastman, coordinador. *Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica : observaciones generales*. Washington, mar. 2002.

Cfr. el correspondiente *Análisis de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario sobre los nuevos enfoques de la seguridad hemisférica, solicitado por la Presidencia de la Comisión de Seguridad Hemisférica*, presentado por la Secretaría General.

<sup>60</sup> Se estima que Colombia es un país cuyo sector defensa evoluciona, en términos generales, con lo que se conoce como 'metodología estratégica dinámica', o sea, 'una modalidad político-estratégica que pretende conciliar la disuasión y la cooperación. Se trata de distribuir cuánta disuasión y a quién y qué cooperación y con quién'.

Aunque el autor desdibuja su propio postulado inicial sosteniendo que 'se basa en la idea de que la disuasión y la cooperación son contradictorias y opuestas', en las conclusiones de su trabajo vuelve a reconocer que, definir esta relación 'es una cuestión propia de cada país'. V. Jaime García Covarrubias (2004) 'El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina : un nuevo modelo

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

En directa relación con :

Amenaza 1 : terrorismo y subversión.

La incompatibilidad es altamente crítica y el grado de tensión que se genera es notablemente elevado. Aunque no hay evidencias de que las agrupaciones subversivas estén próximas a la toma del poder <sup>61</sup>, su diversificación y potencial de ejercitar el terror les ponen en situación digna de consideración especial <sup>62</sup>.

### 2.2.2. Interés 2 : desarrollo socioeconómico y bienestar ciudadano.

En directa relación con :

Amenaza 2 : finanzas ilícitas, secuestro, extorsión y corrupción [cfr. Anexo 6.2.1.].

La incompatibilidad en este campo también es altamente crítica y el grado de tensión que se genera es ciertamente elevado. Estas amenazas atacan directamente contra el desarrollo y el bienestar, al disminuir la expectativa de que las controversias se manejen a través de medios lícitos y no violentos <sup>63</sup>.

### 2.2.3. Interés 3 : Integración del país en el sistema internacional con respeto por el derecho internacional.

En directa relación con :

Amenaza 3 : negocio de drogas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos.

Alta incompatibilidad y tensión elevada. Se podría esperar que un régimen operativo de seguridad compartida pudiese reducirlas <sup>64</sup>, pero no hay evidencia sólida de que el

---

estratégico y su impacto en el diseño de las fuerzas armadas', en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Flacso, Santiago de Chile, ene-jun. 04.

En efecto, y tal como sucede en el caso colombiano, para un país como los Estados Unidos el componente disuasivo no riñe con su intensiva conducta cooperativa. Cfr. Richard L. Kugler (2002) *Dissuasion as a Strategic Concept*. Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Washington, D.C., dic.

<sup>61</sup> Cfr. Vicente Torrijos (2004) 'Teoría y práctica de la fertilidad revolucionaria. ¿Qué tan lejos o tan cerca están las Farc de tomarse el poder en Colombia?', en *Revista del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, n° 1, en prensa.

V. también Luis Jorge Garay (2002) *Repensar a Colombia. Síntesis programática*. Alfaomega + Ideas para la Paz, Bogotá.

<sup>62</sup> Cfr. Eitan Alimi (2003) 'The Effects of Opportunities on Insurgencies', en *Terrorism and Political Violence*, vol. 15, n° 3, otoño del 2003, Frank Cass, Londres, p. 111. Complementese con el catálogo de recomendaciones formulado por Thomas Marks (2002) *Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency*. Army War Collage. Strategic Studies Institute, p. 31 ss.

<sup>63</sup> Cfr. Marcelo M. Giugale (2003) *Colombia : fundamentos económicos de la paz*. Alfaomega + Banco Mundial, Bogotá.

<sup>64</sup> Pio Penna Filho (2004) 'Segurança seletiva no pós-Guerra Fria. Uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos ...', en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Año 47, n° 1, Brasília, p. 31.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

problema de las drogas se vea definitivamente afectado gracias a la fumigación intensiva del territorio nacional <sup>65</sup>, y por el contrario, se incrementa el tráfico de armas, precursores químicos, municiones y explosivos <sup>66</sup>.

### 2.3. Instrumentos

#### **Concepto 16 : Anticipación, prevención y escarmiento**

El instrumento definitivo alrededor del cual giran los parámetros de seguridad y defensa para el caso colombiano es la ya citada PSD.

##### 2.3.1. Introducción a la PSD

Como se mencionó antes, el rechazo generalizado hacia los esfuerzos sostenidos durante tres años por el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) para alcanzar una solución negociada al conflicto interno, llevó a la población a alinearse con propuestas que, como las defendidas en las elecciones de 2002 por el candidato independiente Álvaro Uribe Vélez, propugnaban la sustitución del modelo negociador basado en concesiones unilaterales excesivas y no correspondidas, por uno basado en la recuperación de la confianza en las instituciones y la confrontación directa del acelerado fortalecimiento militar de las organizaciones subversivas.

Con lo cual, se imprimió una nueva dinámica, radicalmente distinta, a la política de seguridad del Estado colombiano.

En efecto, en medio de la sensación generalizada de incertidumbre que resultó del levantamiento de la mesa de diálogo en San Vicente del Caguán (feb. 2002) y la percepción de que éste implicaba el agotamiento de la vía política, acompañada de la convicción de la insostenibilidad y el progresivo deterioro de las condiciones de seguridad y orden público, apareció como imperativa la adopción de una respuesta integral del Estado para enfrentar, en todos los niveles, las amenazas que los distintos actores armados hacían pender sobre la población y el normal funcionamiento de las instituciones [v. Anexo 4].

Esta respuesta quedó plasmada en la citada Política de Defensa y Seguridad Democrática elaborada por el nuevo gobierno en 2003, un abordaje conceptual en que se equilibran la seguridad y la defensa a partir de un modelo integral, comprensivo y sostenible, articulado transversalmente con el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006 'Hacia un Estado Comunitario', cuyo objetivo fundamental (art. 1, Ley 812 de 2003) es brindar las condiciones de seguridad democrática que aseguren la viabilidad de la democracia y afiancen la legitimidad del Estado, incidiendo positivamente en el crecimiento económico sostenible, la generación de empleo y la construcción de la equidad social.

---

<sup>65</sup> V. Michael L. Ross (2004) 'How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases', en *International Organisation*, The IO Foundation, n° 58, inv. 04, p. 35.

<sup>66</sup> Cfr. Kim Cragin & Bruce Hoffman (2003) *Arms Trafficking and Colombia*, Rand Corporation, Santa Monica.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### 2.3.2. La columna vertebral del Estado Comunitario

Así las cosas, el propósito esencial del programa de gobierno del presidente Uribe Vélez pasó a ser la construcción, durante los cuatro años de su periodo, de un modelo de Estado Comunitario capaz de satisfacer las demandas de los asociados, y especialmente, de reestablecer la plena vigencia del Estado de Derecho y la garantía de los derechos fundamentales, recobrando la confianza en las instituciones [cfr. Anexo 6.9.].

En otras palabras, se trataba de reconfigurar, en lo esencial, un capital social que la evolución más reciente del conflicto armado en Colombia había mermado de manera significativa.

De ahí que la columna vertebral sobre la cual se han venido articulando los esfuerzos del actual Gobierno para hacer realidad este propósito sea la Política de Defensa y de Seguridad Democrática, PSD, que constituye tal vez el primer esfuerzo global de un gobierno en la historia nacional por comprender y enfrentar el problema que encarna el conflicto armado, en la amplia gama de sus repercusiones y en la no menos compleja concurrencia de factores que han incidido en su escalonamiento y agudización<sup>67</sup>.

La PSD establece los lineamientos orientadores de la acción coordinada de las distintas agencias estatales que le permitirían al país enfrentar eficazmente las amenazas y riesgos actuales en materia de seguridad, entendida no sólo como la integridad del Estado, “ni tampoco como la seguridad del ciudadano sin el concurso del Estado, sino como la protección del ciudadano y de la democracia por parte del Estado, con la cooperación solidaria y el compromiso de toda la sociedad” (PSD, num. 6).

### 2.3.3. La amenaza fundamental

La seguridad de los colombianos está expuesta a múltiples amenazas ligadas entre sí y con frecuencia de carácter transnacional. Concurren también amenazas crónicas como la corrupción [cfr. Anexo 6.2.2.] y el desbordamiento de la delincuencia común que, si bien no son de resorte exclusivo del sector defensa, se hallan vinculadas a la PSD mediante estrategias estructurales y de largo plazo.

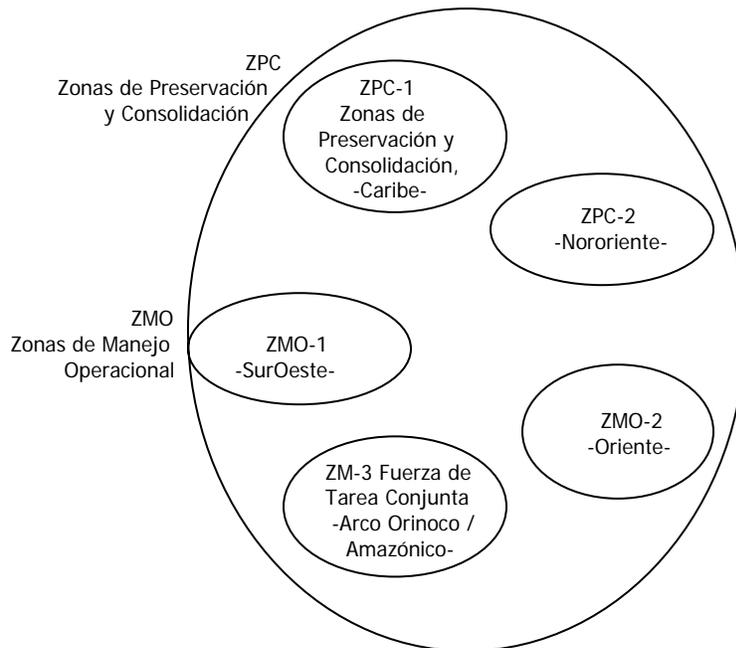
---

<sup>67</sup> En tal sentido, se aprecia con claridad que el Estado colombiano ha introducido en su sistema de razonamiento estratégico el ‘intelectualismo institucional’, entendido como un pensamiento crítico y sistemáticamente patrocinado que orienta el capital intelectual hacia la transformación y la renovación continua de las organizaciones. De tal manera, la transformación convierte la visión intelectual en una capacidad militar. Si los esfuerzos actuales hacia la transformación constituyen una respuesta a la ‘revolución en los asuntos militares’, o una revolución en sí misma, la conducción de la fuerza tiende a asumir el intelectualismo institucional. Cfr. Steven W. Knott (2004) ‘-Knowledge Must Become Capability-: Institutional Intellectualism as an Agent for Military Transformation’, en *Essays 2004. Strategy Essay Competition*. National Defense University, Washington, D.C., pp. 40 y 54. V. al respecto Crl. Luis F. Medrano (2004) ‘Modificar nuestra organización para el combate’, en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, dic. 04, p. 26.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Es por eso que el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, el secuestro y la extorsión, y el homicidio, constituyen el principal peligro inmediato para la Nación, logrando poner en riesgo las instituciones democráticas y la vida de los colombianos.

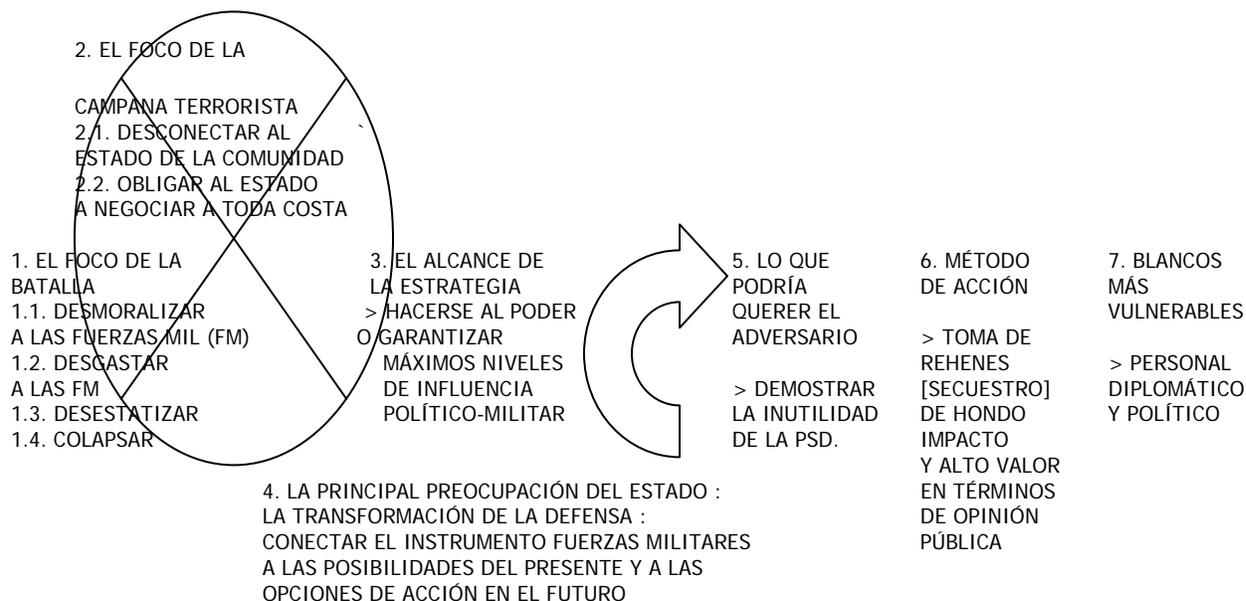
En ese contexto, la prioridad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática pasó a ser la derrota del terrorismo, con el que las organizaciones armadas ilegales han pretendido desestabilizar las instituciones, intimidar a la ciudadanía, y doblegar a las autoridades legítimamente constituidas [figura 4].



**Figura 4 :** Mapa de Colombia. Operaciones militares de nueva generación contra las áreas de base y la retaguardia del adversario.

Ahora bien, en el caso colombiano el terrorismo asume peculiares características que afectan la estabilidad del sistema [figura 5].

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



**Figura 5 :** El Espectro de Amenaza en Colombia <sup>68</sup> : el caso de la toma de rehenes [secuestro altamente simbólico].

En primer lugar, porque está sostenido en una estructura macro-criminal que se alimenta especialmente del narcotráfico, el secuestro, la extorsión, y el tráfico de armas.

Y en segundo lugar, porque la capacidad de agresión de las organizaciones terroristas se ha multiplicado en los años recientes debido a la pérdida del control territorial por parte del Estado, la precaria provisión de los servicios institucionales, la reducción de la capacidad disuasiva de los operadores de seguridad, la crisis del sistema de justicia, y el mantenimiento de las condiciones que hacen rentable el negocio de las drogas ilícitas.

La PSD aspira, pues, a minimizar el impacto de estas amenazas sobre la población. Su efectividad depende de la capacidad real del Estado para superar las deficiencias que las alimentan y sostienen, y sobre todo, de su versatilidad, habilidad y agilidad para gestionar el modelo de seguridad propuesto asentado en seis líneas de acción, a saber : coordinar, fortalecer, consolidar, proteger, cooperar y comunicar.

La ejecución de la PSD, por lo tanto, compromete al pleno del aparato estatal (incluyendo a las ramas legislativa y judicial), supone la participación activa de la comunidad en el diseño, ejecución y seguimiento de las estrategias de seguridad, y se proyecta no sólo en la gestión de los asuntos internos del país, sino que también determina y traza el rumbo

<sup>68</sup> Adaptación propia, a partir de Bruce W. Bennett et. al. (1994) *Theater Analysis and Modeling in an Era of Uncertainty: The Present and Future of Warfare*. Rand Corporation, Santa Monica, p. xxi.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

que debe seguir la política exterior a fin de obtener los niveles de cooperación internacional adecuados para sortear exitosamente el acumulado crítico de inseguridad e indefensión.

### 2.3.4. Las seis líneas de acción de la Seguridad Democrática

La seguridad es una finalidad esencial del Estado colombiano, tal como lo reconoce el artículo 2 de la Constitución de 1991 [cfr. Anexo 5.1.].

El Estado es pues el principal, aunque no el único, responsable del mantenimiento del orden público y de garantizar la existencia de las condiciones que permiten la convivencia pacífica y el pleno goce de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Por ello, se ha considerado como elemento fundamental asegurar la capacidad disuasiva de los operadores de seguridad, y dotarlos de las herramientas jurídicas, organizacionales, financieras y logísticas para anticiparse y contener la amenaza de las organizaciones ilegales [figura 6].



**Figura 6 :** La iniciativa de acción anticipada de las Fuerzas Militares implica nuevas combinaciones tanto en el poder de combate como en la recuperación del tejido social [comunitario].

Para tal fin, la PSD propende por la construcción de un Sistema de Seguridad y Defensa Nacional, que coordine el diseño y ejecución de las estrategias de seguridad sobre la base de una colaboración más fluida entre las diversas agencias gubernamentales, el fortalecimiento de los recursos de inteligencia, una distribución adecuada de los recursos técnicos, humanos y financieros disponibles, y la creación de estructuras de apoyo que hagan sostenible la implementación de las mismas a nivel regional y local y comprometan a las comunidades en la gestión de la seguridad [figura 7].

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Criterios Fundamentales : FLEXIBILIDAD [DIFERENTES MODALIDADES DE USO DE LA FUERZA] + INTEROPERATIVIDAD [OPS. CONJUNTAS Y COMBINADAS] + MULTIFUNCIONALIDAD [FUERZAS MULTIPROPÓSITO, FÁCILMENTE ADAPTABLES A CIRCUNSTANCIAS CAMBIANTES. COMBINACIÓN DE HABILIDADES EN COMBATE Y NO-COMBATE].

Escala/grados : 1 : COMPROMISO RELATIVO / 2 : COMPROMISO ELEVADO / 3 : COMPROMISO IMPRESCINDIBLE

	DESPLAZAMIENTO RÁPIDO	INICIATIVAS COMANDO	PRESENCIA PERMANENTE	INICIATIVAS INTEGRALES	MANEJO DE EMERGENCIAS COMPLEJAS
CONTROLAR EL TERRITORIO	3	1	3	3	3
CAPTURAR CABECILLAS	3	3			
CORTAR LÍNEAS DE COMUNICACIÓN Y ABASTECIMIENTO	3		3		
INTERRUMPIR FLUJO DE DROGAS			3		
REDUCIR CULTIVOS ILÍCITOS			3	3	3
FRENAR FLUJO FINANCIERO				3	
RESQUEBRAJAR APOYOS TRANSFRONTERIZOS	3		2	2	3
REDUCIR POT. DE APOYO POBLACIONAL			3	3	3
INHIBIR VÍNCULOS SECTORES ENCUBIERTOS				3	
ROMPER PRETENSIONES DE COGOBIERNO REGIONAL Y LOCAL			3	3	3

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

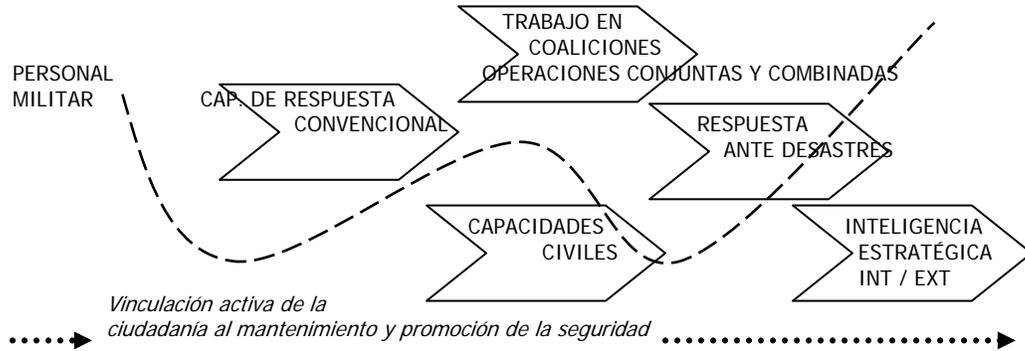
	DESPLAZAMIENTO RÁPIDO	INICIATIVAS COMANDO	PRESENCIA PERMANENTE	INICIATIVAS INTEGRALES	MANEJO DE EMERGENCIAS COMPLEJAS
ROMPER PRETENSIONES PARA-DIPLOMÁTICAS			3	3	
IMPEDIR ARTICULACIÓN FUNCIONAL ENTRE ORGANIZACIONES ARMADAS ILEGALES	2	2	2		

**Figura 7 :** Capacidades exigidas por la naturaleza cambiante del entorno de seguridad. Nótese que este diseño procura la identidad estratégica en el marco de una nueva cultura operacional en Colombia, más allá del criterio, poco funcional y relativamente inútil, de que haya, formalmente, una 'política de Estado' en materia de seguridad. En tal sentido, la sostenibilidad de la PSD no estriba en la dimensión jurídica, sino, más bien, en las capacidades del sistema para digerir las exigencias de los nuevos 'espacios' de seguridad y traducirlas funcionalmente en habilidades para enfrentar las amenazas y promover gobernabilidad democrática y prosperidad compartida<sup>69</sup>.

Lo anterior no sería posible sin el fortalecimiento de las instituciones del Estado, en especial de los operadores de seguridad (las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las agencias de inteligencia), garantizándoles el acceso a mayores recursos, modernizando los ya existentes y optimizando su organización administrativa ; en términos generales, incrementando su capacidad de respuesta (escarmiento) y anticipación estratégica [figura 8].

<sup>69</sup> V. Roger Cliff & Jeremy Shapiro (2003) 'The shift to Asia : implications for U.S. land power', en vv.aa, en *The U.S. Army and the new National Security Strategy*. Op. Cit., p. 104. V. también el juego de matrices propuesto por Robert G. Joseph & John F. Reichart (1999) *Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment*. Center for Counter-Proliferation Research, National Defense University, Washington, D.C., p. 33 ss.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



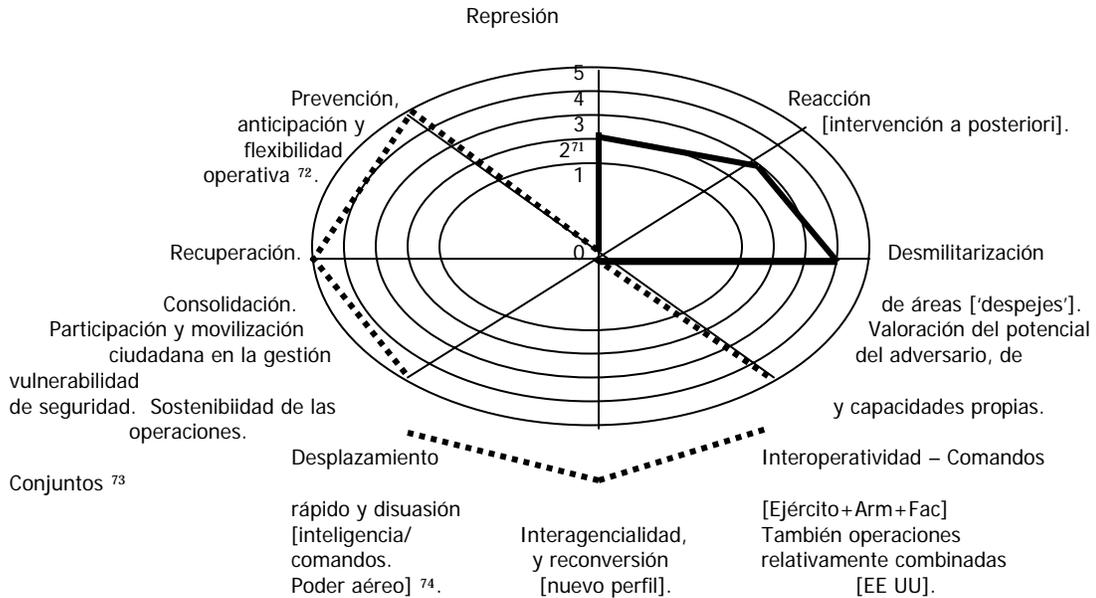
**Figura 8 :** Tareas de seguridad para proteger al ciudadano y consolidar los intereses nacionales <sup>70</sup>.

Todo ello, acompañado de reformas estructurales en el sistema judicial encaminadas a ampliar su cobertura, hacerlo más eficiente, y sobre todo, a reducir el riesgo de impunidad que tanto ha favorecido las actividades de las organizaciones macro-criminales, del narcotráfico y la subversión, durante las dos últimas décadas.

Esto permitiría avanzar progresivamente en la consolidación del control del territorio nacional, especialmente, en las zonas más vulnerables, aquellas en las que el narcotráfico ha asentado sus centros de producción, procesamiento y distribución de drogas ilícitas, con las consabidas consecuencias sociales y económicas, y otras en las que la precariedad de la presencia institucional ha abierto espacios para la afirmación de poderes paraestatales (de las autodefensas y la subversión), o incluso el enquistamiento de los mismos en el sistema institucional, a través de las presiones y la corrupción de los procesos democráticos, especialmente en el nivel local [cfr. Anexo 6.2.3. V. figura 9].

<sup>70</sup> V. Lynn E. Davis (2003) 'Defining the Army's Homeland Security Needs', en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Op. Cit., p. 67.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



<sup>71</sup> V. como referencia analítica para este propósito, el estudio que sobre vulnerabilidades en la infraestructura informacional han adelantado Robert H. Anderson, Phillip M. Feldman, Scout Gerwehr, Brian Houghton, Richard Mesic, John D. Pinder, Jeff Rothenberg & James Chiesa (1999) *Securing the U.S. Defense Information Infrastructure: A Proposed Approach*. Rand Corporation, Santa Monica, pp. 17 a 45.

<sup>72</sup> Aparte de prevenir que los adversarios internos se doten de nuevas capacidades destructivas ; y de golpearles para que no puedan usarlas si es que ya las tienen, la anticipación es la conjunción de capacidades y habilidades para desarrollar ambas tareas al mismo tiempo, agregándole el componente diplomático-político que llevará a los oponentes a visualizar como la mejor opción posible un entendimiento [más que la negación o la inhibición de usar la fuerza]. Cfr. Elaine Bunn (2003) *Preemptive Action : When, How, and to What Effect ?* Strategic Forum. Institute for National Strategic Studies. National Defense University, Washington, D.C., Jul., pp. 5 y 7.

Esta triple articulación propuesta en el presente trabajo, podría contrastarse con la de Paul K. Davis & Brian M. Jenkins (2002) *Deterrence & Influence in Counterterrorism*. Rand Corporation, Santa Monica, p. 31 a 38.

<sup>73</sup> La tendencia a trabajar en torno a comandos conjuntos, iniciándose con el del Caribe, se inició a finales del 2004 [cfr. *Manejo de operaciones de Fuerzas Militares será reestructurado antes de que termine el año*. El tiempo.com / conflicto armado / 21 nov. 04]. La tendencia global al respecto puede verse en Donald Rumsfeld (2002) 'Transformando as Forças Armadas', en *Política Externa*, Ed. Paz y Terra, São Paulo, set-out-nov. 2002, p. 12 ss. V. También la Joint Vision 2020, de los Estados Unidos [jun. 2000 : <http://www.iwar.org.uk/rma/resources/jv2020/jv2020.doc>], y cfr. general Félix Sanz Roldán (2004) 'Hacia unas fuerzas armadas conjuntas', en *Revista Española de Defensa*, año 17, n° 199, sept. 04, p. 26.

<sup>74</sup> El hecho de que el caso colombiano exija este alto componente coercitivo (destructor), no descarta, sino que, más bien, supone la exigencia paralela de desplegar iniciativas para el desarrollo de capacidades no letales (acciones constructivas), como puede apreciarse en E. R. Bedard (2002) *Nonlethal Capabilities: Realizing the Opportunities*. Defense Horizons. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, D. C., p. 3s.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Tecnología : satelitación + perfeccionamiento aerotáctico <sup>75</sup>.  
Economía de la defensa : suficiencia defensiva <sup>76</sup>.

**Figura 9** : Cambios en la naturaleza de las operaciones clave para gestionar las amenazas y la seguridad en Colombia.

En sentido horario, este 'escenario-espacio' <sup>77</sup> muestra que la represión era la constante que llevaba a que se cometieran excesos contra la población, en el contexto típico de la Guerra Fría. Se pasó entonces a la conducta reactiva, que llegó al extremo cuando se produjeron algunos descalabros tácticos en las Fuerzas Militares, a finales de los años 90, de la mano de la exigencia gubernamental de desmilitarizar áreas completas del territorio nacional para facilitar diálogos con las guerrillas. Este primer cuadrante crítico dio paso a una nueva y acelerada reconversión con tendencias modernizadoras [interoperatividad Ejército-Armada-Fuerza Aérea] para llegar a la transformación, marcada por un criterio de 'transicionalidad' [permanente reconfiguración del sistema de Defensa y Seguridad], abriéndose el camino hacia la pronta intervención, la recuperación y consolidación territorial, y las iniciativas de anticipación en que se basa la PSD. Por supuesto, el gran riesgo es que el ciclo tendiera a reiniciarse, dada la proximidad conceptual que la gráfica sugiere entre la anticipación y la represión. Se destaca, pues, que en ambiente social tan conflictivo, y a pesar de la orientación transformadora y eficaz de la Fuerza, puede caerse fácilmente en situaciones del pasado que se creían superadas y que podrían enturbiar gravemente la convivencia ciudadana en general y la relación entre civiles y militares en particular.

---

<sup>75</sup> Cfr. El Tiempo, vie. 29 oct. 04 + dom. 5 dic. 04, p. 31 ; *Semana*, Bogotá, 8 nov. 04, p. 64.

<sup>76</sup> V. Patrice Franko (2000) *La economía de la defensa*. Colby Collage, Waterville, p. 4 ss. En términos generales, y en el contexto conflictivo en el que se inscribe la gráfica, puede afirmarse que la tendencia en Colombia es a seleccionar metodologías que 'minimicen los posibles costos del gasto de defensa y maximicen las ganancias.

La forma de hacerlo es considerar las mejoras de la eficiencia de los recursos dedicados a la defensa de tal manera que pueda producirse más defensa con menos dinero' o [si se produjese, por ejemplo, un repentino recorte interno o una cesación del flujo de ayuda proveniente de los EE UU], tratar de mantener el mismo nivel de defensa al haber logrado una elevada eficiencia en el uso especializado de recursos decisivos, de tal forma que el impacto sobre las operaciones ofensivas fuese mínimo y el sostenimiento de la presencia física en todo el territorio se viera escasamente afectado, conservándose así la confianza ciudadana y la sensación de protección.

Véase también Thomas Sheetz (2004) 'Una evaluación del documento cepalino "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa', en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Flacso, Santiago de Chile, ene-jun.

<sup>77</sup> Se trata de un espacio de diseño para valorar también las necesidades y capacidades. V. Paul K. Davis (2004) *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Rand Corporation, Santa Monica, p. 22.

V. también Salvador G. Raza (2004) *Proyecto de Fuerza para una era de transformación*. Seminario Interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, IUS, Canadá. De lo que se trata, en el fondo, es de plantear el debate sobre la transformación de la defensa en un país como Colombia, tema que queda planteado justo al final del presente trabajo.

Si se observa con atención, lo que esta figura está mostrando es un modelo complejo que ayuda a explicar la evolución estratégica del país. Podría decirse que el presente estudio, es, en cierta forma, una muestra de 'transformacionismo transicional' (la transformación explicada en función de la transición permanente de un modelo).

En ese sentido, 'transformación' puede ser definida como 'la tentativa de proveer a las fuerzas futuras de capacidades crecientes en materia de letalidad, sobrevivencia y movilidad tanto en el plano estratégico como en el táctico'. Cfr. Joseph N. Mait & Richard L. Kluger (2004) *Alternative Approaches to Army Transformation*. Defense Horizons. Center for Technology and National Security Policy. National Defense University. Washington, Jul. 04, p. 1.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

*Nota* : Los valores de intensidad de 0 a 5 son sugeridos, y no deben considerarse como resultado de operaciones empíricas precisas.

En estos sectores, el Estado impulsaría un ciclo progresivo y gradual de rehabilitación y consolidación para contener, desarticular y disuadir a las organizaciones armadas ilegales, proteger a la población y restablecer la autoridad de las instituciones democráticas.

Este ciclo sería iniciado por la Fuerza Pública (que solo hasta diciembre de 2003 alcanzó a cubrir la totalidad de los 1098 municipios), y luego continuado mediante el restablecimiento del funcionamiento normal de la administración de justicia, el fortalecimiento de la democracia local, la atención de las necesidades más urgentes de la población, la ampliación de la cobertura de los servicios sociales del Estado, y la impulsión de proyectos productivos sostenibles <sup>78</sup>.

Las zonas de frontera y las áreas urbanas son puntos críticos en los que la intervención de los operadores de seguridad del Estado sería más intensiva, a fin de minimizar el impacto de la permeabilidad de las primeras y evitar la formación de milicias y redes de apoyo terrorista en las segundas.

En cualquier caso, el Estado desarrollaría políticas focalizadas para asegurar la protección de los sectores de la población más afectados por el terrorismo y aquellos que soportan con especial dureza las consecuencias de las presiones de las organizaciones ilegales como la infancia, la juventud, y las víctimas del desplazamiento forzoso <sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> El Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, se ha referido a *megaproyectos de recuperación institucional*, que respaldarían estos ciclos de rehabilitación y consolidación.

<sup>79</sup> La grave crisis humanitaria que vive Colombia plantea desafíos de notable importancia para los parámetros de seguridad y defensa. Por una parte, se requiere un enorme esfuerzo presupuestal para la atención de la comunidad desplazada, pero, por otra, la fragilidad del tejido social facilita la proliferación de agentes armados al margen de la ley tanto en las ciudades, como en las áreas rurales y las zonas fronterizas (en estas últimas se registra el 25 por ciento del desplazamiento).

Un estudio de de la organización no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, Codhes, demostró que entre enero y septiembre del 2004, 205 mil colombianos fueron desalojados de sus tierras a causa del conflicto armado (25 mil en Antioquia, 19 mil en Caquetá y 10 mil en el Meta).

A juicio de la ong, este incremento anual del 17 por ciento -tan solo durante los nueve meses mencionados-, se debió a 'la ejecución del Plan Patriota en el sur del país, la incertidumbre de los pobladores por la desmovilización de facciones paramilitares y la disputa territorial entre los grupos armados por el control de corredores estratégicos para transportar armas y drogas' (cfr. El Tiempo, mar. 28 dic. 04, p. 6).

Los esfuerzos de la Red estatal de Solidaridad Social por tratar de aliviar la situación parecen insuficientes : 'La gran tarea para el 2005 será llegar a la mayor cantidad de la población desplazada' – sostuvo la delegada de la Red en el Caquetá, Diana C. Tamayo-, 'pero, a su vez, este será un año aún más intenso en materia de conflicto armado' (La Nación, mar. 28 dic. 04, p. 7).

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Adicionalmente, se buscaría disminuir el impacto de amenazas como el secuestro y la extorsión sobre la población civil, gestionando mecanismos para garantizar el respeto del Derecho Internacional Humanitario<sup>80</sup>.

También serían objeto de protección especial la red vial y la infraestructura económica del país frente a los ataques de las organizaciones armadas que buscan, mediante el terrorismo y la coacción, resquebrajar la confianza en las instituciones y enturbiar el ambiente de seguridad del cual depende el crecimiento y el desarrollo económico y social<sup>81</sup> [figura 10].

---

<sup>80</sup> Sin embargo, y no obstante las reflexiones de la Onu orientadas a demostrar que no hay obstáculos jurídicos para establecerlos [cfr. Anexo 6.1.2.], el Gobierno ha sido sobremanera prudente en cuanto a la eventual suscripción de acuerdos humanitarios como los previstos en las Convenciones y Protocolos de Ginebra, a fin de evitar que las organizaciones subversivas manipulen políticamente estos acercamientos o los empleen como 'cortina de humo' o 'escudo' frente a iniciativas como el Plan Patriota.

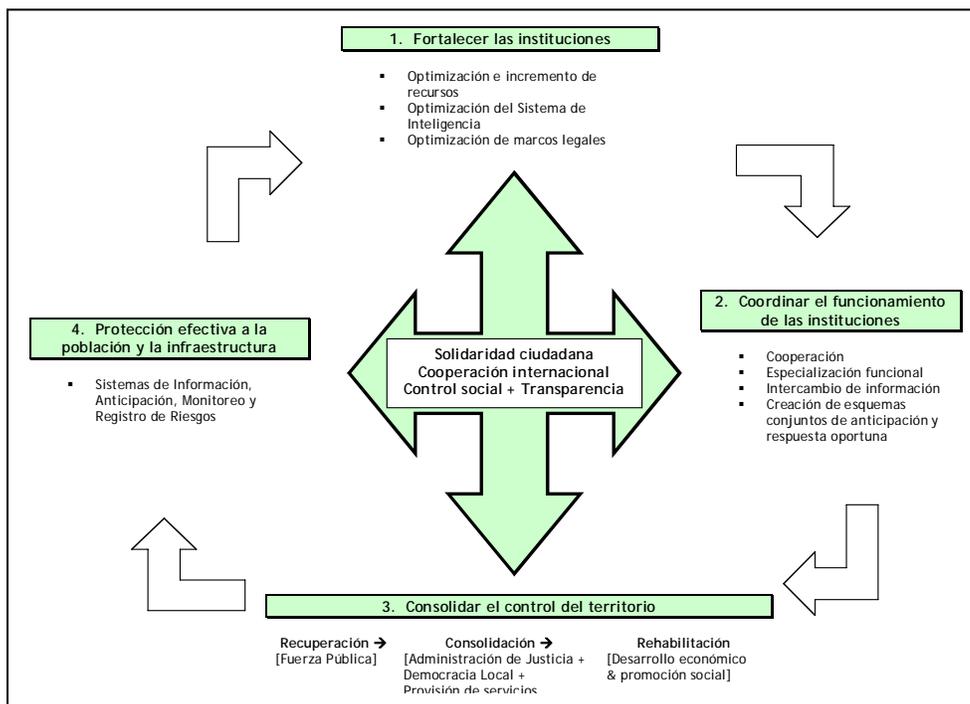
De hecho, el presidente Uribe ha reafirmado que 'para las Farc es muy cómodo : matan gente, producen actos terroristas y enseguida quieren tener interlocución política. Ese ha sido un grave error en Colombia. A los terroristas hay que exigirles que para tener esa interlocución política, por lo menos acepten un cese de hostilidades'. V. La Nación, vie. 19 nov. 04, p. 6.

<sup>81</sup> En una visión crítica de la Psd, se puede establecer un interesante contraste. Por una parte, el Ministerio de Defensa muestra unas cifras altamente esperanzadoras. El estudio dado a conocer el 12 de octubre, por ejemplo, registra una disminución del 13 por ciento en homicidios durante los primeros nueve meses del año ; del 43 por ciento en matanzas ; del 42 por ciento en secuestros ; del 36 por ciento en atentados, y 15 mil arrestos más en materia de narcotráfico.

Pero, por otra parte, la segunda fuerza política del país, el Polo Democrático, aducía el 14 de octubre en medios radiales, a través de sus voceros, que, no obstante tales cifras, las Farc permanecen intactas ; el país se 'paramilitariza' ; los derechos humanos están sensiblemente afectados, y no hay una política integral de seguridad.

En todo caso, la Defensoría del Pueblo publicaba en los primeros días del mismo mes de octubre un reporte sobre el proceso de paz entre Gobierno y Auc constatando que la organización armada violó en 342 ocasiones el cese de hostilidades declarado dos años atrás y continúa perpetrando masacres, asesinatos selectivos, secuestros, extorsiones, desplazamiento forzoso, reclutamiento de menores y adueñamiento de bienes. Asimismo, la Defensoría pedía a la Misión de Apoyo de la Oea que diseñara estrategias para conocer ágilmente las violaciones de las Auc, adoptando medidas para garantizar que se cumpla.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



**Figura 10 :** La dinámica generativa de seguridad, tal como resulta de las líneas de acción delineadas en la Política de Seguridad y Defensa Democrática.

En el logro de estos objetivos el Estado ha empezado a apelar sistemáticamente a la cooperación de la sociedad en su conjunto, mediante programas como las redes de cooperantes de la fuerza pública y un programa de recompensas por información eficaz que ha permitido la captura de importantes cabecillas de los grupos terroristas <sup>82</sup>.

Esta tendencia hacia la ‘movilización dosificada’ de la población en procura de fomentar la auto-gestión y la co-operación ciudadana de la seguridad ha replanteado las relaciones civiles-militares en Colombia, de tal forma que se ha pasado de la desconexión

<sup>82</sup> Esta participación implica, sin embargo, riesgos que ya han empezado a hacerse sentir a propósito de los posibles excesos en que han incurrido los operadores de seguridad y la Fiscalía General cuando efectúan las denominadas ‘capturas masivas’ de hasta 150 personas, muchas de las cuales habrían sido ‘delatadas’, sin razones claras, por ‘colaboradores’ e ‘informantes’ del Estado. Valga anotar que la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, del Ministerio del Interior, reportó que las pretensiones de las demandas en contra del Ministerio de Defensa por reparación directa (figura utilizada para indemnizar por perjuicios causados por miembros de la Fuerza Pública –‘daños colaterales’, o ‘daños especiales’) ascendía a 5 billones 448 millones de pesos a noviembre del 2004 ; y que por obra del ‘fuego amigo’, 13 militares perdieron la vida a lo largo del año. Cfr. El Tiempo, dom. 28 nov. 04, p. 4 [V. Anexo 5.2.].

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

relativa en que se vivía, hacia un esquema basado en la interacción, la correspondencia y la corresponsabilidad [figura 11] <sup>83</sup>.

	MOTIVACIÓN	EXPRESIÓN	INDICADOR
<b>INTERACCIÓN</b>	Interés mutuo. Transparencia.	Delación. Suministro de información de alta rentabilidad específica.	Red de informantes y cooperantes.
<b>CORRESPONDENCIA</b>	Confianza. Legitimación.	Acompañamiento. Respaldo institucional.	Encuestas de opinión. Manifestaciones políticas.
<b>CORRESPONSABILIDAD</b>	Defensa del sistema. Subordinación militar. Alta injerencia militar	Reactivación económica. Flujo de personas a lo largo y ancho del territorio nacional.	Presencia de las Fuerzas Armadas en todos los municipios. Caravanas
para	en el desarrollo y	territorio nacional.	garantizar el
desplazamiento	adecuación de la	Recuperación y	físico. Inversiones.
Turismo.	Política de Defensa y Seguridad.	consolidación territorial.	Reducción del secuestro. Incremento consensuado
de la			carga impositiva en
materia de			defensa.

**Figura 11** : Taxonomía de las relaciones civiles-militares en Colombia <sup>84</sup>.

<sup>83</sup> En la práctica, las tareas asignadas a las Fuerzas Armadas en Colombia obedecen a la lógica 'multifuncionalidad~interoperatividad~ultramovilidad' –Miu- (o sea, flexibilidad para atender propósitos múltiples, en un marco conjunto, y hasta combinado –con unidades de los EE UU, o de otros países, si fuese necesario-, y con el más alto grado de desplazamiento rápido posible en el contexto conflictivo interno).

Pero el esquema solo se completa si se comprende el papel de los civiles, y de las fuerzas campesinas incorporadas a manera de eslabón entre la base popular y la estructura formal de la Fuerza, llegándose así a un esquema Miu + e [eslabonamiento] + Mc [movilización controlada], es decir, Miu+Emc.

Esto equivale a decir que la lógica de tareas y programas de las Fuerzas Armadas colombianas se basa en el criterio de que las operaciones son de 'contingencia compleja', similares –en el ambiente particular en que se inscriben- a las descritas por Bruce R. Pirnie (1998) *Civilians and soldiers. Achieving better coordination*. Rand Corporation, Santa Mónica, p. 80.

Esta complejidad queda mejor graficada en la figura C1 [a holistic process-engineering view] presentada por Paul K. Davis & Robert H. Anderson (2003) *Improving the Composability of Department of Defense. Models and Simulations*. Rand Corporation, Santa Monica, p. 95.

<sup>84</sup> V. Rosendo Fraga (1989) *La cuestión militar, 1987-1989*. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, p. 133. Cfr. Herbert Huser (2002) *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C., pp. 20 y 25.

Por su discusión sobre los aportes teóricos de Bland y Fitch, véase también John T. Fishel (2000 a) *The Organizational Component of Civil-military Relations in Latin America : the Role of the Ministry of*

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

El Estado ha estimulado también la deserción de militantes de las agrupaciones armadas al margen de la ley, a través de un programa de desmovilizaciones, las cuales han alcanzado niveles históricos al superar la barrera de los 5 mil combatientes desertores durante los dos primeros años de la administración Uribe.

Tales esfuerzos, sin embargo, se han visto limitados por las reservas y objeciones existentes en el foro internacional (a nivel de gobiernos tanto como de organizaciones y grupos de presión —ongs de derechos humanos, especialmente) frente a algunas de las iniciativas impulsadas en ejecución de la PSD, como la reforma constitucional antiterrorista<sup>85</sup>, la ley de alternatividad penal<sup>86</sup>, entre otros.

Por otra parte, la ‘diplomacia de defensa’ del presidente Uribe se ha orientado a obtener una mayor cooperación de la comunidad internacional para generar respuestas multilaterales a la amenaza terrorista<sup>87</sup>, asegurar la judicialización de los responsables de

---

*Defense*. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C., pp. 4-6. A través de datos cuantitativos y cualitativos, Fishel ha explorado el componente organizacional de las relaciones civiles-militares en diecisiete países latinoamericanos y ha encontrado una interesante disparidad de criterios que puede ser muy útil para establecer parámetros evolutivos [en sentido específico, este problema aparece también en Vicente Torrijos (2003) ‘La unidad de criterios y la conducción de la guerra’, en Vv.aa. *Cátedra estatal de defensa y seguridad nacionales, 2003*; Escuela Superior de Guerra, Bogotá, 2004, p. 129 ss.]. V. también *El Tiempo*, lun. 3 ene. 05, p. 2, donde el director de la Policía Nacional, general Jorge D. Castro sostuvo que ‘ahora, los generales somos amigos’.

En cualquier caso, resulta útil recordar dos temas clave : (a) Que las Fuerzas Armadas colombianas han sido sostenidamente reticentes a la tentación pretoriana —cfr. John T. Fishel (2000 b) ‘Colombia. Civil-military relations in the midst of war’, en *Joint Force Quarterly*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, n° 25, septiembre del 2000, pp. 52 y 56 ; y (b) que Colombia es uno de los países del hemisferio en que la distribución de personal civil dentro de la estructura de la Defensa resulta más baja : 5,4 por ciento, en tanto que en EE UU es del 32,4 ; en Perú : 22,7 ; en Venezuela : 21,1 y en Brasil : 9,4 por ciento. Cfr. Boris Saavedra (2004) *Personal o recursos humanos – Factor fundamental del sector defensa*. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C.

<sup>85</sup> Aprobada por el Congreso en diciembre de 2003, y luego declarada inconstitucional por vicios de procedimiento por la Corte Constitucional en agosto del año siguiente.

<sup>86</sup> Concebida como un mecanismo para ‘blindar’ jurídicamente las negociaciones con las Auc y las que posteriormente pudieran desarrollarse con otros actores armados, el proyecto de ley de alternatividad penal (luego llamado de justicia y reparación) creaba un régimen de beneficios para los miembros de grupos que se desmovilizaran en el marco de una negociación con el Gobierno Nacional.

El proyecto, presentado en 2003, fue luego revisado y siguió un difícil y cuestionado tránsito congresional. Antecedentes interesantes al respecto aparecen en David Spencer (2001) *Colombia’s Paramilitaries : Criminals or Political Force?* Army War Collage. Strategic Studies Institute, p. 23 ss. V. también Max G. Manwaring (2002) *Non-State Actors in Colombia: Threat and Response*. Army War College. Strategic Studies Institute, pp. 16 a 21.

<sup>87</sup> La coincidencia al identificar amenazas y evaluar potenciales y capacidades tanto propias como del adversario, ha llevado a una creciente unidad de criterios entre Colombia y los restantes países del hemisferio, lo cual no ocurrió durante la segunda mitad de los noventa.

Esto salta a la vista en los documentos preparatorios de la Conferencia de Ministros de Defensa, Quito-2004, y en Eric V. Larson, Derek Eaton, Paul Elrick, Theodore Karasik, Robert Klein, Sherrill Lingel, Brian Nichiporuk, Robert Uy & John Zavadil (2004) *Assuring Access in Key Strategic Regions. Toward*

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

actos terroristas y de violaciones a los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, e incrementar el bloqueo a las rutas del tráfico de drogas y el tráfico de armas que alimentan a las organizaciones ilegales<sup>88</sup>.

Esta 'diplomacia de defensa' ha estado también orientada a visibilizar ante la comunidad internacional la gravedad de la crisis interna del país<sup>89</sup>, esperando obtener así un compromiso mayor en términos políticos y financieros<sup>90</sup>.

---

a *Long-Term Strategy*. Rand Corporation, Santa Monica. Resulta interesante la serie de juegos y escenarios que presentan los autores, destacando que para los Estados Unidos tanto las Farc, como ciertas actitudes del régimen del presidente Chávez, en Venezuela, entorpecen el acceso de los Estados Unidos a puntos estratégicos clave de acuerdo con sus intereses nacionales.

Al hacer una evaluación similar, Bogotá ha encontrado cierta facilidad para entablar con Washington una relación fluida y activa.

De hecho, el 8 de octubre el Congreso norteamericano aceptó la propuesta de la Casa Blanca de duplicar el número de militares para pasar de 400 a 800 unidades destinadas a respaldar el Plan Patriota contra el llamado narco-terrorismo.

Desde el punto de vista geoeconómico, las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio han contado con el apoyo de nueve o diez congresistas encabezados por el representante Henry Hyde quienes han establecido la conexión entre vulnerabilidad del sector agropecuario y posibilidad de expansión insurgente.

Aún el capítulo más delicado, el de los derechos humanos, se ha sorteado de manera creativa. Cuando el entonces candidato demócrata a la presidencia, J. Kerry, le escribió una carta al presidente Uribe en compañía de 21 senadores, sosteniendo que 'la más urgente de las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos es cortar los lazos entre el ejército y las fuerzas paramilitares envueltas en abusos' [cfr. Anexos 6.1.1. + 6.1.3.], éste le respondió que 'el Gobierno trabaja activamente para fortalecer los mecanismos de prevención y control, así como para sancionar estos comportamientos inaceptables para el Estado y la sociedad'.

(Valga precisar una vez más que los Estados Unidos han impuesto dos mecanismos de certificación para que la asistencia siga fluyendo hacia Colombia: la primera, precisamente, sobre la asepsia de los militares en materia de derechos humanos; y la segunda, sobre el estricto cumplimiento de Colombia en sus compromisos internacionales contra el terrorismo, particularmente, en torno a la extradición).

En tal sentido, y previendo que la continuidad de los republicanos en el poder garantizaba el flujo de ayuda económica, el presidente Uribe no descartó la posibilidad de que el senador Kerry llegase a la presidencia, por lo cual le expresó también en su respuesta que esperaba 'seguir contando con su solidaridad para consolidar los resultados de esta política –de seguridad y defensa–'.

De hecho, el viernes, 10 de diciembre del 2004, el Congreso de los Estados Unidos autorizó el desembolso de 3,25 millones de dólares para financiar 'iniciativas de paz' y procesos de 'desmovilización' en Colombia, aunque expresó su preocupación porque, en el caso concreto de las autodefensas, tal desmovilización se estaba dando 'sin las debidas garantías para asegurar el desmantelamiento de los terroristas y para evitar que esos grupos reactiven sus actividades ilegales'. Cfr. *El Tiempo*, mar. 14 dic. 04, p. 4.

<sup>88</sup> Colombia. Ejército Nacional. Jefatura de Educación y Doctrina. Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia (2003) *Conozcamos al enemigo*. Bogotá.

<sup>89</sup> De hecho, esta crisis sigue siendo evaluada en términos de la posibilidad de que, por una u otra razón, Colombia pueda derivar en un 'narco-Estado', al tiempo que ha llegado a sostenerse que una 'intensificación del conflicto podría poner a los Estados Unidos en la necesidad de verse envuelto más directamente en una región vital para la seguridad y la prosperidad de los EE UU'. Jeremy Shapiro & Lynn E. Davis (2003) 'The new National Security Strategy', en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Rand Corporation, Santa Mónica, p. 12.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Paralelamente, se ha venido apelando cada vez con mayor insistencia —y sin que se haya obtenido la respuesta deseada<sup>91</sup>— a instancias internacionales para asegurar la viabilidad y la sostenibilidad de los esfuerzos de pacificación y normalización, especialmente en el caso de que se concreten acuerdos negociados con las organizaciones armadas ilegales<sup>92</sup>, los cuales no se descartan siempre y cuando éstas hagan manifiesta su voluntad política de lograrlos mediante el cese de hostilidades y la suspensión de las agresiones indiscriminadas a la población<sup>93</sup>.

Finalmente, existe la intención manifiesta de desarrollar una estrategia emprendedora de comunicación, relativamente insignificante, hasta la fecha<sup>94</sup>, con la que el

---

El asunto aparece también en Angel Rabasa, Peter Chalk, et. al. *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*, Rand Corporation, Santa Monica, así como en Richard L. Millet (2002, Oct.) *Colombia's Conflicts: the Spillover Effects of a Wider War*. Army War College. Strategic Studies Institute.

<sup>90</sup> Cfr. Nicolás Urrutia (2004) *El gasto en defensa y seguridad : caracterización del caso colombiano en un contexto internacional*. Departamento Nacional de Planeación, Dnp, Bogotá.

<sup>91</sup> De hecho, la Onu evadió en todo momento cualquier posibilidad de acompañamiento directo y temprano al proceso de desmovilización y reinserción de las autodefensas (v. El Tiempo, vie. 15 ago. 04, p. 4). Asimismo, en enero del 2005 la Organización anunció que, tras seis años de misión de buenos oficios, suspendía esta gestión en Colombia (v. El Tiempo, dom. 23 ene. 05, p. 4).

No obstante, la Defensoría del Pueblo seguía esperando el apoyo posterior de la organización para proteger a la población de la reacción de las guerrillas marxistas en aquellas áreas donde los paramilitares resolvieron desmovilizarse (cfr. La Nación, dom. 26 dic. 04, p. 6).

Hasta las mismas Farc seguían esperando una respuesta de la Secretaría General para que se les permitiera 'participar en la Asamblea General con el fin de explicarle al mundo la realidad del conflicto interno y las propuestas que contienen fórmulas de solución incruenta' (v. La Nación, mar. 28 dic. 04, p. 23).

<sup>92</sup> Como en el caso de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz, acordada con la Oea en enero del 2004, y cuya capacidad operativa de cara a la verificación del cese de hostilidades de las Auc resultaba claramente insuficiente.

De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Oea advirtió clara y oportunamente acerca del alto riesgo de impunidad en el proceso de desmovilización de las autodefensas. Cfr. Anexo 6.1.6.

Conviene destacar aquí, también, el anuncio de la Unión Europea para apoyar el citado proceso de desmovilización. De manera similar a los condicionamientos impuestos por los Estados Unidos, Europa puso, de entrada, énfasis en la necesidad de que tal proceso contase con un marco jurídico 'conforme a los compromisos internacionales', teniendo en cuenta 'el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación'. Cfr. El Tiempo, mar. 14 dic. 04, p. 4, + vie. 4 feb. 05, p. 3.

<sup>93</sup> Todo indica que, aún a pesar de poner en riesgo su popularidad, basada en buena parte en la idea de 'cero tolerancia' frente al terrorismo, el gobierno colombiano percibe claramente las ventajas estratégicas de explorar la alternativa de alcanzar algo así como una 'paz constructiva', dado que no solo se trata de 'convertir las espadas en arados sino, más bien, de mantener intacto el filo de la espada y al mismo tiempo construir el mejor arado posible. Es loable que se busque el mantenimiento de la superioridad militar, pero es tiempo de aparejar la energía intelectual y los esfuerzos físicos de las capacidades militares en torno al compromiso de lograr paces perdurables'. James A. Brown (2003) 'What Kind of Peace? The Art of Building a Lasting and Constructive Peace', en *Essays 2003. Strategy Essay Competition*. National Defense University, Washington, D.C., p. 46.

<sup>94</sup> De hecho, en Colombia podría estar sucediendo justamente el fenómeno descrito por James E. Grunig (1999) *Las relaciones públicas en la administración estratégica y la administración estratégica de las relaciones públicas*. Departamento de Comunicación, Universidad de Maryland, cuando

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Estado obtendría compromisos concretos de los medios masivos para menguar los efectos desmoralizadores y desestabilizadores de las acciones terroristas, apelando a acuerdos de autorregulación, en los que sin embargo es poco lo que se ha avanzado hasta ahora.

### 3. CONCLUSIÓN

Este trabajo se ha entretendido mediante el uso de dieciséis 'conceptos' estratégicos que pueden ser asumidos como los parámetros colombianos de seguridad y defensa [figura 12].

---

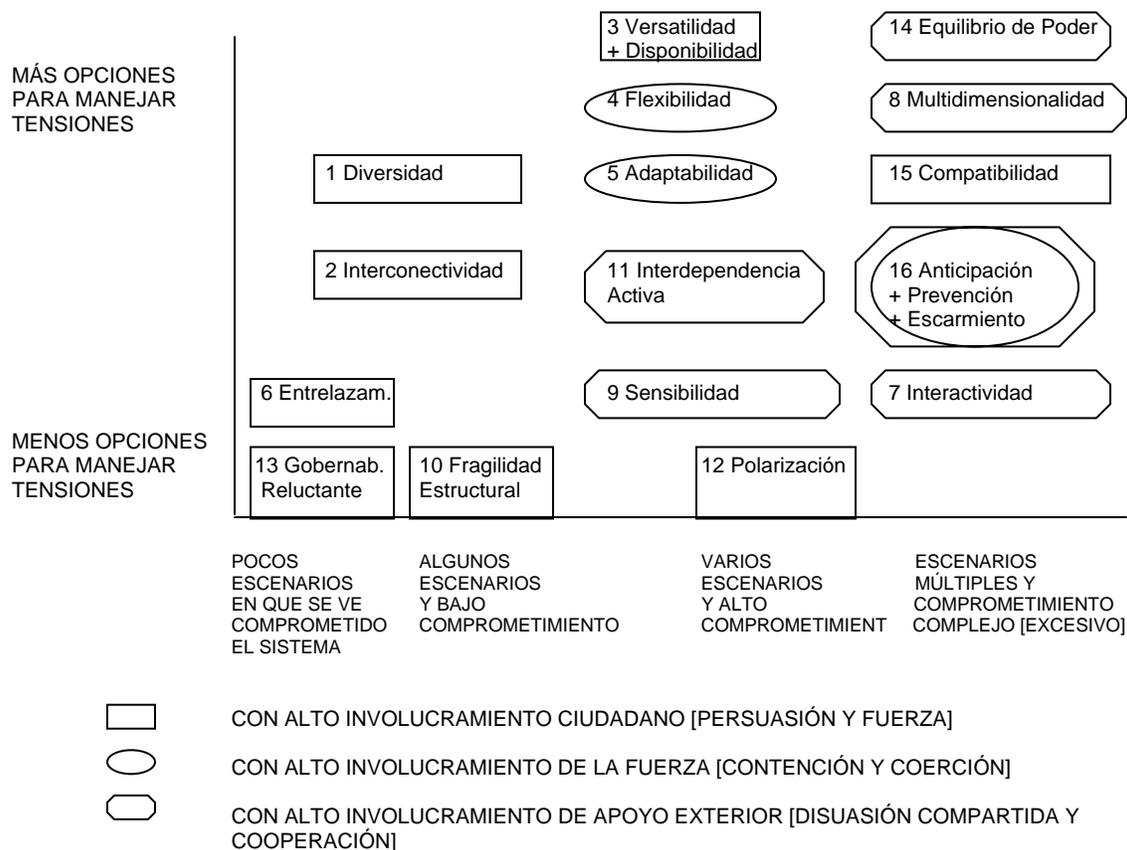
sostiene que 'para algunos tomadores de decisiones la planificación estratégica se hace estrictamente sobre una base financiera: manejo de cifras. Como resultado, las relaciones públicas están fuera del círculo de planificación.

Para otros, la administración estratégica se refiere casi exclusivamente a relaciones con los medios : presentación de la compañía ante la prensa.

Y para otros, la planificación estratégica es una parte integral de la función de las relaciones públicas, una verdadera contribución al equipo principal de administración.

Sin embargo [y he aquí el punto clave], para muchos de ellos, la comunicación no entra en la perspectiva de la dirección ejecutiva respecto a la planificación estratégica. Generalmente, la principal función en este campo es reactiva : manejar los problemas solo cuando surgen'.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa



**Figura 12** : El espectro <sup>95</sup> de parámetros colombianos de seguridad y defensa en una perspectiva transicional.

Recolectándolos, se puede sostener, en resumen, que el colombiano es un sistema de seguridad basado en la diversidad geocultural que se traduce en un escenario lleno de dificultades para la consolidación y la estabilización del sistema político en la medida en que alimenta tensiones internas y entorpece el proceso de construcción del Estado-nación.

Por otro lado, el sistema de seguridad se ve alimentado por una intensa movilidad e interconexión de comunidades (al interior del país, y en el contexto regional y hemisférico); y por la versatilidad y disponibilidad de recursos.

Eso significa que Colombia ha sabido minimizar en buen grado el impacto que el medio y el contexto histórico pueden tener en su 'clima de seguridad', con base en una

<sup>95</sup> V. Richard J. Hillestad & Paul K. Davis (1998) *Resource Allocation for the New Defense Strategy. The DynaRank Decision-Support System*. Rand Corporation, Santa Mónica.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

noción clara de flexibilidad operativa, una comprobada adaptabilidad a circunstancias diversas, una destacada multidimensionalidad de orden militar, y una interactividad permanente con diversos bloques subregionales<sup>96</sup> para afrontar el entrelazamiento complejo de conflictos que lo caracteriza.

No obstante, y por causa de [a] una visible sensibilidad socioeconómica, [b] la fragilidad estructural en materia humanitaria, [c] la interdependencia activa en asuntos de cooperación para las acciones conjuntas, y [d] una preocupante polarización ideológica que conduce a una gobernabilidad reluctante, el país ha de continuar intensificando sus esfuerzos para incidir en la promoción de un equilibrio regional estable y, lo que es más, darse a la tarea de liderar su construcción.

Equilibrio regional orientado tanto a superar las tensiones existentes como a fomentar los indicios de compatibilidad entre actores afines, con base en un proceso que, partiendo de la Política de Seguridad Democrática –entendida como una simbiosis entre revisión y transformación estratégica-<sup>97</sup> [figura 13].



**Figura 13** : La PSD como simbiosis entre revisión y transformación estratégica.

desemboque en un auténtico y sostenido ‘sistema transicional’ de la defensa<sup>98</sup> basado en los criterios-clave de : [a] anticipación, [b] prevención y [c] escarmiento, mediante los que el país ha venido influyendo decididamente desde el 2002 en la modificación de las conductas conflictivas tanto a nivel interno como externo [figura 14].

CRITERIOS ESTRATÉGICOS

HABILIDADES ESTRATÉGICAS

<sup>96</sup> Para apreciar cómo puede evolucionar el esquema de cooperación entre Colombia y los EE UU, véanse las nuevas tendencias de reflexión sobre el problema en Carl Conetta (2002, sep.) *The "New Warfare" and the New American Calculus of War*. Project on Defense Alternatives, Briefing Memo #26, 30 September 2002. V. también Carl Conetta et. al. (2004) *Is the Iraq War Sapping America's Military Power? Cautionary Data and Perspectives*. Project on Defense Alternatives, 22 Oct. 04. En ese sentido, resulta útil la lectura crítica de la expresión ‘more people in more places for more time’, que, como propósito, aparece en Bruce R. Nardulli (2003) ‘The U.S. Army and the Offensive War on Terrorism’, en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*, op. cit., p. 33.

<sup>97</sup> En cierta forma, este trabajo explora vías alternas para la valoración del ‘portafolio de defensa’, según lo expresado por R.J. Hillestad & P.K. Davis (1998) *Resource Allocation for the New Defense Strategy*. Op cit., p. 4.

<sup>98</sup> Sistema ‘transicional’ cuyos lineamientos serán expuestos en un próximo estudio que ya se ha iniciado a partir de Paul K. Davis, op. cit. (2002) *Analytic Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Rand Corporation, Santa Monica.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

PARA MODIFICACIÓN DE CONDUCTAS :

- > ANTICIPACIÓN [AN]
- > PREVENCIÓN [PV]
- > ESCARMIENTO [EC]

PARA 'MODELACIÓN' :

- > INTEROPERATIVIDAD [IO]
- > MULTIFUNCIONALIDAD [MF]
- > PRONTA INTERVENCIÓN Y RÁPIDA MOVILIZACIÓN [PI]

<b>SECTORES EN EL PROCESO</b> →	CON ALIADOS [EE UU]		CON POBLACIÓN MOVILIZADA		CON FF AA		CON ONG	
<b>MOMENTOS EN EL PROCESO</b> →	EG	DG	EG	DG	EG	DG	EG	DG
<b>HERRAMIENTAS DE ABORDAJE</b> ↓								
DISUADIR E INFLUIR SOBRE EL TERRORISMO PARA INHIBIRLO	AN/IO	EC/IO	PV/IO	PV/MF	EC/IO	PV/IO	PV/MF	PV/MF
IMPEDIR CONTROL TERRITORIAL [SUBVERSIÓN/ INSURGENCIA] Y LIBRE MOVILIDAD	PR/MF	PR/MF	PR/MF	PR/MF	EC/PI	PV/MF	PR/MF	PR/MF
DESACTIVAR INICIATIVAS CONTRA INFRAESTRUCTURA CRÍTICA	AN/IO	PR/MF	PR/PI	PR/MF	AN/MF	PR/IO	PR/IO	PR/IO
DESCOMPONER RED FINANCIERA	PV/MF	ibidem	ibid	ib	ib	ib	ib	ib
IMPEDIR APOYO EXTERIOR	AN/IO	AN/IO	PV/MF	PV/MF	EC/IO	EC/IO	AN/MF	AN/MF

Abreviaturas : FF AA : Fuerzas Armadas ; OAI : Organizaciones armadas ilegales ; EG : En Guerra [momentos de máxima confrontación armada entre las Fuerzas Militares y las guerrillas : Casa Verde, 1991 ; Plan Patriota – Fuerza de Tarea Conjunta, 2003s.] ; DG : Durante la Guerra [momentos de tregua, aproximación o diálogo con las guerrillas].

**Figura 14** : Modificación emprendida por el Gobierno sobre las conductas adversas detectadas en el sistema social, y "Modelación Estratégica" [riesgos+amenazas+peligros / capacidades+requerimientos+ exigencias], en Colombia. +++

### Anexo 1

[a] *Datos básicos sobre la República de Colombia*

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Importante : para adelantar un ejercicio comparativo, acuda directamente al Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina que ofrece la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL : <http://www.resdal.org/atlas/main-atlas.html>

Nombre oficial: República de Colombia Capital: Bogotá d.C. Superficie: 1.141.748 km <sup>2</sup>
<b>ECONOMÍA</b>
Producto Interior Bruto (PIB): 82.411 millones de dólares (2001) PIB per cápita (\$ EEUU): 1.910 (2001)  PIB por sector económico (2001) Agricultura 13% Industria 29,9% Servicios 57,1%  Presupuesto Nacional Ingresos públicos: 10.682 millones de dólares (1999) Gastos públicos: 16.248 millones de dólares (1999)  Exportaciones: Petróleo, café, carbón, plátanos (bananas), flores frescas, textiles. Principales socios comerciales (exportaciones): Estados Unidos, países de la Unión Europea (UE), Japón, Perú, Ecuador, Venezuela.  Importaciones: Equipamiento industrial y de transporte, bienes de consumo, productos químicos, productos del papel. Principales socios comerciales (importaciones): Estados Unidos, países de la Unión Europea (UE), Japón, Venezuela, Brasil.  Industrias: Textiles, productos de alimentación, aceite, ropa y calzado, bebidas, productos químicos, productos metálicos, cemento; los principales productos mineros son: oro, carbón, esmeraldas, hierro, níquel, plata, sal.  Agricultura y ganadería: Café, arroz, tabaco, mandioca, maíz, caña de azúcar, cacao, aceite vegetal y hortalizas; productos forestales y camarones.  Recursos naturales: Petróleo, gas natural, carbón, mineral de hierro, níquel, oro, cobre, esmeraldas
<b>POBLACIÓN</b>
Total nacional: 41.662.073 [2003 estimado. Véase tabla siguiente, b, II] Tasa de crecimiento de la población 1,56% (2003 estimado) Densidad de población 36 hab/km <sup>2</sup> estimado Población urbana: 76% (2001 estimado) Población rural: 24% (2001 estimado) Esperanza de vida: 71,1 años (2003 estimado) Tasa de mortalidad infantil: 22 fallecidos por cada 1.000 nacidos vivos (2003 estimado) Tasa de alfabetización: 92,5% (2003 estimado) Composición de la población: Mestizos 58% Blancos 20% Mulatos 14% Negros africanos 4% Zambos 3% Amerindios 1%

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

[b] *Los datos del International Institute for Strategic Studies, IISS, 2003-2004* <sup>99</sup>

[V. también la información procedente del SIPRI que aparece en el acápite 1.1.7. de este trabajo].

### I./ CAPACIDADES Y TENDENCIAS

#### > FUERZAS ARMADAS

> En activo : 200 mil [74,700 conscriptos]  
> En la Reserva : 60,700 [2 mil en primera línea ; 54,700 en el Ejército ; 4,800 en la Armada –F. Naval-, y 1,200 en la Fuerza Aérea].

#### >> EJÉRCITO

178 mil efectivos

#### >> ARMADA –F. Naval-

15 mil

#### >> FUERZA AÉREA

7 mil

#### >> FUERZAS EN EL EXTERIOR

Egipto / P. de Sinaí –obs. Isr/Egp- : un batallón de infantería [358 efectivos]

#### >> POLICÍA

121 mil

#### > OPOSICIÓN ARMADA [ORGANIZACIONES ARMADAS ILEGALES]

##### Anti-sistémicas :

>> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC : 18 mil [5 mil más en las milicias urbanas].

>> Ejército de Liberación Nacional, ELN : 3,500

##### Pro-sistémicas :

>> Autodefensas Unidas de Colombia, a.C. : 10,600.

### II./ DATOS SOCIO-ECONÓMICOS

Población : 44'083,000

	13-17 años	18-22	23-32
> Hombres :	1'966 mil	1'917	3'325
> Mujeres :	1'874	1'840	3'263

[2002, en U\$]

> PIB 82 bn

> CRECIMIENTO 1.8 %

> INFLACIÓN 7.0 %

> DEUDA 36.1 bn

> GASTO EN DEFENSA 3.0 bn

> PRESUPUESTO DE DEFENSA 01 : 1.6 bn / 02 : 1.7 bn / 03 : 1.9 bn. [v. también los datos del Sipri, ofrecidos en 1.1.7., factores militares. Cfr.]

> ASISTENCIA MILITAR EXTRANJERA : 01 : 265 m ; 02 : ---, 03 : 98 m.

---

<sup>99</sup> International Institute for Strategic Studies, IISS (2003, oct.) *The Military Balance, 2003-2004*, op. cit., pp. 184, 313.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Nota : Con el presupuesto aprobado en octubre del 2004, para el 2005 se reclutarán 16 mil efectivos más y se consolidará así un incremento de 95 mil hombres en el pie de fuerza del Estado, desde la llegada del presidente Álvaro Uribe al poder. Se crearán, además, 3 nuevas brigadas móviles, para completar 15 en lo que va corrido del gobierno Uribe ; 1 batallón de alta montaña, para sumar 7 ; y 8 escuadrones móviles de carabineros, que complementarán los 46 ya existentes. Se reclutarán 5.184 soldados campesinos para conformar 144 nuevos pelotones y cubrir así 158 municipios más con este tipo de uniformados. En total, se tendrán 27 mil de los llamados 'soldados de mi pueblo' en 754 poblados. Además de estos, se abrirán 5 mil nuevos cupos para patrulleros de la Policía, 3.500 de militares para las brigadas móviles, 360 para la alta montaña, 2.400 de carabineros y 5 mil patrulleros para un total de 16.644 unidades. Al final del 2005, entonces, el pie de fuerza (militares y policía) será de 374.125 efectivos, es decir, un 34 por ciento más de los 278.796 que existían en julio del 2002. El presupuesto destinado el sector Defensa se incrementó en un 37 por ciento. Mientras en el 2004 equivalía a 3,5 del Producto Interno Bruto (PIB), para el año siguiente la tajada será de 5,3 por ciento. En cifras, para el 2005 el Ministerio de Defensa contará con 11,84 billones de pesos, lo cual equivale al 13 por ciento del presunto nacional. Del monto total del sector Defensa, 9,2 billones de pesos corresponden al gasto de la Fuerza Pública (incremento del pie de fuerza, armamento, aeronaves, intendencia y gastos de la tropa) y lo demás para entidades como Satena e Indumil.

Cfr. El Tiempo, vie. 29 oct. 04.

### [c] *Perfiles estratégicos sobre Colombia*

>>| En Jane's (R.U.) :

[http://www4.janes.com.ezproxy6.ndu.edu/K2/doc.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/sent/samsu/colos010.htm@current&Prod\\_Name=SAMSU&](http://www4.janes.com.ezproxy6.ndu.edu/K2/doc.jsp?K2DocKey=/content1/janesdata/sent/samsu/colos010.htm@current&Prod_Name=SAMSU&)

>>| En la National Defense University (EE UU)

<http://merln.ndu.edu/index.cfm?secID=106&pageID=3&type=section>

## Anexo 2

### *Hitos y tendencias en materia de seguridad en la historia contemporánea de Colombia*

	<b>1885</b>	Guerra Civil entre Radicales (Federalistas) y la Regeneración (Centralismo Presidencialista)
Constitución Política confesional, centralista, presidencial y relativamente conservadora	<b>1886</b>	
	<b>1900-1903</b>	Guerra de los Mil días (Liberales vs. Conservadores)
Separación de Panamá	<b>1903</b>	
	<b>1925</b>	Tratado Urrutia-Thompson (normalización de las relaciones con los EEUU)
Tratado Esguerra Barcenás	<b>1928</b>	
	<b>1929</b>	Masacre de las bananeras en la región de Urabá. Levantamientos sindicales.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Guerra con el Perú. Litigio resuelto por el Protocolo de Rio de Janeiro de 193X.	<b>1932</b>	
	<b>1940-1956</b>	La Violencia. Enfrentamiento bipartidista.  Formación de guerrillas y movimientos de autodefensa alineados con los partidos políticos.
El Bogotazo. Asesinato del líder populista Jorge Eliécer Gaitán. Explosión de violencia generalizada en todo el país.	<b>1948</b>	
	<b>1953</b>	Golpe Militar, auspiciado por las élites de los partidos políticos. Dictadura del Gral. Rojas Pinilla.
Acuerdos de desmovilización de las guerrillas partidistas. Algunos reductos permanecen en la clandestinidad.	<b>1955-56</b>	
	<b>1956-1957</b>	Acuerdos del Frente Nacional entre los partidos políticos liberal y conservador.
Fin de la dictadura. Junta Militar de Gobierno.  Adopción por plebiscito de la reforma constitucional que establece el Frente Nacional (alternancia + paridad) por 16 años.	<b>1957</b>	
	<b>1964</b>	Formación de las Farc y el Eln.
Formación del M19	<b>1974</b>	
	<b>1978-1982</b>	Gobierno de Julio César Turbay Ayala. Recepción y adopción de la Doctrina de la Seguridad Nacional.
Toma de la Embajada de Rep. Dominicana por el M19. Rompimiento de relaciones diplomáticas con el régimen castrista.	<b>1980</b>	
	<b>1983-1985</b>	Negociaciones de paz entre varios grupos insurgentes (Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, M19) y el Gobierno de Belisario Betancur. Los diálogos fracasan y se produce la toma del Palacio de Justicia (sede de las Altas Cortes) por el M19.
Negociaciones de Paz entre el Gobierno de Virgilio Barco y algunas organizaciones subversivas. Desmovilización del M19.	<b>1988-1989</b>	

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

	<b>1988-1992</b>	Narcoterrorismo.
Asesinato de los candidatos presidenciales Luis Carlos Galán, Jaime Pardo Leal, Bernardo Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro Leóngomez.	<b>1989-1990</b>	
	<b>1991</b>	Adopción de la Constitución de 1991. Apertura democrática y ampliación de la carta de derechos.
Lucha sistemática contra los grandes capos de la droga. Debilitamiento de las principales estructuras macrocriminales del narcotráfico.	<b>1991-1994</b>	
	<b>1991-1993</b>	Negociaciones infructuosas entre el Gobierno y las Farc en Tlaxcala (Méx) y Caracas (Ven)
Elección del presidente Ernesto Samper Pizano. Infiltración del narcotráfico en las campañas políticas. Tensas relaciones con los EEUU.	<b>1994</b>	
	<b>1998-2001</b>	Gobierno de Andrés Pastrana Arango. Diseño e implementación del Plan Colombia. Negociaciones con las Farc en la zona de distensión de San Vicente del Caguán. Escalonamiento de la actividad insurgente.
Elección del presidente Alvaro Uribe Vélez. Diseño e implementación de la Política de Seguridad Democrática.	<b>2002</b>	
	<b>2004</b>	Negociación con las Autodefensas Unidas de Colombia en la zona de ubicación de Santafé de Ralito. Se prevé la desmovilización total de las autodefensas para diciembre de 2005.

Acuda, adicionalmente, a la síntesis histórica reciente en materia de seguridad y defensa en Colombia que aparece en : <http://colhrnet.igc.org/timeline.htm>

### Anexo 3

*Mapa oficial de la República de Colombia (contiene toda la información política y limítrofe).*

Acuda directamente : <http://www.igac.gov.co/mapas.htm>

# Parámetros colombianos de seguridad y defensa

## Anexo 4

Organización del Ministerio de Defensa de la República de Colombia [adaptación que resalta con letras mayúsculas un mayor o menor grado de influencia] –figura 15-.

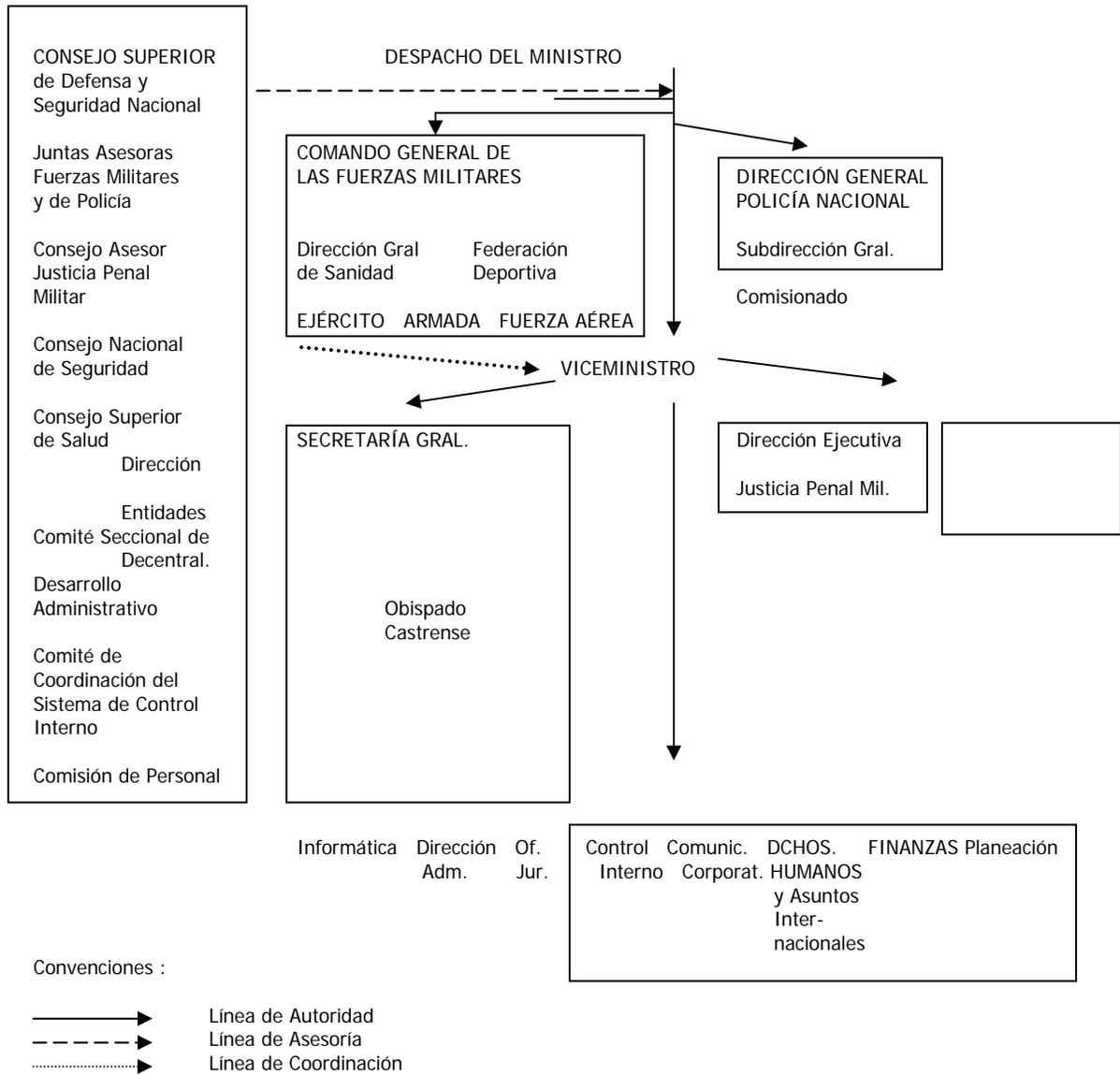


Figura 15 : Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### Anexo 5

#### *Cuestiones Jurídicas*

Acuda directamente :

#### *5.1. Constitución Nacional [CN]*

>>| <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Colombia/col91.html>

#### *5.2. Fuerzo Militar*

>>| CN / Art. 221 .- De los delitos cometidos por los militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar.

#### *5.3. Misión de las Fuerzas Armadas*

5.3.1. >>| CN / Art. 216 .- La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

5.3.2. >>| CN / Art. 217 .- La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

#### *5.4. Leyes Pertinentes*

Acuda directamente a la comparación de la National Defense University sobre recursos militares en América Latina, con referencia específica al caso colombiano :

<http://merln.ndu.edu/merln/chds/recursosmilitares.html>

5.4.1. >>| [LEY 812 DE 2003 POR LA CUAL SE APRUEBA EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2003-2006, HACIA UN ESTADO COMUNITARIO](#) Departamento Nacional de Planeación web page. [26 jun. 03]  
[http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion\\_General/Plan\\_Nacional\\_de\\_Developmento/ley812.PDF](http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_General/Plan_Nacional_de_Developmento/ley812.PDF)

5.4.2. >>| [LEY SOBRE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL](#) RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América Latina web page.  
Nota: Este fue un proyecto de ley presentado que que no fue aprobado.[13 Aug 01]  
<http://www.resdal.org.ar/Archivo/d0000171.htm>

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### 5.4.3. >>| [ESTATUTO DEL PERSONAL DE OFICIALES Y SUBOFICIALES DE LAS FUERZAS MILITARES](#)

El documento está disponible a través de «JURISCOL», que es una Unidad que depende de la Secretaría de la Junta Directiva del Banco de la República, cuya función es la de recopilar y analizar las leyes, decretos de carácter general, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas y jurisprudencia de todas las altas cortes relacionadas con el Banco de la República desde su creación en 1923. [14 Sep 00]

<http://juriscol.banrep.gov.co:8080/JUR/BASIS/infjuric/normas/normas/DDD/DECRETO%201790%202000%20MINISTERIO%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL/DECRETO17902000MINISTERIODEFENSANACIONAL.html>

### 5.4.4. >>| [ESTATUTOS DEL PERSONAL CIVIL DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL](#)

El documento está disponible a través de «JURISCOL» [14 Sep 00]

<http://juriscol.banrep.gov.co:8080/JUR/BASIS/infjuric/normas/normas/DDD/DECRETO%201792%202000%20MINISTERIO%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL/DECRETO17922000MINISTERIODEFENSANACIONAL.doc>

### 5.4.5. >>| [ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL 2000 /SECTOR ADMINISTRATIVO DEFENSA NACIONAL 2000](#) El documento está disponible a través de «JURISCOL» [11 Aug 00]

<http://juriscol.banrep.gov.co:8080/JUR/BASIS/infjuric/normas/normas/DDD/DECRETO%201512%202000%20MINISTERIO%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL/DECRETO15122000MINISTERIODEFENSANACIONAL.doc>

### 5.4.6. >>| [ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA MILITAR](#) El documento está disponible a través de «JURISCOL» [4 Mar 87]

<http://juriscol.banrep.gov.co:8080/JUR/BASIS/infjuric/normas/normas/DDD/DECRETO%20441%201987%20MINISTERIO%20DE%20DEFENSA%20NACIONAL/DECRETO4411987MINISTERIODEFENSANACIONAL.doc>

## 5.5. Fuerzas Armadas | Organización y Mando

>>| CN / Art. 219 .- La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función de sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

### Anexo 6

#### *Cuestiones Sociopolíticas*

Acuda directamente :

#### *6.1. Derechos Humanos*

6.1.1. >>| Onu / 27 Recomendaciones sobre derechos humanos :

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/recomendaciones2004/Recomendaciones2004delInforme2003.doc>

6.1.2. >>| Onu / Diez puntos de orientación en la búsqueda de la libertad de las personas en poder de los grupos armados ilegales en el marco del conflicto armado interno en Colombia :

<http://www.hchr.org.co/publico/comunicados/2004/comunicados2004.php3?cod=43&cat=15>

6.1.3. >>| Onu / Declaración de Londres / Reunión de Apoyo a Colombia del 10 de julio del 2003 :

<http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/internacional/DeclaraciondeLondres.pdf>

6.1.4. >>| Estados Unidos / Human Rights Report, 2003 :

<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27891.htm>

6.1.5. >>| Colombia / Ministerio de Defensa Nacional / Informe Anual sobre Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario 2002-2003 :

[http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Informe%20Anual%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Derecho%20Interacional%20Humanitario%202002-2003.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Informe%20Anual%20de%20Derechos%20Humanos%20y%20Derecho%20Interacional%20Humanitario%202002-2003.pdf)

6.1.6. >>| Oea / Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Proceso de Desmovilización en Colombia / 13 de diciembre del 2004 :

<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=../documents/spa/structure.asp>

#### *6.2. Corrupción*

6.2.1. >>| Transparencia Internacional / Informe Anual, 2003 :

[http://www.transparency.org/about\\_ti/annual\\_rep/ar\\_2003/ti\\_ar\\_span.pdf](http://www.transparency.org/about_ti/annual_rep/ar_2003/ti_ar_span.pdf)

6.2.2. >>| *Ibidem*. Índice de integridad de las Entidades Públicas Nacionales :

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

[http://www.transparency.org/tilac/indices/encuestas/dnld/indice\\_integridad\\_2003.pdf](http://www.transparency.org/tilac/indices/encuestas/dnld/indice_integridad_2003.pdf)

6.2.3. >>| *Ibid.* Corruption Perceptions Index 2004 [Colombia aparece en el puesto 60, en donde el puesto 1 indica el menor grado de corrupción registrado] :

<http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.es.html>

### 6.3. Libertad de Prensa

6.3.1. >>| Sociedad Interamericana de Prensa, Sip / Informe Anual, 2004 :

[http://www.sipiapa.org/espanol/pulications/informe\\_colombia2004o.cfm](http://www.sipiapa.org/espanol/pulications/informe_colombia2004o.cfm)

6.3.2. >>| *Ibidem.* Dos resoluciones sobre Colombia aprobadas en la Asamblea de Antigua, Guatemala:

<http://www.sipiapa.org/espanol/pulications/rescolombiall2004o.cfm>

<http://www.sipiapa.org/espanol/pulications/rescolombial2004o.cfm>

### 6.4. Democracia – Libertades Públicas

6.4.1. >>| Freedom House / Tabla con indicadores, 1972-2004 :

<http://www.freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>

6.4.2. >>| *Ibidem.* Country Ratings, 2004 [cfr. 'Freedom Map'] :

<http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>

6.4.3. >>| Fundación Konrad Adenauer + Polilat / Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, IDD – 2004 [en el Colombia pasó del puesto 7 en el 2003, al 16, en el 2004] –Figura 16- :

<http://www.idd-lat.org/Edicion%202004.htm>

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

1	Chile	10,242
2	Costa Rica	8,633
3	Uruguay	7,517
4	Panamá	6,914
5	México	6,136
6	Rep. Dominicana	4,631
7	El Salvador	4,452
8	Honduras	4,142
9	Argentina	3,918
10	Guatemala	3,884
11	Perú	3,688
12	Nicaragua	3,614
13	Brasil	3,348
14	Bolivia	3,343
15	Ecuador	3,122
16	Colombia	3,054
17	Paraguay	1,689
18	Venezuela	1,552

Figura 16 : Clasificación Idd – Lat, 2004

### 6.5. Desarrollo Humano

6.5.1. >>| Pnud / Informe Anual sobre Desarrollo Humano [completo] :

[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_complete.pdf)

6.5.2. >>| *Ibidem.* Tabla de Indicadores y Presentación Estadística :

[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_backmatter\\_1.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_backmatter_1.pdf)

6.5.3. >>| *Ibid.* Indicadores de Desarrollo Humano :

[http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04\\_sp\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_HDI.pdf)

### 6.6. Terrorismo

>>| Estados Unidos, Departamento de Estado / Patterns of Global Terrorism :

<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/>

Véase, igualmente :

[http://64.0.91.34/scripts/cqcgj.exe/@pdqtest1.env?CQ\\_SESSION\\_KEY=YMRIVELSHXE&CQ\\_QUERY\\_HANDLE=124334&CQ\\_CUR\\_DOCUMENT=5&CQ\\_PDQ\\_DOCUMENT\\_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1](http://64.0.91.34/scripts/cqcgj.exe/@pdqtest1.env?CQ_SESSION_KEY=YMRIVELSHXE&CQ_QUERY_HANDLE=124334&CQ_CUR_DOCUMENT=5&CQ_PDQ_DOCUMENT_VIEW=1&CQSUBMIT=View&CQRETURN=&CQPAGE=1)

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Asimismo, v. mapa general y mapa de las áreas de influencia de los grupos armados ilegales :

<http://www.rand.org/publications/MR/MR1339/MR1339.ch3.pdf>  
<http://www.rand.org/publications/MR/MR1339/>  
<http://www.leavenworth.army.mil/milrev/English/MayJun01/mrn.htm>

Relación entre grupos armados ilegales y cultivos ilícitos :  
<http://www.crisisstates.com/download/seminars/sanchez.pdf>

Mapa de actividades e influencia de los actores armados ilegales en Colombia, con referencia específica al secuestro :  
<http://www.antisecuestro.gov.co/autoresdelincuenciorganizada.htm>

### 6.7. Refugiados – Desplazamiento Forzoso

6.7.1. >>| Onu / Acnur :  
[http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=566](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=566)

6.7.2. >>| Consejo Noruego para los Refugiados [Global Idp Project] / Informe sobre Colombia :  
<http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountries/Colombia>

### 6.8. Política de Defensa y Seguridad

6.8.1. >>| Ministerio de Defensa Nacional / Política de Defensa y Seguridad Democrática, Psd :  
[http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Seguridad%20Democratica.pdf](http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Seguridad%20Democratica.pdf)

6.8.2. >>| Ministerio de Defensa Nacional / Presupuesto :  
[http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos\\_Home/Presupuesto\\_Mindefensa\\_2005.ppt](http://alpha.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Presupuesto_Mindefensa_2005.ppt)

6.8.3. >>| Ministerio de Defensa Nacional / Plan Colombia :  
[www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co) / Asuntos de Interés / Plan Colombia.

6.8.4. >>| Ministerio de Defensa Nacional / Guía de Planeamiento Estratégico :  
<http://www.mindefensa.gov.co/nuevoweb/PlanesProgramas/PlanesProgramas.html>

6.8.5. >>| Comunidad Andina / 17 jun. 2002 / "Compromiso de Lima: Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los gastos destinados a la Defensa Externa" :  
[http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso\\_lima.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm)

6.8.6. >>| Comunidad Andina / Decisión 587 - Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina :  
<http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D587.htm>

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

6.8.7. >>| Oea /Conferencia Especial sobre Seguridad / México, 27 y 28 oct. 2003 /  
Declaración sobre Seguridad en las Américas :

<http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/csh>

6.9. *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 : 'Hacia un Estado Comunitario'*

>>| [http://dnp.gov.co/01\\_CONT/POLITICA/PLAN.HTM](http://dnp.gov.co/01_CONT/POLITICA/PLAN.HTM)

### Bibliografía Citada

Amnistía Internacional (2004) *Colombia, un laboratorio de guerra : represión y violencia en Arauca*. Londres, abr. 2004.

Eitan ALIMI (2003) 'The Effects of Opportunities on Insurgencies', en *Terrorism and Political Violence*, vol. 15, n° 3, otoño del 2003, Frank Cass, Londres.

João Paulo Soares ALSINA Jr. (2003) 'A síntese imperfeita : articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso', en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, año 46, n° 2, 2003.

Clinton J. ANCKER III (2004) 'La doctrina para la guerra asimétrica', en *Military Review*, U.S. Army Combined Arms Center, ene-feb. 2004.

Robert H. ANDERSON, Phillip M. FELDMAN, Scout GERWEHR, Brian HOUGHTON, Richard MESIC, John D. PINDER, Jeff ROTHENBERG & James CHIESA (1999) *Securing the U.S. Defense Information Infrastructure: A Proposed Approach*. Rand Corporation, Santa Monica.

Asociación Nacional de Industriales de Colombia, Andi (2004) *Encuesta de opinión industrial conjunta*, Eoic, 2004.

E. R. BEDARD (2002) *Non-lethal Capabilities: Realizing the Opportunities*. Defense Horizons. Center for Technology and National Security Policy, National Defense University, Washington, D.C.

Bruce W. BENNETT et. al. (1994) *Theater Analysis and Modeling in an Era of Uncertainty: The Present and Future of Warfare*. Rand Corporation, Santa Monica.

Elaine BUNN (2003) *Preemptive Action: When, How, and to What Effect ?* Strategic Forum. Institute for National Strategic Studies. National Defense University, Washington, D.C., Jul.

James A. BROWN (2003) 'What Kind of Peace? The Art of Building a Lasting and Constructive Peace', en *Essays 2003. Strategy Essay Competition*. National Defense University, Washington, D.C.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Roger CLIFF & Jeremy SHAPIRO (2003) 'The Shift to Asia: Implications for U.S. Land Power', en vv.aa, *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Center for Counter-proliferation Research, National Defense University, Washington, D.C., p. 33 ss.

Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Luis Fernando TAPIAS (1998). *Las Fuerzas Militares de Cara al Siglo xxi. Reestructuración de las Fuerzas Militares 1998-2001*. Ministerio de Defensa Nacional / [www.mindefensa.gov.co](http://www.mindefensa.gov.co) / noticias y documentación / publicaciones / Fuerza Pública.

Colombia. Comando General de las Fuerzas Militares. Gral. Jorge Enrique MORA (2003). *Direccionamiento estratégico y políticas de comando*, Bogotá.

Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de Colombia, 2002-2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá.

Colombia. Oea. Misión Permanente. *Respuesta al cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica*. Washington, ago. 2002.

Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Sector Defensa : una visión, una misión. Plan Estratégico, 2002-2006*.

Colombia, Presidencia de la República + Ministerio de Defensa. *Política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá, 2003.

Colombia. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional (2003). *Efectividad de la Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá, nov. 2003.

Carl CONETTA et. al. (2004, Oct.) *Is the Iraq War Sapping America's Military Power? Cautionary Data and Perspectives*. Project on Defense Alternatives, 22 Oct. 2004.

----- (2002, sep.) *The "New Warfare" and the New American Calculus of War*. Project on Defense Alternatives, Briefing Memo #26, 30 sep. 2002.

Conferencia de Ministros de Defensa, Quito-2004. Documento preparatorio.

Council on Foreign Relations, Cfr. (2004) *Andes 2020: A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. Center for Preventive Action. Washington.

Gerardo COVACEVICH (2003) 'Mecanismos de la seguridad subregional y las nuevas amenazas', en vv.aa. *Seguridad y defensa en las Américas : la búsqueda de nuevos consensos*. Flacso, Santiago, 2003.

Kim CRAGIN & Bruce HOFFMAN (2003) *Arms Trafficking and Colombia*, Rand Corporation, Santa Monica.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Sophie DAVIAUD (2003) 'Colombia. Lógica bélica frente a las guerrillas', en vv.aa. *El estado del mundo. Anuario económico y geopolítico mundial, 2004*. Ed. Akal, Madrid, 2003.

Lynn E. DAVIS (2003) 'Defining the Army's Homeland Security Needs', en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*.

----- & Brian M. JENKINS (2002) *Deterrence & Influence in Counterterrorism*. Rand Corporation, Santa Monica.

----- & Robert H. ANDERSON (2003) *Improving the Composability of the Department of Defense. Models and Simulations*. Rand Corporation, Santa Monica.

----- (2004) *Analytic Architecture for Capabilities-based Planning, Mission-System Analysis, and Transformation*. Rand Corporation, Santa Monica.

España. Instituto de Cooperación Iberoamericana. Comisión Nacional del V Centenario. *Conflictos territoriales en Iberoamérica y solución pacífica de controversias*. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1986.

Estados Unidos de América. La Casa Blanca. *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington, Sept. 2002.

Estados Unidos de América. Joint Chiefs of Staff. General Henry H. SHELTON (2000). *Joint Vision 2020*. U.S. Government Printing Office, Washington DC, Jun. 2000 : <http://www.iwar.org.uk/rma/resources/jv2020/jv2020.doc>

Federación Nacional de Comerciantes de Colombia, Fenalco. Redes de Apoyo (colaboración entre servicios privados de seguridad y Policía Nacional) dados a conocer en la Segunda Convención de Alta Seguridad. Paipa, 19 de sep. 2004.

Pio Penna FILHO (2004) 'Segurança seletiva no pós-Guerra Fria. Uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos ...', en *Revista Brasileira de Política Internacional*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Año 47, n° 1, Brasília.

Patrice FRANKO (2000) *La economía de la defensa*. Colby Collage, Waterville, p. 4 ss.

Rosendo FRAGA (1989) *La cuestión militar, 1987-1989*. Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires.

John T. FISHEL (2000 a) *The Organizational Component of Civil-Military Relations in Latin America : the Role of the Ministry of Defense*. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C.

John T. FISHEL (2000 b) 'Colombia. Civil-Military Relations in the Midst of War', en *Joint Force Quarterly*, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, n° 25, septiembre del 2000.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Luis Jorge GARAY (2002) *Repensar a Colombia. Síntesis programática*. Alfaomega + Ideas para la Paz, Bogotá.

Jaime GARCÍA Covarrubias (2004) 'El futuro de la conducción del sector defensa en América Latina : un nuevo modelo estratégico y su impacto en el diseño de las fuerzas armadas', en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Flacso, Santiago de Chile, ene-jun. 2004.

Daniel GARCÍA Echeverri (1991) *Horizontes geopolíticos colombianos*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, primera edición, Bogotá, ago. 1991.

Yaneth C. GIHA (2000) *El Dividendo de Paz. Una aproximación al conflicto colombiano*. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, abr.

Marcelo M. GIUGALE (2003) *Colombia : fundamentos económicos de la paz*. Alfaomega + Banco Mundial, Bogotá.

James E. GRUNIG (1999) *Las relaciones públicas en la administración estratégica y la administración estratégica de las relaciones públicas*. University of Maryland.

R.J. HILLESTAD & P.K. DAVIS (1998) *Resource Allocation for the New Defense Strategy. The DynaRank Decision-Support System*. Rand Corporation, Santa Monica.

Herbert HUSER (2002) *Argentine Civil-Military Relations. From Alfonsín to Menem*. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C.

International Crisis Group, Icg (2004) 'Colombia's Borders: The Weak Link in Uribe's Security Policy', en *Latin America Report*, n°9, sep. 2004.

----- (2003) *Colombia: President Uribe's Democratic Security Policy*. Latin America Report n° 6. Bruselas, nov. 2003.

----- (2003) *Demobilising the Paramilitaries in Colombia: An Achievable Goal?* Latin America Report, n° 8, Bruselas, ago. 2003.

----- (2003) *Colombia: Negotiating with the Paramilitaries*. Latin America Report, n° 5, Bruselas, September. 2003.

----- (2003) *Colombia and its Neighbours: The Tentacles of Instability*. Latin America Report, n°3, abr.

Robert G. JOSEPH & John F. REICHART (1999) *Deterrence and Defense in a Nuclear, Biological, and Chemical Environment*. Center for Counter-Proliferation Research, National Defense University, Washington, D.C.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Steven W. KNOTT (2004) 'Knowledge Must Become Capability: Institutional Intellectualism as an Agent for Military Transformation', en *Essays 2004. Strategy Essay Competition*. National Defense University, Washington, D.C.

Richard L. KUGLER (2002) *Dissuasion as a Strategic Concept*. Strategic Forum. Institute for National Strategic Studies. National Defense University. Washington, D.C., Dec.

Eric V. LARSON & Irene T. BRAHMAKULAM (2001) *Building a New Foundation for Innovation: Results of a Workshop for the National Science Foundation*. Nsf, Arlington,

Eric V. LARSON & Derek Eaton, Paul Elrick, Theodore Karasik, Robert Klein, Sherrill Lingel, Brian Nichiporuk, Robert Uy & John Zavadil (2004) *Assuring Access in Key Strategic Regions. Toward a Long-Term Strategy*. Rand Corporation, Santa Monica.

Carlos Wellington LEITE DE ALMEIDA (2002) 'Sistema de vigilância da Amazônia –Sivam-. Perspectivas da economia de defesa', en *A Defesa Nacional*, n° 793, may. 2002.

Julio LONDOÑO (1977) *Geopolítica de Suramérica*. Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares, primera edición, Bogotá, 1977.

Joseph N. MAIT & Richard L. KLUGER (2004) *Alternative Approaches to Army Transformation*. Defense Horizons. Center for Technology and National Security Policy. National Defense University. Washington, Jul. 2004.

Max G. MANWARING (2002) *Non-State Actors in Colombia: Threat and Response*. Army War College. Strategic Studies Institute.

Gérard Marandon (2003) 'Más allá de la empatía, hay que cultivar la confianza : claves para el reencuentro intercultural', en *Revista Cidob de Relaciones Internacionales*. Cidob, Barcelona, n° 61-62, may.-jun.

Gabriel MARCELLA (2003) *The United States and Colombia: The Journey from Ambiguity to Strategic Clarity*. Strategic Studies Institute.

Thomas MARKS (2002) *Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency*. Army War Collage. Strategic Studies Institute.

Richard L. MILLET (2002, Oct.) *Colombia's Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War*. Army War College. Strategic Studies Institute, Ssi.

Beatriz MIRANDA (2004) 'Brasil-Colombia : ¿Vecinos en proceso de acercamiento? Documento n° 9, Fescol, Bogotá, oct. 2004.

Luis Alberto MORENO (2004) 'El día después [de la reelección del presidente Bush]', en revista *Semana*, Bogotá, 8 nov. 2004,

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

Bruce R. NARDULLI (2003) 'The U.S. Army and the Offensive War on Terrorism', en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Rand Corporation, Santa Monica.

David OCHMANEK (2003) *Military Operations Against Terrorist Groups Abroad. Implications for the United States Air Force*. Rand Corporation. Santa Monica.

Oea. Consejo Permanente de la Oea. Comisión de Seguridad Hemisférica. Jorge Mario Eastman, coordinador. *Cuestionario sobre nuevos enfoques de la seguridad hemisférica : observaciones generales*. Washington, mar. 2002.

Onu. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Pnud (2004). *Informe sobre desarrollo Humano, 2004*.

----- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003. Notas de la Cepal, n° 32, Santiago, ene. 2004.

----- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003. Notas de la Cepal, n° 32, Santiago, ene. 2004.

Herbert Francisco ORELLANA (2004) 'Conflicto ideológico', en *Military Review*, U.S. Army Combined Arms Center, may-jun. 2004.

Bruce R. PIRNIE (1998) *Civilians and Soldiers. Achieving Better Coordination*. Rand Corporation, Santa Monica, p. 80.

Angel RABASA, Peter CHALK, et. al. (1998) *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability*. Rand Corporation, Santa Monica.

Salvador G. RAZA (2003) 'A questão da cientificidade nos estudos de defesa', en *Política Externa*, Ed. Paz y Terra, São Paulo, dez-jan-fev. 2003-2004, p. 91.

----- (2004) *Proyecto de Fuerza para una era de transformación*. Seminario Interuniversitario sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, Ius, Canadá.

Leonardo RODRÍGUEZ (2004), Venezuela arrastra ventas de Colombia – Las exportaciones no tradicionales crecieron 130 por ciento a julio, en *El Espectador*, Bogotá, 3 oct. 2004.

Michael L. ROSS (2004) 'How do Natural Resources Influence Civil War? Evidence from Thirteen Cases', en *International Organisation*, The IO Foundation, n° 58, invierno 2004, p. 35.

Donald RUMSFELD (2002) 'Transformando as Forças Armadas', en *Política Externa*, Ed. Paz y Terra, São Paulo, set-out-nov. 2002.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

- María Isabel RUEDA (2004) 'Nos embutieron a las paras', en *Semana*, Bogotá, 8 nov. 2004.
- Darío RUIZ Tinoco (1998) 'Las fronteras de Colombia', en *Geografía – Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, n° 126.
- Boris SAAVEDRA (2004) *Personal o recursos humanos – Factor fundamental del sector defensa. Center for Hemispheric Defense Studies. National Defense University. Washington, D.C.*
- General Félix SANZ Roldán (2004) 'Hacia unas fuerzas armadas conjuntas', en *Revista Española de Defensa*, año 17, n° 199, sept. 2004, p. 26.
- Jeremy SHAPIRO & Lynn E. DAVIS (2003) 'The New National Security Strategy', en vv.aa. *The U.S. Army and the New National Security Strategy*. Rand Corporation, Santa Monica.
- Thomas SHEETZ (2004) 'Una evaluación del documento cepalino "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa"', en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Flacso, Santiago de Chile, ene-jun.
- David SPENCER (2001) *Colombia's Paramilitaries: Criminals or Political Force?* Army War College. Strategic Studies Institute.
- Stockholm International Peace Research Institute, Sipri (2004) *Sipri Yearbook 2004. Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.
- Thomas S. SZAYNA, Adam GRISSOM, Jefferson P. MARQUIS, Thomas-Durell YOUNG, Brian ROSEN & Yuna HUH (2004) *U.S. Army Security Cooperation. Toward Improved Planning and Management*. Rand Corporation. Santa Monica.
- Luz E. Tagle (2002) *Plan Colombia: Reality of the Colombian Crisis and Implications for Hemispheric Security*. Army War College. Strategic Studies Institute.
- Vicente TORRIJOS R. (2003) 'Diplomacia de defensa e interés colectivo', en *Revista Desafíos*, n° 9, Universidad del Rosario, Bogotá, 2003.
- (2003) 'Reordenamiento estratégico global – La tesis de la Santa Alianza', en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, n° 189, dic. 2003.
- (2003) 'La unidad de criterios y la conducción de la guerra', en Vv.aa. *Cátedra estatal de defensa y seguridad nacionales, 2003*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, 2004.
- (2004) 'Pautas para desarrollar el concepto de paz cultivable [El análisis factorial de la seguridad]', en *Revista de las Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, mar. 2004.

## Parámetros colombianos de seguridad y defensa

----- (2004) 'Seguridad constructiva / seguridad selectiva. Un mapa conceptual para entender y gestionar el riesgo de ingobernabilidad global', en vv.aa. *Encrucijadas de la seguridad en América y Europa*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2004.

----- (2004) 'Teoría y práctica de la fertilidad revolucionaria. ¿Qué tan lejos o tan cerca están las Farc de tomarse el poder en Colombia?', en *Revista del Centro de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacional*, Escuela Superior de Guerra, Bogotá, n° 1 [en prensa].

Nicolás URRUTIA (2004) *El gasto en defensa y seguridad : caracterización del caso colombiano en un contexto internacional*. Departamento Nacional de Planeación, Dnp, Bogotá.

Pedro VILLAGRA et. al. (2003) *Perspectives from Argentina, Brazil, and Colombia: Hemispheric Security*. Strategic Studies Institute. +++