

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

WELCOME

Welcome to the Fall, 2007 issue of *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bienvenido a la edición de otoño de 2007 de *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

Bem vindo a edição da outono de 2007 da *Security and Defense Studies Review*, the Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies.

ARTICLES

KEYNOTE PRESENTATION

[Fundamentos para la cooperación](#) – PDF

Abraham F. Lowenthal
[Biography](#)

ESSAYS

[Enfrentando los desafíos del Siglo XXI: Las coaliciones de voluntad y el combate a las amenazas asimétricas](#) – PDF

Juan E. Battaleme Martínez
[Abstract](#) [Biography](#)

EDITORIAL

[Message from the Editor](#)

[Editors and Editorial Board](#)

Archived Editions

Spring 2007	Spring 2004
Winter 2006	Fall 2003
Summer 2006	Spring 2003
Spring 2006	Winter 2002/2003
Fall 2005	Summer 2002
Spring 2005	Winter 2001
Fall 2004	Spring 2001

SUBMISSIONS

Security and Defense Studies Review is currently accepting submissions for 2008 issues. [Click here](#) for more information.

[Carrera Civil en Defensa: Análisis y Propuestas para el Caso Chileno](#) – PDF

José L. Díaz Gallardo
[Abstract](#) [Biography](#)

[La Guerra en pequeño: La violencia armada y unal “estrategia de Mercado” para los Estados Debiles](#) – PDF

Cristián Garay Vera
[Abstract](#) [Biograph](#)

[Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa en la region: Balance y desafíos de la integración regional en material de Defensa](#) – PDF

Hebe Gazzotti
[Abstract](#) [Biography](#)

[La Cooperación Bilateral, las Alianzas Estratégicas y sus Implicaciones para la Seguridad](#) – PDF

Zulayma Noguera Nieves
[Abstract](#) [Biography](#)

[Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la lucha contra las suneval amenazas](#) – PDF

Pedro Trujillo Álvarez
[Abstract](#) [Biography](#)

Security and Defense Studies Review está aceptando manuscritos para el 2008. [Pulsa aquí](#) para más información.

Security and Defense Studies Review esta aceitando manuscritos para publicação nas edicões para 2008. [Clique aqui](#) para mais informação.

RELATED SITES

- [Journal of Homeland Security](#)
- [Journal of Military and Strategic Studies](#)
- [Journal of Political Science \(Chile\)](#)
- [Centre for Military and Strategic Studies](#)
- [Dialogo magazine: The Forum of the Americas](#)

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.

[\[Back \]](#)

[La conexión Mexicana: Poniendo al descubierto los vínculos de los cárteles de la droga en la region Andina](#) – PDF

Marco Velarde

[Abstract](#)

[Biography](#)

[Teoría y empírica de la Secesión: Un caso de estudio](#) – PDF

Ivan Witker

[Abstract](#)

[Biography](#)

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

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

*Profesor
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

*Profesor
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 7 No. 2

Fall 2007

Message from the Editor

On 10-12 July 2007 at Lima, Peru, the Center for Hemispheric Defense Studies, in conjunction with the Ministry of Defense of Peru, sponsored a Sub-Regional Conference (SRC) with the title: Confronting Transnational Challenges: Toward Cooperation in Defense and Security. In preparation for the Conference, a call for papers was issued giving candidates for participation in the SRC the opportunity to prepare works for presentation at the SRC. About 30 works were selected for presentation at the Conference. From those, eight were selected by the CHDS Faculty moderators to be published in this edition of the Security and Defense Studies Review. The essays are listed on the edition homepage, and each is accompanied by an abstract (resumen, sumário) in the three languages used at CHDS. I invite each of you to peruse the abstracts to acquaint yourself with the scope and thesis of each of these essays. We believe each is worthy of your attention and each makes a contribution to greater understanding of ways in which cooperation can enhance the security of our respective countries.

Even as this edition is published, we are working on future editions of the SDSR. I invite you to submit articles, essays and reviews for consideration for publication in this electronic journal of the Center. Please know that as always we encourage your commentary and observations on the ejournal and on the broader programs of CHDS.

I wish you a happy Holiday season and look forward to future contact and participation with you in furthering the study of ways to better understand and to enhance the defense and security interests of the countries of our Hemisphere.

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 7 No. 2

Fall 2007

Fundamentos para la cooperación

Dr. Abraham F. Lowenthal

Abe Lowenthal es primer Profesor de la Cátedra Robert F. Erburu de Ética, Globalización y Desarrollo y también Profesor de Relaciones Internacionales de la University of Southern California (USC). Es presidente emérito y Miembro Senior del Consejo del Pacífico sobre Política Internacional, del cual fue presidente fundador de 1995 a 2005.

El Dr. Lowenthal fue fundador y director ejecutivo de tres prestigiosas instituciones—el Programa América Latina del Centro Woodrow Wilson (1977-1983), el Diálogo Interamericano (1982-1992) y el Consejo del Pacífico sobre Política Internacional (1994-2005)— y debe destacarse su intensa y eficaz labor con líderes de organizaciones comerciales, laborales, políticas, de medios de comunicación, gubernamentales y no gubernamentales, e internacionales.

Las publicaciones de Abe Lowenthal incluyen doce libros, más de cien trabajos en revistas especializadas (incluyendo seis en *Foreign Affairs* [Asuntos Extranjeros] y cinco en *Foreign Policy* [Política Exterior]), y más de ciento cincuenta artículos periódicos publicados en Estados Unidos y en el exterior. En sus innumerables trabajos y conferencias el Dr. Lowenthal abordó extensamente la política exterior estadounidense, la política latinoamericana, la construcción de la gobernabilidad democrática mundial, los desafíos de las políticas sobre California Global, y la relación California-México. Actualmente

está trabajando en un libro sobre la competencia necesaria para el desarrollo de la capacidad institucional de los laboratorios de ideas.

El Dr. Lowenthal se ha desempeñado como Director de Estudios y Vicepresidente del Consejo de Relaciones Exteriores, representante de Perú para la Fundación Ford y, a partir de 1983, como profesor de relaciones internacionales en la University of Southern California (USC), donde estuvo a cargo del Centro de Estudios Internacionales de 1992 a 1997. Presidió los comités para toda la Universidad sobre Inversión y Responsabilidad Social y sobre mejoramiento de las capacidades de la USC en relación con las cuestiones referidas a la Cuenca del Pacífico.

El Dr. Lowenthal obtuvo en Harvard la Licenciatura en Letras (B.A.), la Maestría en Administración Pública (M.P.A.) y el Doctorado en Filosofía (PhD). Obtuvo el Premio Fulbright Senior en Japón, el título honorario de la Universidad de Notre Dame, y condecoraciones de los gobiernos de Brasil y de la República Dominicana.

[\[Back \]](#)

Fundamentos para la cooperación

Dr. Abraham F. Lowenthal

University of Southern California

Es para mí un gran honor y una verdadera satisfacción participar en esta Conferencia Subregional del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.

Es una gran satisfacción personal por tres razones:

En primer lugar, porque Allan Wagner, Ministro de Defensa de Perú, es el anfitrión. Durante muchos años, Allan Wagner ha sido la voz de la razón, la moderación y la cooperación regional—aún cuando estos valores muchas veces no han sido debidamente apreciados. También en innumerables ocasiones Allan me ha ayudado a comprender a su país y a la región, por lo cual le estoy muy agradecido.

En segundo lugar, porque mi buen amigo y ex alumno, Richard Downie, dirige el CHDS, y mi buen amigo y ex alumno Ramón Bahamonte está trabajando como jefe de gabinete del Ministro Wagner. Una de las grandes alegrías que da el enseñar es tener alumnos que utilizan su educación, talento, energía y pasión para forjarse importantes carreras de logros y servicio, como lo han hecho Richard y Ramón.

En último término, porque esta invitación me brinda la oportunidad de volver a Perú, un país fascinante en el cual trabajé tres años y que tuvo una importante influencia en la formación de mi pensamiento.

Hoy quisiera concentrarme principalmente sobre los fundamentos conceptuales de la cooperación para la seguridad regional de las Américas. En las cuestiones más concretas de la seguridad regional y subregional que constituirán el punto focal de los debates de esta semana—control de drogas, el crimen y la violencia, contrainsurgencia y fuerzas paramilitares, prevención de la propagación del terrorismo y de la proliferación de armas de pequeño y gran calibre—ustedes son los expertos y sin duda aprenderé mucho más escuchándolos que hablando.

Permítanme comenzar de una manera muy personal compartiendo con ustedes un par de anécdotas sobre cómo se fue modificando mi opinión sobre las instituciones militares de América Latina.

Llegué a este país en 1969 para trabajar en la oficina regional de la Fundación Ford en Lima, habiendo trabajado anteriormente durante dos años en la República Dominicana, donde pude darme cuenta que las fuerzas armadas de ese país realmente no eran una institución sino más bien bandas rivales uniformadas dedicadas a la corrupción económica y a la ambición política. A las pocas semanas de haber llegado a Lima, comencé a reunirme, en el Instituto Nacional de Planificación y en otros ministerios, con coroneles, generales y almirantes quienes tenían una sólida formación

Fundamentos para la cooperación

profesional y técnica: eran ingenieros, economistas, expertos en administración pública e incluso sociólogos. Llevaban portafolios y no ametralladoras y el nítido contraste de estos militares con el Jefe del Estado Mayor del Ejército dominicano, a quien entrevisté en 1966 en su oficina, mientras acariciaba su arma automática, me fue muy impresionante. Las Fuerzas Armadas de Perú, al igual que otras de Sudamérica, ya fueron, han sido y son en la actualidad, fuerzas altamente profesionalizadas que me hicieron cambiar el concepto que tenía de las instituciones militares latinoamericanas.

Al año siguiente, acompañé al presidente de la Fundación Ford, McGeorge Bundy, durante una visita al Centro de Altos Estudios Militares, (CAEM). Durante el intercambio de opiniones, uno de los coroneles peruanos le preguntó al Sr. Bundy si efectivamente había sido el Consejero de Seguridad Nacional de los presidentes Kennedy y Johnson. Cuando Bundy respondió afirmativamente, el coronel continuó diciendo: “En ese caso, Sr. Bundy, usted debe haber estado a cargo de las relaciones con la población negra de los Estados Unidos; nos gustaría que analizara esa cuestión con nosotros”. ¡Repentinamente mucho se aclaró en mi mente! Para un coronel del ejército peruano, las relaciones con un grupo étnico desfavorecido era una cuestión de seguridad nacional. Eso es algo quizás bastante obvio, ¡pero no lo era tanto para un estadounidense con mis antecedentes socio-culturales! Lo que es “obvio” depende por supuesto de las expectativas y del “mapa mental” que uno tenga, que a su vez se basan en conceptos adquiridos y en experiencias previas.

Ese simple pero sin embargo muy importante punto es el trasfondo de lo que quiero decirles hoy. Lo que es obvio para algunos no es necesariamente obvio para otros, especialmente para quienes tienen distintos antecedentes, experiencias y puntos de vista. Gran parte de lo que demanda mejorar las políticas – relativas a la seguridad, la cooperación y otros asuntos – consiste en buscar un nuevo encuadramiento de las cuestiones y cambiar los énfasis y puntos de vista. Espero que ésta sea hoy mi principal contribución.

Nuevo encuadramiento de los objetivos de la cooperación para la seguridad interamericana

El primer paso tendiente a mejorar la cooperación para la seguridad interamericana es aceptar que el marco histórico, tradicional y conocido que hemos utilizado en los Estados Unidos para definir y proteger los intereses compartidos del Hemisferio Occidental, un marco que fue bastante útil desde fines del siglo XIX hasta fines del siglo XX, ya no es de ninguna manera adecuado.

Desde fines del siglo XIX en adelante, las autoridades gubernamentales estadounidenses, tanto en declaraciones públicas como en documentos secretos, y también expertos fuera del gobierno, coincidieron en afirmar que los países latinoamericanos y caribeños eran de gran importancia para Estados Unidos debido a razones de seguridad militar, solidaridad política y ventajas económicas, definidas principalmente en términos de las importaciones de EE.UU. desde América Latina y de las inversiones de empresas norteamericanas en la región.

Fundamentos para la cooperación

Durante décadas, América Latina fue considerada importante para la defensa avanzada de Estados Unidos contra cualquier posible ataque militar de una potencia extra hemisférica. Cuando se construyó el Canal de Panamá, que le permitió a EE.UU. proyectar su poderío naval en el Pacífico y el Atlántico, convirtiéndose así en una potencia mundial, la red de puertos proveedores de carbón y las bases navales de la zona que circundaban al Caribe se convirtieron en recursos vitales para la protección de las líneas de comunicación marítimas. América Latina fue valorada también como fuente preferencial de materiales estratégicos, siendo en la primera mitad del siglo XX, con gran diferencia, la fuente más importante del petróleo importado por los Estados Unidos y un proveedor clave de muchas de las principales materias primas.

América Latina fue también un pilar fundamental para la diplomacia estadounidense. La “Idea del Hemisferio Occidental”—propugnando que los países de este hemisferio se mantuvieran unidos entre sí y separados del resto del mundo, compartiendo valores e intereses—fue un principio fundamental de la política exterior de Estados Unidos y de muchas naciones latinoamericanas. Este no era simplemente un concepto retórico para propósitos ceremoniales; fue primordial para la cooperación en la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Junta Interamericana de Defensa y en muchas otras partes.

En general siempre se consideró que América Latina tenía una gran importancia económica para Estados Unidos como fuente de minerales y productos agrícolas, y como escenario además de las inversiones privadas directas de EE.UU. Efectivamente fue el escenario más importante para dichas inversiones durante la primera mitad del siglo XX, las cuales proporcionaron el capital necesario para el crecimiento de América Latina.

Es importante subrayar que estas tres razones de la cooperación en el Hemisferio Occidental fueron declinando continuamente desde mediados del siglo XX hasta la década de 1990. Las revoluciones en materia de tecnología militar y el comercio marítimo hicieron disminuir la importancia estratégica que América Latina e incluso el Canal de Panamá tenían para Estados Unidos. La utilización de América Latina como una posible base de misiles estratégicos para amenazar a Estados Unidos finalizó, de hecho, en 1962 con la Crisis de los Cohetes Cubanos. Hacia fines del siglo XX, la importancia de América Latina respecto de la seguridad militar de Estados Unidos, entendida en términos tradicionales, era insignificante, ¡aunque nadie quiso decirlo directamente! La antigua red de bases alrededor del Caribe ya no era importante. Efectivamente, la mayor de estas bases, en la Bahía de Guantánamo, dejó de tener significación militar pero primero se convirtió en un centro de detención para inmigrantes ilegales y recientemente en un centro de interrogatorios para “combatientes enemigos”, nuevas tareas, por cierto, relacionadas con las nuevas prioridades de un mundo por demás cambiante.

La tradicional importancia diplomática que América Latina tenía para Estados Unidos también desapareció hacia fines de la década de 1970 y en la década de 1980 cuando muchos países latinoamericanos se solidarizaron con el Tercer Mundo y no con Estados Unidos. En la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1985, el único país

Fundamentos para la cooperación

de América Latina y el Caribe que acompañó con su voto a Estados Unidos en más de la mitad de las votaciones fue la pequeña Granada, cuyo gobierno existía gracias a la intervención militar de EE.UU. en octubre de 1983. Cuba y Nicaragua se opusieron a la posición de EE.UU. en más del 90% de las votaciones, pero lo más sorprendente fue que Brasil, México y Argentina se opusieron a la posición de EE.UU. en alrededor del 84% de las votaciones. Los días del alineamiento automático evidentemente habían terminado, y las naciones latinoamericanas definían sus propios intereses en la medida de sus necesidades reales y no en base a la presunta armonía del Hemisferio Occidental. Ya no era posible suponer simplemente que la cooperación entre EE.UU. y América Latina se daría en forma natural; la cooperación tendría que ser forjada mutuamente, sobre la base de intereses y conceptos compartidos y mediante concesiones mutuas.

La relativa importancia económica que América Latina tenía para los Estados Unidos también fue disminuyendo. Con la tremenda explosión de las inversiones de EE.UU. en Europa, Asia y Medio Oriente, y algunas desinversiones en América Latina, el valor económico relativo que América Latina y el Caribe tenían para los Estados Unidos cayó abruptamente. La diversificación de las fuentes de suministro y el uso de materiales sintéticos también hicieron disminuir la importancia que tenía para Estados Unidos los recursos latinoamericanos. América Latina seguía siendo moderadamente importante para algunas corporaciones de EE.UU., pero no era una prioridad para la economía global de Estados Unidos en su totalidad. Estados Unidos seguía teniendo una importancia desproporcionada para las economías de muchos países latinoamericanos y caribeños, pero muchos de ellos comenzaron a diversificar sus relaciones económicas liberándose de la dependencia de Estados Unidos – y establecieron relaciones comerciales y financieras entre sí, con Europa y con Asia, especialmente con Japón y más recientemente con China.

Considero necesario poner de relieve estos puntos, porque el poder inercial de viejos conceptos tan familiares y existentes desde hace mucho tiempo – repetidos en la retórica oficial y en declaraciones de objetivos, testimonios legislativos y presentaciones presupuestarias – oculta a veces el hecho de que las viejas ideas realmente ya no tienen vigencia. ¿Cuántas veces hemos escuchado declaraciones sobre solidaridad y cooperación del Hemisferio Occidental en términos políticos, económicos y de seguridad que no resistirían un examen crítico minucioso? Repetimos los viejos clichés, pero frecuentemente carecen de significado, convicción y credibilidad.

En verdad, la importancia contemporánea que se dispensan mutuamente América Latina y Estados Unidos proviene de muy diversas fuentes. La base de la cooperación para la seguridad en el Hemisferio Occidental y otras cuestiones, se sintetiza, según mi opinión, en cuatro puntos:

- Asuntos compartidos que ni Estados Unidos ni alguna nación latinoamericana puede manejar exitosamente en forma individual sin una estrecha y permanente cooperación de los socios regionales. Entre estos asuntos podemos incluir emigración, salud pública, drogas, delitos y bandas, calentamiento global y otros problemas ambientales así como el combate al terrorismo internacional. Los funcionarios del gobierno de EE.UU. a partir del 11-S seguramente desearían colocar en primer lugar

Fundamentos para la cooperación

al último de estos asuntos, pero el resto tiene casi la misma o en algunos casos mayor importancia, particularmente desde la perspectiva latinoamericana, y si se desea lograr una eficaz cooperación para la seguridad interamericana, Washington debe entender esa afirmación.

- La interdependencia demográfica resultante de la emigración masiva, que está haciendo desaparecer las fronteras entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos y que da origen a una cantidad de cuestiones “intermísticas” (cuestiones con aspectos internacionales y domésticos simultáneos), que van desde la educación a la atención de la salud, desde remesas de dinero a licencias para conducir y desde bandas juveniles a pensiones por retiro. Esta interconexión demográfica desde hace tiempo viene afectando las relaciones de EE.UU. con México, América Central y el Caribe, pero ahora estamos en presencia también de un significativo flujo de emigrantes procedentes de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y otros países sudamericanos.
- La importancia de América Latina y de Estados Unidos como mercados prioritarios para la exportación de bienes y servicios en ambas direcciones. América Latina constituye para Estados Unidos un gran mercado de exportación que está creciendo y en el cual puede aprovechar las ventajas comparativas resultantes de la proximidad, las relaciones, la experiencia y el rol asociativo de la diáspora. Estados Unidos continúa siendo el mercado más importante para muchos de los países de América Latina – especialmente México, los países del Caribe y América Central y los de la región norte de América del Sur.
- Los valores compartidos, particularmente los derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos de libre expresión política y participación en gobiernos propios. Siempre que un gobierno estadounidense pierde de vista estos valores y su importancia en el contexto latinoamericano, el público estadounidense –en gran parte por medio de las actividades de organizaciones no gubernamentales – los vuelve a poner en la agenda. Y cada vez que un gobierno latinoamericano descuida estas cuestiones o viola normas compartidas se producen grandes complicaciones y entonces la cooperación interamericana se hace muy difícil o incluso imposible, como lo hemos visto recientemente en relación con Colombia, cuando el Congreso de EE.UU. se ha ido retirando de la cooperación para la seguridad debido a los antecedentes de dicho país en materia de derechos humanos, especialmente en relación con los asesinatos de líderes sindicales.

Solamente cuando los responsables de formular las políticas de seguridad en todos los países de las Américas se concentren en la importancia fundamental de estas cuatro prioridades como base de la cooperación regional, entonces podremos, en conjunto, diseñar metodologías más eficaces, y enfrentar las decisiones difíciles que aparecen cuando distintos objetivos presionan a las políticas en direcciones contrarias, como suele ser el caso con cierta frecuencia.

Fundamentos para la cooperación

Necesidad de desagregar a América Latina y el Caribe

El segundo paso que se necesita para mejorar las perspectivas de la cooperación para la seguridad del Hemisferio Occidental consiste en considerar en forma separada a los integrantes de esta región tan diversificada y evitar conceptos, declaraciones o enfoques que consideren a América Latina como si estuviera unificada por mucho más que la geografía y una herencia colonial compartida.

Como todos ustedes saben, es difícil hablar con cierta profundidad de América Latina si se la considera como una totalidad y seguramente resulta imposible formular políticas fundamentales que tengan validez para todos los países latinoamericanos. Sin embargo, en los Estados Unidos frecuentemente se olvida este punto tan elemental y obvio.

Siempre supimos, por supuesto, que las naciones latinoamericanas y caribeñas varían enormemente entre sí: que Argentina es muy diferente de Haití, o Perú de Panamá, o la República Dominicana de Chile—o Brasil de cualquier otro país de la región. Sin embargo, desde el punto de vista de muchos norteamericanos, estas diferencias tradicionales disminuyeron bastante durante los últimos veinte años, cuando muchas naciones latinoamericanas y caribeñas adoptaron gobiernos democráticos, economías orientadas hacia el mercado y políticas de equilibrio macroeconómico. América Latina le volvió la espalda a ese período cuando las “vanguardias” de la izquierda y los “guardianes” de la derecha menospreciaron la democracia; cuando muchos líderes de la región favorecieron la planificación central, impulsaron un mayor rol gubernamental en la economía y adhirieron al “socialismo;” y cuando uno tras otro, distintos países llevaron a la práctica políticas económicas populistas que conducían, tarde o temprano, a desastres financieros.

Sigue siendo cierto e importante, que estos tres cambios hayan ocurrido en casi toda la región y que en muchos países todavía estén vigentes. Pero también es importante destacar que las diferencias fundamentales entre los países de América Latina y el Caribe persisten y que algunas de estas diferencias se están profundizando, a menudo en aspectos trascendentales que afectan las perspectivas de la cooperación en el Hemisferio Occidental.

- ❖ Primero, la naturaleza y el grado de interdependencia demográfica y económica con Estados Unidos varía enormemente—son altos y siguen creciendo rápidamente en México, América Central y el Caribe, son bajos y probablemente seguirán bajos en el Cono Sur;
- ❖ Segundo, la medida en que los países han comprometido la participación de sus economías en la competencia internacional varía a lo largo de un amplio espectro: por mucha diferencia Chile es el de mayor participación, con una participación relativamente completa están México, Colombia, Perú y Brasil; y no tanto en los otros países;
- ❖ Tercero, hay también un espectro de prácticas democráticas, incluyendo el “accountability”, o sea la responsabilidad horizontal y el estado de derecho: estas

Fundamentos para la cooperación

prácticas son firmes en Chile, Uruguay y aumentan en Brasil; ganan terreno lentamente en México pero todavía siguen siendo el resultado de duras luchas; están bajo gran presión en Venezuela, las naciones andinas, la mayor parte de América Central, Haití y algunas otras naciones caribeñas y Paraguay; y declinan, estimaría, en Argentina;

- ❖ Cuarto, hay grandes diferencias en la autonomía relativa y la eficacia de las instituciones cívicas y políticas: son las más sólidas en Chile, crecen en forma continua e impresionante en Brasil y en México, son todavía débiles en muchas naciones, entre ellas las de la Zona Andina, y se deterioran en varios otros países; y
- ❖ Quinto, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, la región montañosa de Perú y el sur de México deben enfrentar desafíos especiales al tratar de integrar a más de treinta millones de indígenas históricamente desfavorecidos – desafíos éstos que plantean significativos problemas de gobernabilidad y seguridad.

Únicamente cuando se reconozcan y entiendan sistemáticamente estas importantes diferencias estructurales se podrán evaluar y mejorar las posibilidades de la cooperación para la seguridad del Hemisferio Occidental además de otras cuestiones. Las declaraciones y políticas, y yo agregaría las reuniones cumbre, de todo el Hemisferio Occidental simplemente no van a funcionar. Creo que este conclave subregional es un modelo muy superior a las deslumbrantes reuniones de 34 jefes de estado, inevitablemente limitadas a exhortaciones ambiguas y piadosas y a oportunidades para tomar fotografías.

Considerar por separado a América Latina y el Caribe con propósitos relacionados con las políticas y con el fin de diseñar un proyecto de una cooperación regional eficaz significa, en términos prácticos, pensar y actuar separadamente – y a menudo en términos bilaterales – en relación con Brasil, el Cono Sur, los países andinos, y México, América Central y el Caribe, y concentrarse en lo que son hoy estos países y subregiones, no en lo que fueron durante la Guerra Fría o en otras épocas.

Brasil: Ganando terreno hacia el futuro

En los últimos veinte años, Brasil abrió en gran medida su economía a la competencia internacional, modernizó el sector agrícola, desarrolló industrias con presencia continental e incluso mundial, y lenta pero seguramente consolidó las instituciones estatales, las del sector privado y las no gubernamentales. Ha garantizado la estabilidad financiera y tuvo un crecimiento económico que si bien modesto, es permanente. Además, está logrando notables avances aunque muy desiguales en el combate a la corrupción, la impunidad y la falta de responsabilidad.

Brasil también ha logrado crear un consenso centrista sobre los esquemas generales de las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo el reconocimiento de la urgente necesidad de aliviar la pobreza, reducir la desigualdad total, disminuir el delito y la violencia, combatir la discriminación racial y mejorar la educación en todos los niveles. El alto consenso logrado en Brasil y el fortalecimiento de las instituciones se combinan para producir un grado de previsibilidad (basada en expectativas estables

Fundamentos para la cooperación

sobre las “reglas de juego”) que le permite al estado, a la empresa privada y a los ciudadanos tomar decisiones seguras que a su vez proporcionan los medios para impulsar el fortalecimiento del país y su influencia internacional. Brasil está realmente en una posición en la que puede asumir la responsabilidad en muchas cuestiones y su liderazgo debe ser solicitado y reconocido cuando sea pertinente.

El Cono Sur: un estudio de contrastes

Chile es el país latinoamericano con mayor participación en la economía mundial, con las instituciones más sólidas y las normas y prácticas democráticas más afianzadas. En esta etapa de su historia, Chile tiene un desafío de integración indígena pero es bastante limitado, pocos de sus ciudadanos emigran a Estados Unidos y a otras partes y sus vínculos con las economías de Asia, Europa y el resto de América Latina no son menos estrechos que los que mantiene con Estados Unidos. Chile ha creado un amplio consenso nacional sobre muchas políticas públicas fundamentales, consolidando un alto grado de previsibilidad que facilita la inversión nacional y extranjera, y fomenta la planificación estratégica del gobierno y del sector privado. Chile irradia “poder intangible”, atrae inversiones e interés, practica una eficaz diplomacia bilateral y ejerce una influencia internacional que va más allá de su tamaño o de sus recursos tangibles; y podría, por lo tanto, desempeñar un rol más importante en la cooperación para la seguridad regional.

Argentina, en cambio, ha tenido grandes dificultades para crear consenso, consolidar sus instituciones, abrir la totalidad de su economía y lograr la previsibilidad que es tan importante para superar el *cortoplacismo* y posibilitar un desarrollo equitativo y sostenible. Si bien Argentina ha actuado activamente en asuntos internacionales—y es una fiel y a menudo útil aliada de Estados Unidos y de otros países latinoamericanos en el antiterrorismo, las actividades antidroga y la no proliferación—no puede esperar confiadamente en que va a lograr una significativa empatía o un apoyo concreto de parte de Estados Unidos, o un rol central en las iniciativas de cooperación interamericanas, hasta que vuelva a manejar sus propios asuntos con un grado indiscutible de estabilidad y responsabilidad.

La Cordillera Andina: crisis de gobernabilidad

Las turbulentas naciones de la Cordillera Andina – Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – representan aproximadamente el 22 por ciento de la población de América Latina, cerca del 13 por ciento de su producto interno bruto, alrededor del 10 por ciento de las inversiones de EE.UU., menos del 15 por ciento del comercio legal entre EE.UU. y América Latina pero casi la totalidad de la cocaína y heroína importada a los Estados Unidos (sin duda a través de México, América Central o las islas caribeñas). Los países andinos, aunque con muchas diferencias entre sí, están todos afectados por instituciones políticas muy débiles, el delito y la violencia, y por la no resuelta integración de poblaciones locales, indígenas y no indígenas, que viven en la pobreza o en la extrema pobreza.

Fundamentos para la cooperación

En estas circunstancias, el mantra de Washington insistiendo en que el libre mercado y la democracia se fortalecen y apoyan mutuamente en un poderoso círculo virtuoso, simplemente no funciona. La exclusión masiva, la pobreza y la desigualdad total generalizadas, el surgimiento de una conciencia étnica y subnacional en la región, la democracia y la economía de mercado constituyen una combinación extremadamente inestable que no es sostenible en el mediano plazo. La crisis andina de gobernabilidad tiene su origen en este profundo dilema.

El destructivo y violento comercio ilegal de narcóticos es tanto síntoma como causa de estas crisis; frenar únicamente el tráfico de drogas, aun cuando fuera factible, tendría por lo tanto muy poco efecto. Del mismo modo, combatir únicamente los movimientos insurgentes, guerrilleros y paramilitares probablemente conduciría a un conflicto prolongado en lugar de resolver las realidades subyacentes de la pobreza, injusticia, delito, exclusión, y represión que constituyen el caldo de cultivo para la violencia. Sólo si se enfrentan todas estas cuestiones, pueden las naciones de la Cordillera Andina confiar eventualmente en lograr estabilidad y desarrollo democrático. Ahora bien, las oportunidades de lograr enfrentar con éxito estas cuestiones dependen en parte del apoyo externo a los líderes y movimientos locales que seriamente aborden en forma integral estos problemas fundamentales. En este seminario, espero aprender más de aquellos que en la región tomen la iniciativa en este sentido.

Los vecinos más cercanos de Estados Unidos: la agenda “interméstica”

Las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos, México, América Central y el Caribe, difieren cada vez más de las que tiene con América del Sur. Estados Unidos se ha transformado en una influencia que es aún más abrumadora en su región fronteriza, principalmente como resultado de la emigración masiva que comenzó en 1965 y se aceleró aún más a partir de 1985. Igualmente, las grandes y crecientes diásporas de México, América Central y el Caribe hacia distintas zonas de Estados Unidos están modificando de manera irreversible las relaciones de EE.UU. con toda la cuenca del Caribe.

Es muy probable que en los próximos 25 años, México y las naciones del Caribe y América Central sean totalmente atraídas a la órbita de EE.UU., debido a las tendencias demográficas y económicas subyacentes y también como resultado de políticas como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y el Tratado de Libre Comercio con la República Dominicana y naciones de América Central (DR-CAFTA). Estas naciones utilizarán el dólar como dinero informal y en muchos casos como moneda corriente oficial; enviarán casi todas sus exportaciones a los Estados Unidos; dependerán de manera casi decisiva de las remesas de dinero de los integrantes de la diáspora residentes en Estados Unidos y también de los turistas, inversiones, importaciones y tecnología estadounidenses; absorberán la cultura y las modas populares de EE.UU. pero también tendrán influencia en la cultura popular en el continente; podrán desarrollar jugadores de béisbol para las ligas nacionales de América del Norte, y eventualmente quizás presenten equipos nacionales propios en estas ligas. Continuarán enviando emigrantes hacia el norte, y muchos de estos países aceptarán cantidades crecientes de norteamericanos jubilados como residentes de largo plazo. Los

Fundamentos para la cooperación

ciudadanos y las redes transnacionales adquirirán mayor importancia en cuestiones como los seguros internacionales de salud “portables” y la educación bilingüe. Estas tendencias con el correr del tiempo incluirán por supuesto a Cuba, y quizás esto suceda pronto.

Los problemas originados directamente por la exclusiva interrelación mutua entre Estados Unidos y sus vecinos más cercanos—inmigración, remesas de dinero, tráfico de drogas y armas, robo de automóviles, blanqueo de dinero, reacción ante huracanes y otros desastres naturales, protección del ambiente y salud pública, imposición del orden público y gestión fronteriza—plantean desafíos particularmente complejos para la elaboración de políticas. Estas cuestiones “intermísticas” son muy difíciles de manejar. El proceso político democrático, en Estados Unidos y en los países vecinos, presiona a las políticas de ambos lados en direcciones diametralmente opuestas a lo que sería necesario para asegurar la cooperación internacional requerida para manejar los espinosos problemas que trascienden las fronteras. Un claro ejemplo es la política de inmigración; los argumentos chovinistas manifestados en los recientes debates del Congreso de EE.UU., y la aprobación por el Congreso del cerco fronterizo entre Estados Unidos y México, indudablemente han tenido impactos contraproducentes en México y América Central. Un segundo ejemplo es la política de EE.UU. en materia de drogas, que todavía se concentra más en la oferta que en la demanda. Tales enfoques hacen mucho más difícil para Estados Unidos y sus vecinos trabajar conjuntamente en estas y otras cuestiones, como por ejemplo la seguridad fronteriza y la salud pública.

El supuesto giro a la izquierda de América Latina

La percepción bastante generalizada que se tiene de América Latina en Estados Unidos es que toda la región ha girado a la izquierda, con Hugo Chávez de Venezuela al frente, y que esta supuesta orientación izquierdista y anti-estadounidense podría plantear amenazas a la seguridad, prosperidad e influencia de EE.UU. y a las perspectivas de cooperación en el Hemisferio Occidental.

Esta opinión, expresada por diversos miembros del Congreso de EE.UU. y escuchada a menudo entre gente de negocios y profesionales de Estados Unidos, se basa, como ocurre generalmente con los estereotipos, en algunos datos reales, pero es errónea y potencialmente peligrosa, ya que traslada actitudes de la Guerra Fría a un período en el cual éstas ya no deberían manifestarse.

Líderes de la antigua izquierda latinoamericana ejercen la presidencia en Brasil, Chile, Uruguay, la República Dominicana, Argentina y Perú, pero todos ellos están fuertemente comprometidos con el mercado libre, el comercio internacional y las inversiones extranjeras. No creen en las economías con planificación central pero sí están a favor de estados eficientes orientados a la educación, la infraestructura y el alivio de la pobreza. No menosprecian la gobernabilidad democrática, como hizo la izquierda en la década de 1960, y por el contrario son sus leales defensores. No son anti-estadounidenses y están abiertos a una cooperación pragmática con Estados Unidos, sin ser aliados automáticos o estados clientes. Hugo Chávez no tiene actualmente mucha influencia en estos países, a pesar de su opulenta diplomacia de petrodólares.

Fundamentos para la cooperación

Los gobiernos de Colombia, México, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, mientras tanto, de ninguna manera son izquierdistas sino más bien de tendencia centrista a conservadora, y por cierto están dispuestos a cooperar con Washington y otras naciones latinoamericanas, y a resistir a Chávez. Aunque en estos países hay políticos nacionalistas, populistas, o anti-estadounidenses, hasta aquí han sido derrotados en las votaciones por candidatos que están a favor del libre mercado y de los enfoques de EE.UU., aún en un período cuando la imagen internacional de Estados Unidos está bastante empañado, y están listos para participar en los programas de cooperación del Hemisferio Occidental. De hecho, en su conjunto, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han desplazado hacia el centro y no hacia la izquierda, como ha señalado Rosendo Fraga, un destacado analista argentino que participa en este seminario.

De las más de treinta naciones de América Latina y el Caribe, sólo Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua – y Cuba, por supuesto – tienen gobiernos populistas de distintas clases; Paraguay y posiblemente Guatemala podrían seguir el juego pero solamente Venezuela y Cuba aplican políticas sistemáticamente hostiles a Estados Unidos. No obstante, Venezuela hace gala de su pragmatismo y continúa vendiéndole la mayor parte de su petróleo a los Estados Unidos, mientras Cuba probablemente se prepara silenciosamente, o por lo menos así lo imagino, para una eventual reconciliación con los Estados Unidos. Excepto Venezuela que tiene abundancia de petróleo, todos estos países figuran entre los más pobres de la región y la mayoría de ellos tienen importantes poblaciones indígenas que han estado históricamente excluidas, y esto ocurre tanto en el sur de México como en las zonas montañosas de Perú—donde el atractivo antisistema y anti-élite personificado por Chávez tiene un importante apoyo. Estos países figuran entre los menos desarrollados de América Latina, y de ninguna manera pueden ser la base para la formación de un eje poderoso o amenazante. Invocar amenazas a la seguridad con el fin de atraer el interés del alto nivel de Washington hacia América Latina, en lugar de producir un resultado constructivo, desvirtuaría aún más la atención que Estados Unidos dedica a la región. La mejor estrategia para la política exterior y la cooperación para la seguridad, en América Latina y en Estados Unidos, en mi opinión, consiste en crear oportunidades de progreso mutuo en vez de exagerar las amenazas.

¿Existen amenazas de China o Irán?

Un tema que aparece actualmente cada vez con mayor frecuencia en los círculos de la seguridad es la inquietud sobre la creciente presencia e influencia de China e incluso de Irán, en América Latina. Es cierto que China está aumentando rápidamente su actividad económica en América Latina y que pronto la presencia de China en las Américas será mayor que la que tuvo la Unión Soviética durante la Guerra Fría, cuando Washington se preocupaba tanto en contrarrestar la influencia rusa. Pero a mi me parece un error invocar escenarios con una presencia amenazante de China en la región. El hecho de que China sea un socio comercial cada vez más importante de varios países latinoamericanos, principalmente como importador de materias primas y productos agrícolas, realmente puede llegar a ser muy favorable para América Latina y también para los intereses de EE.UU., ya que promueve una mayor prosperidad y un

Fundamentos para la cooperación

poder de compra ampliado en un mercado de exportación donde EE.UU. tiene muchas ventajas competitivas derivadas de la proximidad, el conocimiento y el potencial rol asociativo de la diáspora latinoamericana. Aun cuando China ha prometido mayores inversiones en América Latina, que hasta ahora no se han concretado muchas, no hay razones para que debamos preocuparnos si las inversiones de China (o eventualmente para este caso de la India) se amplían respecto a los modestos niveles actuales ya que tales inversiones estarían en consonancia con el tipo de economía mundial abierta que asegura los intereses de América Latina y los Estados Unidos.

Aunque hay escenarios muy poco probables pero potencialmente aterradoras en los cuales facciones de militantes iraníes o islámicos podrían causar dificultades en o desde América Latina, la región no es ahora un escenario ni es una fuente probable de ataques terroristas. Los planificadores de seguridad y defensa del Hemisferio Occidental no deben repetir los errores de la Guerra Fría generando amenazas artificiales para la seguridad, distrayendo así la atención de los reales desafíos que tiene la región. El enfoque compartido en el Hemisferio Occidental debe estar puesto en las oportunidades para afrontar los problemas comunes—desde la seguridad energética y el calentamiento global a la salud pública, drogas, tráfico de armas, comercio e inmigración—y no en la búsqueda de amenazas fantasmas o adversarios innecesarios.

Cuestionando estereotipos conocidos

Es también importante que nosotros en Estados Unidos superemos dos conocidas formas de pensar respecto de América Latina y el Caribe, generadoras de imágenes contradictorias las cuales paradójicamente tienden a persistir en el discurso de EE.UU. Una es una visión excesivamente optimista de la región, que proyecta la ideología y experiencia de EE.UU., combinadas con ilusiones varias; la otra es una visión excesivamente sombría de la región, fundamentada en nociones culturales de la superioridad de EE.UU.

La visión excesivamente optimista pregona la supuesta convergencia de América Latina con los Estados Unidos. Esta opinión afirma que (excepto Cuba) América Latina es una región totalmente democrática; recibe bien la aprobación de América Latina del “Consenso de Washington” sobre reformas de mercado y apertura económica; alega la dedicación de todo el hemisferio al objetivo del libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia; y convoca a acuerdos de cooperación interamericana más amplios en las “guerras” contra el terrorismo y las drogas, y en la búsqueda de la seguridad energética y otras metas compartidas. Esta visión surgió en 1994 en la Cumbre de las Américas realizada en Miami, cuando los presidentes y primeros ministros reunidos, pertenecientes a todos los países del Hemisferio Occidental, salvo Cuba, proclamaron un compromiso de participación en el Área de Libre Comercio de las Américas (FTAA) en el 2005.

Desde un principio, sin embargo, había mucho menos en la realidad de lo que la visión de Miami proclamaba. La extensión y profundidad de los compromisos de América Latina con el libre comercio hemisférico fueron exageradas, como obviamente fue la decisión de EE.UU. de superar su propio proteccionismo. En el 2005 hubo mucho trajín

Fundamentos para la cooperación

pero no se logró el acuerdo y el proyecto FTAA desde entonces ha desaparecido casi totalmente de esa visión. Ha llegado el momento de abandonar la pretensión de que estamos creando el acuerdo de libre comercio para todas las Américas, en el corto o hasta mediano plazo.

Si bien afortunadamente continúa la preferencia normativa de los latinoamericanos por la democracia, desafortunadamente falta en la actualidad en muchos países la gobernabilidad democrática real, más allá de elecciones libres e imparciales. Las instituciones legislativas y judiciales estables y separadas y una prensa independiente libre, capaces de contener el poder autoritario, son débiles no sólo en Cuba sino también en Venezuela, Bolivia, Ecuador y en otros varios países, incluyendo, diría, a la Argentina. La euforia de Washington respecto a la propagación de la democracia en las Américas en los años noventa debe atenuarse mediante un conocimiento realista de los muchos obstáculos que tiene la gobernabilidad democrática en la región, y de la limitada capacidad que tiene Estados Unidos u otras potencias del exterior de poder incidir directamente en esta cuestión en la mayoría de las situaciones nacionales. Este es un mensaje que los líderes de América Latina con credenciales democráticas intachables deben comunicar sistemáticamente a Washington.

Una necesidad relacionada es que Washington supere su obsesión ideológica de presionar con el libre mercado como solución de todos los problemas. El éxito de Chile en lograr tanto el crecimiento económico como una gobernabilidad democrática real no demuestra el poder del mercado libre ni el del desmantelamiento del estado, como se afirma frecuentemente. El éxito de Chile demuestra realmente el valor, no de adoptar un compromiso ideológico extremo con el mercado, sino el de combinar en forma pragmática las reformas del mercado con una vigorosa actividad del estado. En toda la región, los distintos países están tratando de encauzar y fortalecer la competencia del estado, no para debilitarlo sino para corregir ciertos efectos del mercado mediante políticas públicas concertadas y encontrar maneras eficaces de abordar la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Washington debe superar su preconcepción ideológica y reconocer la sensatez de ese camino.

Es igualmente importante superar la tendencia opuesta que encuentro frecuentemente en Estados Unidos: dejar de lado a América Latina y considerarla como un lugar apartado. América Latina y el Caribe son frecuentemente representados en Estados Unidos como regiones de trabajadores desmotivados, hombres de negocio que prefieren la búsqueda de ganancias fáciles antes de que la creatividad empresarial, y políticos demagógicos – y además como regiones retrasadas por privilegios arraigados y castigadas por una corrupción desenfadada. Estos estereotipos están notablemente difundidos en los Estados Unidos. No tienen en cuenta la inmensa productividad de los obreros de San Pablo, la competitividad global de Chile en sectores específicos, el auge exitoso de la agricultura en Argentina, y los inmigrantes tan trabajadores que ingresan a Estados Unidos provenientes de México, el Caribe y América Central; tampoco consideran a compañías multinacionales globalmente competitivas como Embraer, Gerdau, CVRD, Odebrecht y Cemex ni a líderes políticos de talla mundial como Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, y Ernesto Zedillo. Tampoco admite la abundante evidencia existente en Estados Unidos que demuestra que la corrupción se

Fundamentos para la cooperación

da en cualquier lugar siempre que no sea refrenada por duras reglamentaciones, por el periodismo de investigación, o por un poder judicial independiente u otros grupos de poder. Algunas veces estos estereotipos negativos son expresados por medio de teorías sobre tendencias culturales y a menudo se basan en impresiones anecdóticas, combinadas con prejuicios e incluso racismo. Cualquiera sean las fuentes, estas imágenes desafortunadas pueden y deben ser corregidas con una mayor exposición en Estados Unidos de las historias exitosas de América Latina, un mayor énfasis en las cuestiones estructurales e institucionales, y una mayor autoconciencia de las fallas y fracasos de EE.UU. Superar estos estereotipos negativos sería un importante paso para mejorar la formulación de las políticas de EE.UU. en las Américas, y por lo tanto mejorar las perspectivas de la cooperación regional para la seguridad y para otras cuestiones.

Comentarios finales

En los paneles de hoy y mañana, entiendo que se van a tratar los desafíos a la seguridad nacional y transnacional, y se analizará cómo una mayor cooperación entre los organismos y con los asociados internacionales puede ayudar a enfrentar estos desafíos.

En el análisis final, la posibilidad de una eficaz cooperación internacional depende de los intereses compartidos, del respeto mutuo y de evaluaciones realistas de las diferentes perspectivas que deben compatibilizarse. Espero haber contribuido en algo a las deliberaciones en las que ustedes participarán al poner de relieve viejos supuestos, encuadres y estereotipos que deben ser modificados para permitir una cooperación mutuamente respetuosa, y al explicitar algunos de los intereses, metas y desafíos comunes que enfrentamos en las Américas.

Espero que encuentren útiles estos comentarios generales como un punto de referencia, cuando ustedes se concentren en los diversos temas, organismos, decisiones y relaciones específicas que constituyen, día a día y semana a semana, la esencia de la cooperación para la seguridad interamericana.

Les agradezco su atención y, especialmente, lo que están haciendo todos ustedes para lograr que las Américas constituyan una región más segura, democrática y próspera.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI: Las
coaliciones de voluntad y el combate a las Amenazas
asimétricas.

Lic. Juan E. Battaleme Martínez

Lic. En Ciencia Política de la Universidad de Buenos
Aires

Master en Relaciones internacionales de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Master en Ciencias del Estado de la Universidad de
CEMA Buenos Aires

Analista del Estado Mayor General de la Armada

Becario Fulbright del Programa U.S. National
Security Studies at the Age of Globalization

Graduado del CHDS del DRPM Course 2001

Participante del primer curso de Operaciones de
Estabilización y Reconstrucción CHDS-2007
Expositor del REDES - 2003

Profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales y
Política Internacional de la Universidad

Argentina de la Empresa (UADE) carrera de gobierno
y relaciones internacionales

Profesor e Investigador de la Escuela Superior de
Guerra del Ejército

Profesor de Seguridad internacional en la Universidad

de Buenos Aires

Autor de numerosos artículos en materia de defensa,
seguridad internacional y relaciones internacionales.

[\[Back \]](#)

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI: Las coaliciones de voluntad y el combate a las Amenazas asimétricas.

Lic. Juan E. Battaleme Martínez
UADE/ UCEMA

El presente trabajo tiene por objeto presentar un análisis de la política de Alianzas Ad Hoc o coaliciones de voluntad de la administración Bush en relación a la guerra contra el terrorismo. El surgimiento de las mismas representa una política de orden internacional diseñada para combatir de forma efectiva las amenazas que perturban al escenario global en su conjunto, pero que generan divisiones al interior de la comunidad internacional al momento de definir las y por lo tanto provocan disenso al momento de considerar la mejor manera de combatir las.

Al comparar las ventajas y desventajas de las coaliciones de voluntad en relación con alianzas estratégicas permanentes, podemos ver que las primeras pueden ajustarse para trabajar a nivel regional de forma más efectiva que las alianzas tradicionales.

El trabajo considera que América Latina debe moverse a participar y profundizar su participación en coaliciones de voluntad debido a que esfuerzos multilaterales regionales permanentes son difíciles de alcanzar por la amplitud de desafíos existentes y por la creciente polarización existente en la región en relación a EE.UU.

Introducción

Los sucesos del 11 de septiembre del 2001 han suscitado un interesante debate acerca de los cambios y continuidades que el ataque terrorista tuvo para la seguridad internacional¹, e inserto en el mismo se ha intentado determinar cuál es el impacto en la creación, mantenimiento y rol de las alianzas militares y políticas destinadas a proveer estabilidad y seguridad en el sistema internacional.

Durante el período de posguerra fría las reglas de administración del orden en el campo de la seguridad internacional -entre las cuales están las que se crean

¹Uno de los trabajos que mejor refleja este debate es el de Federico Merke donde se trabajan los problemas del cambio en las RRII. Federico Merke: "Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales", Trabajo Presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad De Rosario, Noviembre de 2003.-

mediante instituciones internacionales- surgían de forma aleatoria y eran una respuesta reactiva a las crisis que el sistema enfrentaba².

En ese período las cuestiones vinculadas a la seguridad se consideraban incrementales, debido a que el dilema de seguridad se veía reducido y una de las formas de proveer seguridad y estabilidad al sistema internacional era mediante el uso de distintas instituciones internacionales, ya sea la ONU, la OTAN, etc. La cooperación para garantizar ciertos niveles de seguridad comunes junto con la voluntad para resolver determinadas crisis de forma concertada era abundante, aunque no exenta de fracasos como lo representó la limpieza étnica sucedida en Rwanda en 1994.

La unipolaridad norteamericana se aceptaba porque garantizaba cierto orden, siendo las instituciones internacionales -aún con sus límites- elementos relevantes en el mantenimiento del status quo ya que creaban la percepción de reducción de poder entre la principal potencia del sistema y el resto de las mismas. Durante la presidencia de Bill Clinton se empleó un discurso que sostenía que EE.UU. era un poder relativamente más importante en un contexto de poderes, instalándose entonces la idea de que ese país era una hegemonía benigna.

La seguridad no era considerada un recurso escaso ya que mediante la cooperación se podían ver niveles crecientes de certidumbre, sentándose ciertas bases para esquemas de combate a las amenazas comunes que aquejaban el sistema³.

Durante los años noventa la comunidad académica comenzó a hablar de los problemas derivados de la conformación de un sistema internacional con Estados tradicionales y Estados "Fallidos"⁴, los cuales producto de una débil o inexistente institucionalización son capturados por distintos actores no estatales, tanto internos como transnacionales, que si bien eran viejos conocidos en lo que hace al entorno de seguridad del Estado, no habían tenido la identidad suficiente para ser tratadas como un problema que no pudiera ser resuelto mediante los instrumentos tradicionales de la defensa.

Con este problema como la causa agregada de inestabilidad internacional, la respuesta que se estructuró frente a las crecientes guerras civiles que se sucedían en diferentes áreas del planeta fue la utilización de una institución internacional -la ONU o alguna de peso regional- que no solo no había sido creada a tales efectos, sino que además estaba poco preparada para tratar adecuadamente con los problemas derivados de una lógica conflictual distinta de la tradicional.

² Crisis vinculadas principalmente a las consecuencias devenidas de las llamadas amenazas asimétricas como lo sucedido en Somalia, Bosnia Herzegovina, Haití o Ruanda para mencionar algunos de los desafíos que el sistema internacional y en especial EE.UU. enfrentó durante los primeros años de las posguerra fría

³ América Latina no escapó a este fenómeno, siendo Argentina quien profundizó y generó los mayores espacios para generar alianzas flexibles mediante la concreción de un número mayor de ejercicios militares y de medidas de confianza mutua.

⁴ Robert Dorff los define como estados que no pueden cumplir más con los fines del contrato social. Son estados que ya no son capaces de proveer un ambiente seguro a sus ciudadanos, ya no protegen ni brindan seguridad. Robert Dorff, "Failed States after 9/11: What did we Know and what have we learned", *International Studies Perspectives*, 2005.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Las soluciones en la mayoría de los casos llegaban tarde o no terminaban de resolver el problema generado, dando respuesta de forma parcial a estos conflictos⁵. El esquema institucional creado para el mundo de pos segunda guerra mundial encontraba límites concretos para responder a los dilemas que emergían a la luz en el sistema internacional.

Aún así, los líderes de las democracias avanzadas pensaban que la zona de “paz kantiana” -esto es la estrecha relación transatlántica norte, construida durante la guerra fría- podía sobrevivir, mientras a su alrededor se conformaba un espacio donde primaba el estado de naturaleza hobbesiano⁶.

El impacto que suponía la constitución de un espacio geográfico hobbesiano se manifestó en su dimensión más compleja luego de los atentados del 2001, ya que obligaba a delinear nuevas reglas de sistema de relaciones entre los estados, pero ahora con EE.UU. insatisfecho con el grado de seguridad que tenía.

Al momento de diseñar su política exterior y de defensa bajo este nuevo contexto se pensó a las relaciones “multilaterales” como un espacio destinado a la construcción de alianzas en base a un consenso y negociación reducidos, y sobre una base de naciones que coincidieran con los intereses primarios de EE.UU..

Las alianzas a partir del 11S se articulan para hacer frente al terrorismo internacional, a los estados que proliferan y a aquellos países que le dan amparo a puntos clave para la seguridad de ese país, pero no en todos los casos relevantes para las naciones de América latina

El presente trabajo pretende analizar por qué se ha llegado a un momento en el que se necesitan acuerdos básicos de acción, pero ya no de toda la comunidad internacional: la globalización como fuerza sistémica genera relaciones que demuestran que no existe una sola comunidad internacional; basta con analizar los valores, las acciones, las ideas de sus miembros para ver esta realidad.

Estos acuerdos se pueden generar a partir de un grupo de naciones que dispongan de los medios, capacidad y voluntad para actuar ya que pueden ser víctimas de la desestabilización regional y de los problemas conexos que eso acarrea.

Resulta necesario dar lugar a un concepto más amplio de alianza, no mirarla solamente en términos militares; por el contrario, fomentar la creación de alianzas que impliquen la combinación de elementos de seguridad internos, de inteligencia y de defensa puede ser efectivo al momento de anticipar la acción de grupos y Estados que atentan contra la estabilidad del sistema.

En este sentido las alianzas tienen un rol al momento de pensar la pacificación de los focos de tensión regional, la inteligencia para anticipar el accionar de grupos que amenacen la estabilidad empleando los elementos de la seguridad

⁵ Edward Luttwack, “Give War a Chance”, *Foreign Affairs*, July –August 1999.

⁶ Robert Cooper, “The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty First Century”, Grove Press, 2003, New York.

interna para evitar su accionar, respetando a aquellos estados que por necesidad emplean medios militares tradicionales para su combate.

Si pensamos en el concepto de “balance de amenaza”⁷, comprenderemos que las alianzas o coaliciones flexibles en materia de seguridad están produciendo una nueva división del trabajo internacional.

De esta manera, los Estados medios del sistema internacional podrían no solo trabajar en temas de defensa militar de sus fronteras, sino también contribuir a la estabilización de zonas que pongan en riesgo la estabilidad internacional. Este esquema no es nuevo y se viene empleando desde al menos la guerra de Kosovo.

Mientras EE.UU. peleaba, los europeos se dedicaban a las tareas de asistencia humanitaria. En Haití las acciones de estabilización se llevaron a cabo por EE.UU., junto a Canadá y Francia para luego ser reemplazadas por las FF.AA. de la región que se concentraron no solo en las tareas de pacificación sino también en las de reconstrucción.

Lo mismo ocurre en un número importante de misiones de paz de las Naciones Unidas, donde los principales países del mundo aportan los recursos financieros mientras que otros países aportan las tropas para llevar a cabo esas misiones.

Resulta necesario pensar en una división del trabajo internacional que deje en claro quiénes pueden y quieren cooperar, estableciendo las obligaciones y los límites que cada una puede tener, dando también cierto nivel de previsibilidad a lo que se espera de un determinado número de naciones cuando las crisis regionales irrumpen con un posible impacto internacional.

Las alianzas flexibles, cabría de esperar, deben ser el paso lógico para luchar contra amenazas flexibles que demandan mayor cooperación de los Estados en sus propios espacios regionales.

Alianzas permanentes vs. Coaliciones de voluntad

En el mundo académico de posguerra fría era una convención ampliamente aceptada que la conducta más apropiada para limitar los efectos negativos de la anarquía era desarrollar algún tipo de equilibrio de poder. Un sistema en equilibrio respondía en ese entonces a los intereses de la paz.

En este sentido, ciertos Estados continúan con sus tradicionales dilemas de seguridad para lo cual se arman, tratando de mantener una fuerza militar que responda a sus necesidades en caso de que un conflicto tradicional estalle.

Ese mundo tradicional continúa vigente pero se mezcla con un mundo que presenta mayor virulencia debido a que el sistema internacional tiene una creciente

⁷El concepto de Balance de Amenaza sostiene que no se balancea poder solamente sino que además se balancean conductas agresivas de aquellos Estados, y ahora deberíamos decir también actores no estatales, que tienen voluntad agresiva. Stephen Walt, “The Origins of Alliances”, Cornell University Press, 1987, New York.

cifra de guerras de baja intensidad que en ciertos casos terminan con la disgregación efectiva del Estado, aún cuando de forma aparente se los continúa considerando miembros de la comunidad internacional.

Desde el fin de la guerra fría sabemos que cuando las guerras comienzan algunas terminan impactando en la dinámica de seguridad de la región, y algunas de ellas se extienden hasta que la comunidad internacional debe atenderlas tratando de limitarlas, ya sea dando algún refugio a la sociedad civil, o de ser posible, un rápido final.

Las alianzas son un tipo específico de institución internacional en tanto se fundan en base a un contrato, el cual regula las expectativas, genera certidumbre y reduce costos para los integrantes de la misma al momento de enfrentar una amenaza. En un determinado período de tiempo garantizan que ciertas reglas y normas convenidas entre ellos serán respetadas mejorando sus niveles de seguridad y contribuyendo a mantener cierto orden internacional.

Es importante recordar que estas alianzas duran mientras sirven a los fines e intereses de sus miembros. De hecho cuando una institución —en este caso una alianza— no representa el “contrato” al que los Estados se avinieron tienen dos opciones: o se transforman o mueren.

La OTAN, para poder cumplir los roles que la agenda de seguridad de la posguerra fría le demandaba, debió repensar sus operaciones, su alcance y objetivos lo cual le permitió aceptar nuevos miembros, repensar sus estructuras, expandir su influencia y ser una alianza efectiva.

Un contexto como el actual, en el que los consensos generales no abundan y en el que además la guerra contra el terrorismo que ha encarado EE.UU. tiene validez universal solamente en el gran tema pero no en las opciones que ello implica, ha llevado a tener que pensar en medios que permitan agrupar naciones que se avengan a jugar con las reglas establecidas por esta nación plegándose a sus políticas.

Es bajo esta consigna que la formación de coaliciones flexibles se transforma en una alternativa herramental posible para encarar los asuntos que amenazan a la seguridad internacional, pero que a diferencia de las alianzas genera un consenso más limitado reafirmando en determinados actores cierta ambigüedad estratégica.

Estas coaliciones tienen objetivos más limitados armándose y desarmándose en función de las metas que se quieren alcanzar. Por otra parte, la flexibilidad puede restar algo de certidumbre ya que el carácter ad hoc les permite elevar el grado de suspicacias acerca del plazo en que la coalición puede funcionar, como así también de una presencia foránea en su zona de influencia.

Si consideramos que la potencia central tiene los medios y los recursos para alentar este tipo de coaliciones, no debería resultar ajena la idea de que a partir de los sucesos del 11-S y la voluntad de EE.UU. de actuar junto con otras naciones pero reteniendo su libertad de acción, frente a los problemas del terrorismo la misión

determina la coalición y no al revés, tal como señalara el secretario de defensa Donald Rumsfeld⁸.

A partir de Afganistán todas las naciones que compartieran la misma necesidad estratégica que EE.UU. estaban invitadas a sumarse a sus esfuerzos militares, pero con la condición de que aquellos países que se sumaran a una coalición determinada aceptarían con anterioridad qué tipo de misión y qué rol tendrían en la misma. Esto es, que la ayuda ofrecida sólo sería aceptada de cumplirse con las necesidades de quien lidera la coalición, dejando en claro que no habría un margen amplio para negociar los roles dentro de la misma, existiendo poco margen para roles de combate de los futuros aliados aunque sí un papel mayor para las tareas de estabilización.

La idea de alianzas basadas en una división del trabajo que garantizara una asimetría importante no es menor, ya que quien puede librar guerras “limpias” es EE.UU. y su compromiso con este tipo de campaña de bajos costos en vidas humanas propias es mayor que el compromiso que suponen los despliegues de hombres en el terreno por largos períodos de tiempo, lo cual la expone a los problemas de enfrentar pacificaciones largas con pocas bajas diarias pero constantes.

En este sentido los socios pueden garantizar el orden interno o proveer el asentamiento geográfico necesario para lanzar las operaciones militares que hicieran falta para lograr la victoria.

En términos generales la prerrogativa de gran poder le permite en primer lugar reactualizar las viejas alianzas de la guerra fría y generar una serie de acuerdos a partir de las necesidades comunes de unos pocos, definiendo a partir de ahí la legitimidad de acción, y la respuesta a la amenaza.

Una crítica común de quienes se oponen a las coaliciones de voluntad es la que sostiene que teniendo en cuenta el entramado institucional internacional actual, sería probable pensar que con las operaciones de mantenimiento e imposición de la paz sumadas a las misiones de reconstrucción del Estado que están bajo el paraguas de la ONU u otras instituciones de alcance regional, es suficiente para resolver los desafíos actuales. Las instituciones que existen en la comunidad internacional, ya sean de alcance global como regional, han desarrollado experiencia concreta en este tipo de misiones.

Desde esta perspectiva se puede pedir que se continúe dando apoyo y profundizando lo que se viene haciendo en este camino, sin tener que recurrir a elementos ad hoc. En definitiva la ONU tiene una legitimidad mayor porque representa el consenso de la “comunidad” internacional y puede trabajar mejor y con más legitimidad que alianzas de voluntades que trabajan con legitimidad limitada.

No obstante, la crítica no toma en cuenta, como manifiesta Charles Krauthammer, que el órgano que se encarga de este tipo de operaciones es el

⁸ Donald Rumsfeld, “Transforming the military”, *Foreign Affairs*, May – June 2002.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Consejo de Seguridad, el cual no es otra cosa que un comité donde las grandes potencias –que poseen el derecho a veto- manejan los asuntos en base a su poder⁹.

Es por ello que la llamada legitimidad de la ONU y en especial del Consejo de Seguridad puede ser ampliamente cuestionada; de hecho, los límites en ella son más que evidentes ya que su dependencia de los acuerdos limitan las opciones para efectuar las medidas que deben tomar los Estados para resolver determinadas situaciones¹⁰.

Pues bien, si la ONU presenta este límite entonces deberíamos bajar un nivel y pensar en las organizaciones regionales como el medio para resolver cuestiones regionales que no pueden ser resueltas en el seno del órgano de esa institución global.

Un número de escritos manifestaron que la guerra de Kosovo gozaba del apoyo de la “comunidad internacional”, aún cuando la ONU no hubiera prestado su consentimiento, y cuando dos poderes regionales como China y Rusia se manifestaron en contra. Aún así, la operación “Fuerza Aliada” se lanzó con un consenso reducido sobre la base institucional de la OTAN.

Si bien esta es una institución de seguridad, lanzar operaciones ofensivas no estaba en su acervo institucional, por lo tanto y a raíz de Kosovo tuvo que modificarse para hacer misiones de imposición de la paz y reconstrucción del Estado, esfuerzo que lleva a cabo hoy en día

Aún cuando la OTAN actuó con una legitimidad reducida su accionar no distó de presentar tensiones¹¹, de hecho fue una guerra donde las divergencias entre los aliados estuvieron a la orden del día. Los debates sobre la elección de los objetivos, los planteos franco-germanos acerca de cuáles objetivos eran políticamente más “rentables”, como así también las discusiones acerca del lanzamiento de una posible invasión al territorio serbio provocaron tensiones amplias entre los aliados.

La OTAN, como las distintas alianzas que encontramos en el escenario internacional, es un tipo de alianza que podemos considerar permanente y formal, y constituida desde dos ópticas: una idealista y la otra realista¹². Desde la óptica idealista ésta fue creada a los efectos de combatir lado a lado una amenaza común a partir de tener y compartir valores comunes.

Al mismo tiempo, la alianza posee en su concepción una parte realista, por la cual este tipo de institución permite ahorrar costos y multiplicar los beneficios mediante una división de responsabilidades hacia su interior, compartir y desarrollar

⁹ Charles Krauthammer, “The Unipolar Moment Revisited”, The National Interest, December 2002

¹⁰ Edward Luttwack, Op. Cit.

¹¹ Michael Ignatieff, “Guerra Virtual: Más Allá de Kosovo”, Editorial Paidós, 2003

¹² Brumo Tertais, “The Changing Nature of Military Alliances”, The Washington Quarterly, Spring 2004

nuevas capacidades para resolver problemas. Esto se aplica tanto para aquellas alianzas formales como para las informales¹³.

Asimismo las alianzas pueden ser del orden bilateral o multilateral. Pueden ser extendidas en el tiempo o construidas a partir de un periodo determinado de tiempo¹⁴.

Las mismas son creadas para combinar las capacidades de sus diferentes miembros de manera tal que puedan cumplir con sus intereses, ya sea proveyendo los medios para lanzar un ataque a un tercero o como garantía de seguridad para defenderse de un poder en ascenso¹⁵.

En este sentido, pueden desarrollar una fuerte burocracia junto a elevados niveles de institucionalización. Frente a alianzas más "institucionalizadas", las coaliciones ad hoc tienen una membresía limitada, en donde cada miembro actúa de forma relativamente independiente, considerando que la función que cada uno de ellos cumple es central y está ligada al tipo de compromiso que se puede esperar de cada uno.

Cabe destacar que en las alianzas pueden suceder los siguientes usos del poder de influencia. En primer lugar, al entrar en este tipo de acuerdo los aliados se influyen mutuamente generando ciertos patrones de previsibilidad y certidumbre en la conducta entre ellos. Al mismo tiempo, esto permite que los miembros más poderosos de la misma ejerzan una mayor influencia sobre los miembros más débiles, y que simultáneamente frente a un potencial enemigo se logre que éste modifique su conducta agresiva.

Pertenecer a una alianza debe ser considerado como parte de una institución exclusiva, ya que procura que sus miembros actúen de forma conjunta frente a una amenaza común a todos. Al mismo tiempo, el núcleo que conforma la alianza termina formando un sistema de seguridad colectivo entre sus participantes, evolucionando hacia otras formas más profundas de cooperación en materia de seguridad¹⁶.

Las coaliciones flexibles enfrentan un grado menor de tensiones que las alianzas permanentes ya que se arman y desarman dependiendo del objetivo a enfrentar, implicando un acuerdo previo ya que el mismo diseño impone niveles de involucramiento diferentes, dejando claramente la posibilidad de que frente a la necesidad de un aliado, en otros temas, las naciones puedan o no responder a ese llamado.

Además debemos tener presente que en los tiempos de amenazas transnacionales que corren en el interior del Estado, una alianza no puede ser

¹³ Ibidem

¹⁴ Cabe destacar que los EE.UU. poseen acuerdos de defensa mutua con países de América Latina (Tratado de Río), con un importante número de países de europeos, y además con Corea del Sur, Tailandia, Filipinas, Australia, Liberia y Taiwán, además de algunos países en la región del pacífico.

¹⁵ Stephen Walt, "Why Alliances Endure or Collapse", *Survival*, Vol. 39 Nro.1, Spring 1997

¹⁶ Ibidem

entendida solamente en términos de defensa tradicional o en relación a su capacidad militar.

En un mundo donde las amenazas a la seguridad provienen de lo que Robert Cox llama el “mundo oculto”¹⁷ -siendo éste el lugar donde se encuentran el crimen organizado, las agrupaciones terroristas, los circuitos financieros ilegales, el comercio ilegal de armas y drogas-, se combinan dos elementos altamente desestabilizadores: por un lado las crecientes operaciones y contactos entre redes terroristas, por ejemplo lo sucedido entre las FARC y el IRA, que buscan atacar el orden establecido vulnerando los cimientos del mismo al debilitar a los poderes ya establecidos. Y en segundo lugar interactúan con otras amenazas que tienen un carácter parasitario y que viven de la estructura del Estado, y que requieren de sus estructuras para continuar viviendo, lo cual genera cierta simbiosis debilitándolo de a poco a medida que lo va capturando.

Las alianzas, sobre todo las permanentes, tienen un fuerte contenido de creación de elementos institucionales que cumplen tareas específicas al interior de la misma, ya sea planeamiento militar, resolución de crisis, etc., generando vínculos profundos y relaciones burocráticas extendidas que puede no ser convenientes retirarlas. Un proceso similar podría pensarse para las coaliciones de voluntad.

Otro punto de consideración, y tal vez el más importante, es que las alianzas que se institucionalizan crean capacidades específicas que luego a las naciones miembros les puede resultar costoso volver a crear. La especialización en las alianzas puede resultar redituable al Estado, creándose incentivos para que ciertas coaliciones permanezcan mas allá de la modificación de la amenaza y de las tensiones que se puedan generar en su interior¹⁸.

Bajo esta óptica es que el 28 de junio del 2003, Donald Rumsfeld se refirió en conferencia de prensa a la voluntad de EE.UU. de crear una Fuerza Multinacional Permanente para la estabilización de naciones afectadas por un conflicto armado¹⁹.

La Iniciativa Global de Paz (Global Peace Initiative), como se conoce, es el esfuerzo concertado por los países del G-7 para generar misiones de pacificación y protección en las zonas de conflicto más importante de los últimos tiempos.

El propósito de creación de la Fuerza está ligado al formato de coaliciones flexibles señalado en la Estrategia de Seguridad Nacional de septiembre de 2002. Su implementación busca resolver la creciente carencia de pacificadores internacionales que enfrenta la ONU, la OTAN y preparar pacificadores locales para ser empleados en conflictos regionales focalizados.

¹⁷ Robert Cox, “Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order”, University of Sheffield, Political Economy Research Center, November 2003.

¹⁸ Stephen Walt, “Why Alliances Endure or Collapse”, *Survival*, Vol. 39 Nro.1, Spring 1997.

¹⁹ The Guardian, “US Proposes World Peacekeeping Force”, June 28, 2003, <http://www.mg.co.za/Content/l3.asp?a=13&o=23204>

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

La misma tiene un carácter multinacional, entrenada para misiones de reconstrucción del Estado y de mantenimiento e imposición de paz. Su financiamiento esta a cargo en gran medida de EE.UU.; no obstante, los países participantes deberían hacer contribuciones para su mantenimiento.

En este sentido la misión primaria de EE.UU. sería combatir y eliminar la amenaza para luego dejar paso -específicamente en materia de reconstrucción- a los aliados que posean entrenamiento especial en esa materia.

Sin embargo, esto lleva a planteos acerca de quién debe detentar el comando de la misma; a saber, por el momento el comando de la fuerza estaría en manos de EE.UU. y por lo tanto numerosos países pueden encontrar una menor voluntad para cooperar en este tipo de iniciativa.

Además, esta demanda por tener una fuerza de estabilización global como alianza genera, en términos prácticos, dudas acerca de cuándo se la puede convocar y quiénes lo puede hacer.

Otro desafío lo constituyen las actuales misiones de estabilización que EE.UU. está llevando a cabo en Irak, Afganistán, Bosnia, y Kosovo, que se agregan a las que ejecutan para la defensa del país y que generan escasez de tropas, a la vez que los mandos no desean continuar sobrecargando a sus fuerzas con nuevas funciones. Por lo tanto, contar con aliados regionales para que establezcan con personal militar y aporten en tropas lo que ellos no pueden aportar es un recurso bien apreciado por los planificadores de política exterior.

Las alianzas más flexibles que posee en la actualidad EE.UU. son aquellos acuerdos denominados aliados extra OTAN, que fueron creando a principios de los '80 como una forma de facilitar transferencias de armas y cooperación militar, donde se encuentran países como Egipto, Nueva Zelanda, Pakistán, Israel, Argentina, Kuwait, Qatar, Bahrein, Corea del Sur, entre otros. A partir del 11-S este tipo de alianza tomó una relevancia mayor, ya que esta categoría se utilizó para reforzar los vínculos con las naciones que están participando activamente en la lucha contra el terrorismo como aliados regionales.

Asimismo, y pensando en una estrategia de fuerte presencia en las zonas donde el terrorismo se concentra, ha formado alianzas con regímenes altamente cuestionados como el de Uzbekistán y Kirguistán²⁰.

En términos de la guerra contra el terrorismo alrededor de 136 países ofrecieron diferentes formas de asistencia militar a EE.UU.²¹, 90 países han participado en la guerra contra el terrorismo y 27 países forman parte de la ISAF en Afganistán.

²⁰ Jones Luong, Pauline & Weinthal, Erika, "New Friend New Fear in Central Asia", Foreign Affairs, March - April 2002.

²¹ Paolo Pasicolan and Balbina y Hwang " The Vital Role of Alliances in the Global War on Terrorism" Backgrounder no. 1607, October 24, 2002. www.heritage.org/research/national-security/bg1607.cfm

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Diferente es el caso de Irak en el cual si bien 49 países estuvieron de acuerdo con atacar, solamente 16 aportaron algún tipo de asistencia militar y 3 aportaron tropas en el terreno durante la campaña militar- Gran Bretaña, Polonia, Australia -.

En este sentido, el sistema internacional perdió cierto nivel de certidumbre ya que las alianzas lograban conferir una sensación de equilibrio en cuanto a los temas vinculados a la estabilidad; vale decir que mientras el sistema tuviera un grupo de estados aliados entre sí con capacidades similares y objetivos comunes las probabilidades de guerra eran relativamente bajas, ya que la coalición actuaba como aglutinador y al mismo tiempo disuadía al oponente por el agregado de poder.

En la actualidad, el problema que este esquema de relaciones acotadas presenta es que las alianzas que genera el poder hegemónico pueden crear un carácter de ambigüedad estratégico, ya que por un lado refuerza la sensación de que obtiene ventajas sumando poderes menores y ampliando el desbalance, al mismo tiempo que manipula las regiones dejando crecer a unidades más funcionales a sus intereses.

En este sentido, la alianza refuerza su carácter ofensivo ya que otros actores relevantes la pueden considerar parte de una nueva forma de cercamiento o una neo-contención²².

Otro problema que se agrega es el que resulta de la alta movilidad de las coaliciones y su carácter mixto, ya que una unidad menor puede cumplir con los pedidos de la potencia central en un punto de la agenda, pero tener sus vinculaciones estratégicas al mismo tiempo con un opositor a ella.

Esto genera alteraciones constantes en las percepciones de las potencias involucradas, aumentando las probabilidades de error de cálculo, y por ende generando conflictos con mayor frecuencia.

En este contexto de ambigüedad, los pequeños jugadores del sistema internacional ubicados en regiones claves pasan a tener una relevancia mayor, ya que pueden reforzar la posición de "seguridad" de un estado o de inseguridad de otro estado²³. Por lo tanto, la funcionalidad de ellos les permite tratar de obtener ventajas de todas las potencias ubicadas en un determinado espacio regional.

Al mismo tiempo, y mientras estas coaliciones tienen un mayor protagonismo en el escenario internacional, las alianzas permanentes entran en tensión porque no comparten los objetivos y las condiciones en las cuales ciertas acciones son ejecutadas.

²² Stephen Van Evera, "Causes of War: Power and The Roots of Conflicts" Cornell University Press, 1999.

²³ El caso de Mongolia representa uno de estos problemas. Ubicada entre Rusia y China recibe incentivos de ambos países para sumarla a su lado al mismo tiempo que también recibe asistencia económica y militar de EE.UU. a fin de tener una relación militar permanente. Stratfor, "The Emerging US – Mongolian Military Alliance: Countermoves Made by Moscow and Beijing", 17-03-2004, www.stratfor.com

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Mientras que EE.UU. intentaba sumar a la OTAN como parte de la coalición de voluntades, Francia, Alemania y Bélgica se oponían a la guerra contra Irak y empleaban todos los recursos a su disposición con ese objetivo al punto tal que negaron el despliegue preventivo de fuerzas de defensa de la OTAN en territorio turco.

Las quejas de los Europeos se hicieron sentir señalando en primer lugar que EE.UU. no podía confundir solidaridad con alineamiento, esto es que se debía respetar la identidad y las ideas europeas respecto al combate al terrorismo, situación que EE.UU. podía aceptar pero no modificar o limitar su conducta y sus necesidades propias de dar respuesta.

También los aliados tradicionales criticaron que EE.UU. actuara primariamente en acciones militares dejando a los europeos tener que lidiar con los problemas de la reconstrucción y pacificación.

La posición europea al respecto es que no pueden aceptar la división de trabajo tal como la plantea Norteamérica: el rol de ambos debe ser el de combatir y pacificar, ya que la pacificación relega a una posición de segundo orden a los aliados. Esta queja se vincula a que el peso de Norteamérica se centra en el liderazgo y en el planeamiento de las operaciones mientras que los aliados quedan cumpliendo funciones en roles de logística, transporte y apoyo, roles considerados de segunda clase.

Mientras las alianzas permanentes eran víctimas de esta rigidez producto de las tensiones internas entre sus miembros, EE.UU. entraba en guerra junto con la llamada coalición de voluntades que se basaba en un núcleo central anglosajón, al que se plegaban un número de países con las más variadas intenciones.

Las unidades que pueden competir con EE.UU. por cierta preeminencia regional ven a las alianzas o acuerdos defensivos como una manera más de mantener la supremacía de EE.UU., afianzando de esta manera la unipolaridad del sistema internacional.

Desde esta perspectiva, estas alianzas son creadas para mantener un status quo que incrementa las ventajas para Norteamérica dejando en posiciones más inseguras a las unidades de segundo orden, las cuales difícilmente asuman una conducta de unidades satisfechas con el status de seguridad adquirido bajo este contexto.

En este sentido, el trabajo por construir alianzas que pongan algún balance al menos regional se hará evidente con el paso del tiempo. Es por ello que desde los ojos de potenciales competidores las alianzas son creadas para combinar las capacidades de sus diferentes miembros de manera tal que puedan cumplir con sus intereses, ya sea proveyendo los medios para lanzar un ataque a un tercero o como garantía de seguridad para defenderse de un poder en ascenso²⁴.

²⁴ Stephen Walt, op cit

Luego de haber señalado cómo funcionan las alianzas tanto permanentes como ad hoc, resulta interesante ver qué funciones pueden tener estos tipos de cooperación en América Latina.

Coaliciones flexibles y América Latina

Las relaciones en materia de seguridad siempre han sido complejas, ya que las concepciones de amenaza y los recursos que EE.UU. tiene para esta región difieren ampliamente en relación a otras regiones.

A esa realidad debemos agregar que la percepción de amenazas, las diferencias en cómo tratarlas, los diferentes marcos legales existentes entre los distintos países acerca de qué constituye una amenaza para la defensa y para la seguridad siguen siendo un problema importante al momento de desarrollar esquemas de cooperación entre el poder hegemónico y los países de la región.

No obstante las ambigüedades y límites mencionados, se han producido numerosos avances en la región para cooperar en los campos de la defensa y de la seguridad interna, de manera tal de crear un entorno de seguridad y defensa más estable y previsible al tiempo que se trata de convertir a esta zona, llamada de ausencia de guerras interestatales, en una zona de estabilidad.

En este sentido, ya desde principios de los noventa, diversos países del hemisferio se sumaron a las políticas de orden internacional de EE.UU. apoyando por ejemplo la operación "Escudo del desierto" y "Tormenta del desierto".

Asimismo se generó un mayor vínculo en materia de ejercicios militares, control del espacio aéreo, cooperación en materia de inteligencia, acciones todas tendientes a incrementar un entendimiento mayor en el hemisferio.

Inclusive en la guerra contra Irak los países de América Central participaron bajo comando de España en la formación de la brigada Plus Ultra que contó con efectivos de El Salvador, Honduras, República Dominicana y Nicaragua, quedando El Salvador desplegado en el territorio iraquí.

Aún así, estos esfuerzos parecieran no alcanzar al momento de construir una posición conjunta acerca de los problemas comunes que aquejan las agendas de seguridad y defensa, quedando los mismos parcializados por la coyuntura o sujetos a los vaivenes de las relaciones políticas domésticas.

En sus declaraciones frente al Congreso norteamericano, los distintos jefes del Comando Sur, desde el General Bantz Craddock hasta el Almirante Stravidis, han manifestado cuáles deberían ser los puntos en los que se debe avanzar en materia de seguridad y defensa.

Un coincidencia entre todos estos funcionarios es que señalaron que la región enfrenta bajas posibilidades de conflicto interestatal, siendo el denominador común los crecientes niveles de violencia doméstica y estados que son amenazados por grupos internos que se benefician del apoyo que reciben de grupos provenientes del narcotráfico.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

La región se encuentra aquejada por redes que se conforman por el terrorismo internacional, el narcotráfico, el lavado de dinero, los secuestros y las actividades criminales. Esas amenazas presentan un arco amplio de problemas que en algunos casos son considerados asuntos de seguridad interno, mientras que en otros están vinculados a la defensa y a los cuales se agregaron otros temas que formaban parte de la agenda pero que en el contexto actual adoptan para EE.UU. y para la región un carácter diferente.

Entre esos temas están las fuentes de inestabilidad como los desastres naturales, las migraciones producto de conflictos internos, y por último, la creciente debilidad institucional que los estados tienen, donde se producen vacíos de poder que terminan siendo ocupados por agentes que como señaláramos antes son parasitarios del Estado pero se transforman en una fuente mayor de inestabilidad.

En esta estrategia estaba implícito que para lidiar con estados “rebeldes” o “capturados” por regímenes adversos a la comunidad internacional en general y a EE.UU. en particular se podían emplear todos los medios necesarios para que éstos desistieran de su accionar.

Si bien al momento de definición el mundo estaba centrado en Afganistán, la región tiene un Estado -Bolivia- que es fuente de inestabilidad regional porque está en un proceso de descomposición que se acelera o desacelera al ritmo de sus crisis económicas.

Asimismo, en la región encontramos un Estado que lucha denodadamente contra un enemigo interno -Colombia- y un Estado -Haití- que hoy concentra el esfuerzo regional para hacerlo viable en el mediano plazo. En otras palabras, tres estados en la región son fuente clara de inestabilidad pero con distinta relevancia para quienes tienen un rol de ordenamiento del espacio sudamericano.

Un problema es que la cooperación entre los distintos países de la región está signada por un liderazgo hegemónico norteamericano que no opera como en otras regiones del mundo.

En especial no funciona como fuerza unificadora debido a que agentes regionales también actúan generando un contraliderazgo, presentándose como alternativas a la posición norteamericana. Por lo tanto, en el escenario latinoamericano existen formas de competencia residual que afectan la creación de un lenguaje común que facilite el armado de un entramado institucional viable para enfrentar de forma multilateral las amenazas en el contexto latinoamericano.

De hecho, otro de los problemas fuertes que presenta el establecimiento de una alianza más operativa es la carencia de solidaridad ideológica entre los distintos estamentos domésticos, junto con las fallas en la credibilidad de asistencia. Por el lado de América Latina, los niveles de manipulación casi maniquea sobre la influencia negativa que EE.UU. ha tenido sobre nuestra región son una constante, lo cual no permite que la necesidad de operacionalizar los valores e intereses comunes pueda ser llevada a cabo en políticas concretas, en alianzas flexibles que ayuden a los intereses de estabilidad regional.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Pero incluso con estos limitantes, ciertas crisis se han podido resolver mediante la operacionalización de políticas entre los principales actores de la región. Las naciones que pueden asistir a EE.UU. en los temas de estabilización regional se vieron en el despliegue operativo que realizaron en Haití como garantes del orden interno en ese Estado Fallido.

Bajo comando de Brasil²⁵, Argentina y Chile sumaron esfuerzos para traer estabilidad en esa isla caribeña golpeada por años de desgobierno, pobreza, bandas armadas y un poder estatal que no puede garantizar las condiciones mínimas de orden sin un poder externo que garantice ciertos niveles de seguridad física.

Fue en la intervención a Haití donde se vieron las ventajas que en la región pueden ofrecer las coaliciones flexibles. Si bien existe ya un acervo común en materia de mantenimiento de paz entre los países que participaron, la institucionalización de los acuerdos previos de cooperación, la asistencia técnica y de inteligencia que proveyó EE.UU. habilitaron la formación rápida de la coalición que pudo ser desplegada en reemplazo de una coalición formada por Francia, Canadá y EE.UU.

Debemos tener en cuenta que existen problemas para que América Latina pueda asumir mayores roles en materia de seguridad región. El primero está vinculado a cómo se administran los recursos que se destinan al combate de las amenazas transnacionales.

En este sentido depende de cómo los estados asignen los recursos y los resultados obtenidos por esa asignación. No está bien determinado cuáles son los resultados concretos que se obtienen en materia de recursos monetarios, humanos e institucionales que se ponen al servicio del combate de las amenazas.

Al mismo tiempo, parte de esos recursos son desviados con otra finalidad, o el esfuerzo que eso supone no genera los frutos esperados. En segundo lugar, las restricciones internas juegan un rol importante al momento de definir cuál es el mejor instrumento para combatir las amenazas ya que las percepciones, las historias y las necesidades de cada país son distintas. El empleo del medio militar para combatir una amenaza transnacional es impensado en el caso de Argentina, pero no así en Brasil²⁶.

Esta realidad también genera visiones o necesidades comunes que están relacionadas con la especificidad geográfica y que fraccionan a América Latina en dos grandes subregiones. Las naciones del arco andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), tienen un conjunto de problemas específicos diferentes a las naciones del sur del continente (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay) porque si bien comparten algunas amenazas similares el grado de impacto es mayor en unos que en otros, al mismo tiempo que el empleo del instrumento para combatir las amenazas puede ser coincidente en algunos casos y diferente en otros.

La debilidad del liderazgo norteamericano en materia de construcción de consensos complica aún más la formación de coaliciones, quedando prácticamente

²⁵ Ricardo Bonalume, "Brasileiros no Haití", *Primeira leitura*, Julio 2004

²⁶ Folha do San Pablo, "Forca de Seguranca", San Pablo, 02 -12 -04

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

en la voluntad de las naciones de la región juzgar si les resulta conveniente o no entrar en una alianza con EE.UU.

EE.UU. enfrenta este problema por dos vías: la primera es una dependencia regional de que existan gobiernos “amigos”; la segunda es el otorgamiento de incentivos a esas u otras naciones para que cooperen. Esa es una situación en la cual la cooperación no puede prosperar ampliamente ya que está muy sujeta a los contextos históricos, al humor de los gobernantes y a los medios que EE.UU. esté interesado en destinar.

Otro problema derivado de los anteriores proviene de que una posibilidad de cooperación actual puede no estar disponible en el futuro producto del cambio de signo de un gobierno.

Cabe citar el ejemplo de que mientras en los años 90 Argentina generó una matriz de cooperación muy importante con EE.UU. en materia de defensa, realizando ejercicios militares de forma constante, en la actualidad con un gobierno de distinto signo político las capacidades y las relaciones que se construyeron durante esa época han quedado limitadas debido a un contexto interno que no favorece una vinculación mayor con este país.

En algún punto se debe reconocer que para volver a tener cierta praxis política en materia de seguridad, el éxito depende de poder construir una nueva legitimidad con respecto a América Latina.

Los funcionarios de la administración Bush han tratado de construir puentes entre ambas. No obstante, la concentración en los temas de seguridad y en especial el antagonismo dialéctico con un régimen democrático -en términos del voto, no así en términos de poliarquía -, facilita que grupos reactivos denoten y cuestionen las acciones y la presencia de EE.UU. en el hemisferio.

América Latina debe procurarse de Estados más fuertes en términos institucionales, donde la cooperación interagencial pueda quedar desligada de los momentos políticos de cada actor interviniente, ya que de lo contrario quienes se benefician son las redes transnacionales de criminales que ven en la incapacidad para crear redes interestatales más eficientes un incremento de su capacidad de movilidad al poder moverse mover en las zonas grises que los países no pueden contemplar a tiempo.

Las coaliciones flexibles son una herramienta vital para la región ya que no sólo deben armarse en base a los objetivos de EE.UU., sino a partir de las posibilidades y necesidades concretas de cada país, pudiéndose armar varias que van desde los temas de defensa -como por ejemplo aceptar los compromisos que implica sumarse a la “Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación” o PSI de su sigla “Proliferation Security Initiative”- hasta cooperación interagencial como se realiza entre la Argentina, Paraguay y Brasil para el control de la triple frontera.

En un contexto que se caracteriza por un creciente dinamismo y donde las amenazas se presentan más flexibles que las respuestas de los estados, estas respuestas pueden quedar desfasadas debido a la necesidad de consenso previo para iniciar una acción.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

En América Latina las coaliciones ad hoc deben pensarse a partir de los niveles de amenaza que los estados enfrentan, las percepciones acerca del grado de impacto que esto puede tener en el contexto regional y a partir de una clara estimación de qué pueden sumar a la coalición.

Disponer de recursos que permitan anticipar o resolver en etapas tempranas una crisis que puede llevar al colapso de un Estado contribuirá a mejorar los niveles de estabilidad. Para ello se necesita voluntad política, coordinación interagencial, medios materiales para actuar y un consenso previo acerca de los alcances y límites de lo que se quiere hacer.

En algún punto del proceso de construcción de consenso se deberá pensar en el rol que Brasil va a jugar en este tipo de coalición. Si bien este país promueve la estabilidad en su zona de influencia, sus constantes pugnas con EE.UU. acerca de la injerencia de éste en la región dañan la construcción de consensos porque deja a los países en la situación de tener que elegir por una opción política “sudamericana” frente a una opción “norteamericana”, cuando en realidad frente a las amenazas transnacionales debemos integrar los esfuerzos de todos los actores comprometidos. La opción no debería ser entre Brasil o EE.UU., sino Brasil más EE.UU. más otros países.

Asimismo, cabe destacar que no estamos preparados para responder a crisis que superen a las fuerzas policiales locales. Hasta el momento, los movimientos radicalizados que existen en la región tienen picos de violencia pero luego desescalan y tratan de articular sus demandas de forma política, y si bien se sabe de contactos con agentes desestabilizadores su accionar es limitado ya que no poseen la fuerza necesaria para poder hacer uso de mayores niveles de violencia. Sin embargo, esto no es excusa para que los países limítrofes no analicen las consecuencias que puede tener el estallido de una violencia civil sostenida que genere flujos migratorios productos del desorden.

Si esto sucede, seguramente las relaciones entre países vecinos se van a ver afectadas, al tiempo que pueden surgir tensiones internas por los problemas de superposición entre agencias para resolver los problemas que esto genere.

Contar con alertas tempranas diplomáticas para evitar estas crisis debe ser considerada la forma más efectiva de contribuir al orden regional.

Las coaliciones flexibles pueden ayudar en caso de que agentes de desestabilización se asienten en un territorio y lo utilicen para sus fines. La presencia de las tropas de paz argentinas, chilenas y brasileñas en territorio haitiano disuaden para que fuerzas del narcotráfico o grupos criminales se asienten en ese país y dificultan el accionar de aquellas que ya están asentadas en el lugar.

Además, en ciertos casos estas coaliciones pueden garantizar el orden, la paz y la transición a mejores instituciones democráticas en la región. Al estar desplegadas en el exterior como garantes del orden interno, las FF.AA. juegan un rol central en contribuir a darle estabilidad en los períodos de transición, donde resulta necesario recrear el clima de confianza entre los distintos actores políticos que participan en la misma.

Por último, debemos destacar que la cooperación intergubernamental resulta central en el mantenimiento del orden y el combate a las amenazas que aparecen en el horizonte de América Latina.

Si no se puede cooperar en materia de defensa, por diferencias en las leyes o por límites internos, podemos pensar que tal vez una fuerza de defensa de un país puede cooperar con una fuerza de seguridad de otro, adaptándose a las necesidades de cada país. Tal vez sea el momento de aceptar que de la cooperación entre agencias que tienen un peso diferente en cada país se puede construir estabilidad y previsibilidad en toda la región.

Pensar en acercamientos entre los poderes judiciales, intercambios de inteligencia entre un núcleo reducido de naciones que compartan los mismos valores, permitir que en aquellos países donde las FF.AA. se encargan de ciertos aspectos de la seguridad interna puedan ser asesorados o informados por policías u organismos de otros países, puede ser un cambio mayor en el combate a las amenazas.

Ese tipo de vinculación no significa militarizar la seguridad, por el contrario es comenzar a cooperar respetando las idiosincrasias, límites y necesidades de cada país para poder terminar con aquellos agentes que jaquean las libertades individuales y la autonomía del Estado.

Reflexiones finales

Tal como analizamos, la necesidad de combatir a las amenazas transnacionales es un esfuerzo general que requiere de varias naciones capaces de acomodar sus conductas y coordinar políticas intergubernamentales, de manera tal de poder profundizar las respuestas y cercenar espacios de operación a estos grupos.

En este sentido, y debido a la necesidad de esfuerzos prácticos y sostenidos, la mejor manera de operar son las coaliciones ad hoc, dado que se deberían formar en base a las necesidades comunes de los miembros. Las definiciones generales de los problemas que la seguridad regional presenta no son funcionales para coordinar acciones que después devengan en políticas.

Si se privilegia un macro consenso se pone en riesgo la seguridad nacional ya que en determinadas ocasiones el mismo es difícil de obtener. Mantener y aspirar a formar grandes consensos resulta importante, pero nadie puede poner en duda la legitimidad de un consenso reducido si es efectivo para combatir la amenaza que se presenta.

Una coalición de voluntades bien puede ser formada por fuerzas mixtas que respeten los límites y las consideraciones generales de lo que puede aportar cada país. Si en un país el narcotráfico es combatido con las FF.AA. mientras que en otro es combatido por las FF.SS., tal vez se puedan pensar esquemas de cooperación bilateral compartiendo inteligencia o generando una instancia de coordinación de acciones comunes.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Asimismo, y en la medida en que cada realidad nacional lo permita, los estados latinoamericanos deben avanzar hacia formas de coordinación entre agencias que a priori tienen funciones separadas. La realidad demuestra que las amenazas transnacionales hacen difusa la línea entre las categorías de defensa y seguridad, y que esfuerzos limitados por parte de las burocracias estatales encargadas de la seguridad integral del Estado pueden avanzar y complementarse en el combate a las mismas.

El caso de los Estados que colapsan hace evidente la necesidad de tener fuerzas de reacción rápida multilaterales, preferentemente con una fuerte impronta latinoamericana pero asistidas por EE.UU.

Además, el desafío es poder avanzar hacia una fuerza autónoma ensamblada a partir de la participación de las naciones de América Latina para que cumplan funciones específicas con mandato de la ONU, la OEA o llegado el caso por acuerdo de los estados miembros de la misma. Disponer de tal elemento es un paso importante para la integración de algunas naciones de América.

Quienes aspiran a polarizar a los países de la región recurren como imagen constante a la vocación imperial norteamericana con el objeto de debilitar las relaciones entre las naciones. El ejercicio de sus capacidades de liderazgo en la región limita la capacidad de estos actores para polarizar la relación, ampliando la inestabilidad regional y cercenando las posibilidades de cooperación.

Es importante que las naciones del hemisferio dejen de ver la relación con EE.UU. en términos de suma cero. La resolución de los problemas de seguridad no proviene de hacer exclusivamente lo que dice EE.UU. o crear un modelo alternativo que excluya a Norteamérica.

La actualidad tiene fuertes componentes divisores, y es en base a esas divisiones donde las amenazas crecen y regeneran sus espacios de acción y se expanden. Lejos estamos de lograr estabilidad regional: su construcción depende exclusivamente de nosotros, si no queremos que en nuestra región continúen incrementándose los pronósticos negativos, las alianzas deben ser una herramienta de fortalecimiento común.

Bibliografía

Bonalume, Ricardo, "Brasileiros no Haiti", *Primeira leitura*, Julio 2004

Cooper, Robert, "The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty First Century", Grove Press, 2003, New York.

Cox, Robert, "Beyond Empire and Terror: Critical Reflections on the Political Economy of World Order", University of Sheffield, Political Economy Research Center, November 2003.

Dorff, Robert, "Failed States after 9/11: What did we Know and What have we learned", *International Studies Perspectives*, 2005.

Ignatieff, Michael, "Guerra Virtual: Más Allá de Kosovo", Editorial Paidós, 2003.

Enfrentando los desafíos del Siglo XXI

Jones Luong, Pauline & Weinthal, Erika, "New Friend New Fear in Central Asia", Foreign Affairs, March - April 2002.

Kagan, Robert, "Of Paradise and Power", Vintage Books, 2003, New York.

Krauthammer, Charles, "The Unipolar Moment Revisited", The National Interest, December 2002.

Kupchan, Charles, "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity," *International Security*, vol. 23, no. 2 (Fall 1998).

Luttwack, Edward, "Give War a Chance", Foreign Affairs, July –August 1999.

Merke, Federico, "Entre el 9/11 y el 11/9: debates y perspectivas sobre el cambio en las relaciones internacionales", Trabajo Presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política , Universidad De Rosario, Noviembre de 2003.-

National Security Strategy, www.whitehouse.gov/nsc/nss.html.

Pasicolan, Paolo & Hwang, Balbina " The Vital Role of Alliances in the Global War on Terrorism" Backgrounder no 1607, October 24, 2002. [www.heritage.org/research/national security/bg1607.cfm](http://www.heritage.org/research/national_security/bg1607.cfm)

Rumsfeld, Donald, "Transforming the military", Foreign Affairs, May – June 2002.

Tertrais, Brumo, "The Changing Nature of Military Alliances", The Washington Quarterly, Spring 2004.

Van Evera, Stephen, "Causes of War: Power and The Roots of Conflicts", Cornell University Press, 1999.

Walt, Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", Survival, Vol. 39 Nro.1, Spring 1997.

Walt, Stephen, "The Origins of Alliances", Cornell University Press, 1987, New York.

Wolfforth, William, "U.S. Strategy in a Unipolar World", in *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, G. John Ikenberry, ed., Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

The Guardian, "US Proposes World Peacekeeping Force", June 28, 2003, <http://www.mg.co.za/Content/l3.asp?a=13&o=23204>

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

Carrera Civil en Defensa: Análisis y Propuestas para el Caso Chileno

José L. Díaz Gallardo

José Luis Díaz Gallardo nació en Curicó en 1960. Licenciado en Historia de la Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencias Militares, con mención en Política de Defensa, de la Academia de Guerra del Ejército.

Ha sido investigador asistente de FLACSO-Chile en su Área de Estudios Estratégicos y Militares (1996-2000). Asimismo, ha trabajado como asesor en temas cívico-militares y estratégicos en los Ministerios Secretaría General de Gobierno y en el Ministerio del Interior. Actualmente se desempeña en el Ministerio de Defensa Nacional, como asesor de asuntos internacionales del Comité Asesor del Ministro, y fue asesor del Subsecretario de Guerra entre los años 2000 y 2006.

Ha participado con trabajos en tres libros colectivos en el país; dos anuarios de FLACSO-Chile y un análisis histórico sobre la segunda mitad del siglo XX chileno. En Bolivia, participó en **Libros Blancos de Defensa: Concertación política y diseño estratégico comparado**. (Coordinador, Juan Ramón Quintana. Ministerio de Defensa Nacional, Udapde. La Paz. Bolivia. 2001). Es autor de **Militares y Socialistas en los Años Veinte. Orígenes de una relación compleja**, Universidad Arcis. Santiago. Chile. 2002. También ha publicado artículos en revistas nacionales: en Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC) de la FLACSO-Chile; Política y Estrategia

de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe); Revista Avances del Centro de Estudios sociales Avance y Foro Virtual.

Finalmente, ha participado en las siguientes actividades organizadas por el CHDS:

- Curso del CHDS de marzo-abril del 2000. Washington D.C.
- Seminario sobre “Libros Blancos de la Defensa”, realizado en La Paz, Bolivia, en 2001.
- Participación en REDES 2002 (agosto del 7 al 10) en Brasilia, Brasil.
- Participación en REDES 2003 (Octubre 27 al 30) en Santiago de Chile.

[\[Back \]](#)

Carrera Civil en Defensa: Análisis y Propuestas para el Caso Chileno

José L. Díaz Gallardo
Ministerio de Defensa Nacional

Introducción

La estructura burocrática del Ministerio en que opera la Defensa es donde se definen tanto las funciones de formulación de políticas como las de administración. En las últimas décadas las democracias modernas han evolucionado hacia una centralización paulatina de la toma de decisiones en Defensa y a la creación de entes manejados por burocracias separadas, usualmente con una importante presencia civil.

En el marco de la modernización del Estado, y considerando los desafíos de la consolidación democrática, el proceso de globalización y la eficiencia de las políticas públicas, en Chile se desarrolla una serie de iniciativas tendientes a la modernización del sector de la defensa, en particular del Ministerio de Defensa Nacional (MDN). El nuevo contexto estratégico también constituye el marco de una política nacional más cercana a los intereses ciudadanos. De este modo, la organización de un Ministerio de Defensa más ágil y eficiente, asoma como una demanda impostergable de la profundización del proceso democrático.

La participación de civiles en los ministerios de Defensa de América Latina ha sido analizada en el pasado desde una doble perspectiva: como parte del proceso (azaroso la más de las veces) de la integración cívico-militar, y como instrumento de control de la soberanía popular en el sector. Estas prácticas se han dado en un contexto de consolidación de los procesos democráticos y, en el ámbito estrictamente gubernamental, de una demanda por racionalización; de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno.

Para contextualizar nuestro trabajo abordamos, desde una perspectiva ilustrativa, los aprendizajes que se han realizado en otros países de América Latina, en especial en Argentina, Perú, Uruguay y Brasil. Especialistas han señalado que los avances y dificultades dicen relación a los procesos políticos más generales (democratización y gobernabilidad) a la historia de las relaciones entre civiles y militares, y los procesos de modernización del sector público que se llevan a cabo en cada uno de nuestros países.

El ejercicio que proponemos tiene a su favor un aspecto político local: en estos años de democracia ha sido la misma coalición de gobierno, ya por casi 17 años, la que ha dirigido los destinos del país.

Como una manera de enmarcar la descripción y el análisis de las alternativas de la contribución civil al Ministerio de Defensa, nos detenemos en el proceso de modernización del sector público que vive Chile desde 1990, enfatizando lo que dice relación a las políticas sobre recursos humanos. Al respecto pasamos revista a las principales modificaciones a la legislación laboral, en especial la que se refiere al Sistema de Alta Dirección Pública y la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Carrera Civil en Defensa

El trabajo detalla las potencialidades que tiene el desarrollo de una carrera civil en el Ministerio de Defensa Nacional de Chile, considerando la experiencia de estos años de gestión pública en democracia; la actual legislación sobre recursos humanos del sector público, y la nueva ley orgánica que actualmente se discute en el Congreso. En especial este trabajo toma en consideración las últimas modificaciones legales ocurridas en el sector público, que reglamentan la carrera civil y la alta dirección pública, y que fueron consensuadas con la oposición política el año 2003.

Antecedentes

En forma esquemática se pueden describir al menos dos grandes procesos históricos en el ámbito internacional, que han signado la evolución de la organización de la defensa a nivel ministerial:

- a) El primero que se inicia en los años 20 del siglo pasado, consiste en la fusión de los ministerios del área en uno solo, lo que representa la desaparición de los ministerios de guerra, marina y aviación. Este proceso se dio en gran parte por la irrupción de una nueva rama de las FF.AA.: el desarrollo de la Fuerza Aérea, que presionaba por un nexo burocrático con el Estado.
- b) Posteriormente se da otro proceso, que se inicia a fines de los años 50 y que de alguna manera continúa en muchos países: es la constitución de oficinas al interior de los Ministerios de Defensa, que se dedican a resolver temas específicos del sector (el diseño de la planificación de la política, las Adquisiciones, el Personal) sin limitarse a una sola rama de las FF.AA.

De este modo, alrededor de los años veinte se comienza a producir fusiones ministeriales: antes de 1914 existían ministerios únicos de Defensa (con subsecretarías "por ramas", es decir una subsecretaría para los asuntos del Ejército y otra para los de la Armada), solamente en Noruega y en Dinamarca. En los años veinte el proceso se extiende a Alemania, Bélgica, Dinamarca y, en nuestro continente, a Uruguay.

En Chile la modificación sólo se consolida a fines de 1932, mientras que en Argentina los intentos iniciados en 1925 no fructifican ni siquiera en la década del 40. Éste es un proceso cuya implementación en algunos lugares ha sido más tardía; como es el caso de Gran Bretaña en 1957; o que ha dependido de las circunstancias políticas como en España en 1977, o en el caso de Brasil que recién fue creado en 1999 (después de llegar a tener 3 ministerios, uno por rama y otro ministerio coordinador).

Toda estructura moderna de un Ministerio de Defensa debe administrar y dar respuesta adecuada al menos a tres cuestiones simultáneamente:

- 1) Los **ritos anuales** del sector, como la discusión parlamentaria del Presupuesto,
- 2) Resolver los **ciclos de vida** de los sistemas de armas que se poseen y,
- 3) Enfrentar **crisis político-estratégicas** internacionales.

Desde otra perspectiva se puede señalar que las carteras de defensa deben **formular** políticas públicas, **decidir** estrategias y **asignar** recursos racionalmente.

De esta manera, la defensa comienza a ser administrada por una **burocracia permanente**, con **memoria institucional** y cierta capacidad de diálogo y **negociación** con los otros ministerios, en particular con los del área económica.

Carrera Civil en Defensa

Frente a la definición anterior, es pertinente preguntarse: ¿La memoria corporativa puede y debe residir en el personal administrativo? ¿No es más eficaz que esta memoria resida en el personal directivo y profesional civil?

Los desarrollos organizacionales en el sector de la defensa tienen directa relación con el progreso de las relaciones cívico-militares: como se plantean los vínculos a nivel de las prerrogativas militares (que dice relación al nivel de autonomía castrense) o de las prerrogativas civil en defensa (las capacidades civiles efectivas de control), y el grado de liderazgo civil y militar en defensa.

Como se ha mencionado, los Ministerios de Defensa son secretarías de estado encargadas de desarrollar la organización administrativa de las diferentes políticas públicas que materializan las voluntades de los poderes ejecutivos en el sector. En la estructura estatal el actor central de estas políticas, no exclusivo, son las Fuerzas Armadas. Históricamente las burocracias vinculadas a la defensa han tenido un predominio del personal uniformado en esta secretaría de estado: parte del esfuerzo modernizador en la cartera es que las máximas autoridades del sector sean civiles y no militares (en retiro o actividad).

En términos modernos, el objetivo buscado y conseguido en las democracias avanzadas es visualizar la secretaría de Estado como otra instancia más donde se implementan las políticas públicas decididas democráticamente.

La normalización política en la región, a través de la consolidación de los procesos democráticos, permite que el sector deje de ser analizado exclusivamente desde la perspectiva de la salud de las relaciones cívico-militares, para centrarse en un examen centrado en la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia demostrada en la consecución de los objetivos trazados por las autoridades elegidas democráticamente.

La estructura burocrática en la que opera la defensa, es donde se definen las funciones de formulación de política y de administración. La experiencia existente en los diversos países indica que se trata de un proceso progresivo de centralización y de control político, cuestión que ha implicado históricamente una pérdida relativa de independencia por parte de las instituciones armadas.

Pero no serían los únicos actores que pierden peso específico en este proceso. Con los progresos de la burocracia y la gestión, se produce una transferencia de poder desde la autoridad política al funcionariado, como se sostiene en la obra de Max Weber, que señalaba que la institución social de la burocracia implica la transferencia de poder desde el líder al experto.

El personal profesional civil de planta al permanecer por periodos prologados en el Ministerio (más que el de los oficiales militares que son destinados al Ministerio por lapsos de 2 a 4 años) y no rotar en sus funciones, permitirá acumular experiencia, y formar a funcionarios en actividades altamente especializadas (por ejemplo, defensa del Presupuesto Ministerial en el Congreso) y contribuir al relevo de funcionarios de forma natural.

Este nuevo personal de mayor permanencia, debería contribuir a afianzar las visiones y orientaciones provenientes de la estructura propiamente ministerial; más que a las posiciones más circunscritas y limitadas de las instituciones de la defensa, que tienen sus propios enfoques e intereses corporativos (legítimos por lo demás).

La memoria institucional es uno de los bienes más preciados en una estructura burocrática; en particular en una que cuenta con una parte del personal que tiene que rotar necesariamente, debido a exigencias e su carrera profesional (los oficiales de las FF.AA.). Pero

Carrera Civil en Defensa

también porque un porcentaje del personal directivo máximo, transitan con alguna frecuencia por los cargos de confianza política (como promedio un par de años).

Los funcionarios de los ministerios de defensa deben tener una capacidad de diálogo y negociación significativa con otras estructuras gubernamentales, en especial con otros ministerios; los prejuicios y el desconocimiento con que son vistos los asuntos de defensa en nuestros países explican este aserto. Aunque parte de las labores de las autoridades máximas del Ministerio tienen que ver con lo anterior, personal subalterno debe contribuir a este trabajo.

Modernización de los Ministerios de Defensa en América Latina

Como señalan una serie de especialistas, en la región desde fines de la década de los años noventa la temática de la incorporación de profesionales civiles a las plantas de los Ministerios de Defensa comienza a ser un tema de estudio y debate. El proceso de incorporación efectiva de civiles ha sido paulatino y ha tenido avances e involuciones. La descripción de algunas experiencias en América Latina nos servirán para contextualizar la nuestro objeto de estudio.

Como sostienen Barrachina y Juan Rial, los debates sobre las relaciones entre civiles militares han evolucionado paralelamente a la consolidación de la democracia. Si en un primer momento la preocupación era por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias; más tarde la preocupación cambió a la definición de las características de una profesión que, sometida al control civil, no debía ser contradictoria con la democracia. Actualmente se estaría empezando a desarrollar toda una línea de estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus prácticas.

La problemática de la incorporación de civiles al sector de la defensa corresponde a esta última etapa; fase que se inicia, a nivel regional, a fines de la década de los noventa. Este período, en lugar de justificar esta presencia como un asunto de calidad / efectividad del servicio de la defensa, plantea la presencia de civiles como un paso necesario hacia la democracia (lo que por otra parte es cierto), y presenta a los civiles como los controladores de los militares. El resultado provisional hasta el momento es que en los lugares donde los militares no han tenido otro remedio que aceptar a los civiles, las relaciones han sido complejas, siendo éstos considerados como políticos y en muchos casos como rivales.

Se puede señalar que las corporaciones militares, generalmente celosas de su autonomía, resisten tanto la dirección de los políticos, como de los profesionales civiles en el ejercicio de la gestión de la administración de los ministerios de defensa. Por lo tanto, la gestión pública del sector, con sus exigencias de eficiencia y eficacia, de transparencia, constituyen un desafío para las instituciones de la defensa más tradicionalistas y menos profesionales.

De esta manera, existen dos tipos diferenciados de ministerios de defensa: un modelo existente es el que funciona solamente como enlace entre oficinas del Poder Ejecutivo y las instituciones militares, y el segundo modelo es el que conduce efectivamente los organismos militares. La primera es una especie de oficina gerencial de la corporación militar.

En América latina actualmente la debilidad institucional es bastante frecuente, existiendo casos como los de Paraguay y Bolivia, o los de Ecuador y Uruguay. En otros casos, el Ministerio está en manos civiles, pero en la práctica existe un recorte de ese poder, como ocurriría antes en Colombia y Chile. Existen intentos de construir institucionalidad de acuerdo al modelo de las democracias avanzadas, que al menos en las declaraciones legales, serían los casos de Brasil y principalmente en Argentina

Al respecto, un impulso importante provino de las políticas de la administración del Presidente Clinton, para el avance democrático en el sector de la defensa, que dio el primer estímulo para que políticos, y no militares, ocuparan la dirección política de los ministerios, y que

Carrera Civil en Defensa

se aprobaran políticas de transparencia y confianza. Tras el 11 de septiembre del 2001 la administración Bush dejó de lado este interés por democratizar el sector.

A continuación, presentamos una tabla resumen que da cuenta del modelo de gestión del personal, cuyos autores son Carlos Barrachina y Juan Rial.

TABLA N ° 1

Modelo de Gestión con relación al Personal

Modelo de Gestión	Características
Tradicional Militar	Autonomía militar. Todos militares. Militarización de médicos, juristas, psicólogos, sacerdotes, etc. Servicios básicos cubierto por soldados. Sanidad militar y hospitales propios. Empresas militares. Servicios de pensiones y viviendas propios.
Preferentemente Militar	Preferencia por el profesional militar para ocupar puestos en la gestión. Percepción de la necesidad de personal civil. Abundancia de militares retirados ocupando posiciones definidas como para "civiles". Profesionales civiles sólo en algunos puestos administrativos o de confianza política. Contratación de determinados servicios a empresas externas; cocina, limpieza, servicios médicos, pensiones, etc.
Mixto	Combinación de civiles y militares en posiciones adecuadas al perfil profesional propio. Civiles con contratos estables. Contratación de servicios a empresas externas.

Otro tema que se plantea es el salarial; en estos estudios se señala que en general las burocracias públicas en América Latina tienen bajas remuneraciones y, por lo tanto, tienden a no atraer a las personas más dinámicas y brillantes de la sociedad.

La formación de funcionarios civiles sigue siendo un problema; como por lo demás suele ocurrir en el conjunto de la Administración Pública. Los egresados de los programas especiales sobre temas conexos (estratégicos, de defensa o estudios internacionales), rara vez van a trabajar a los ministerios de defensa. Dado que los asistentes a esos cursos ya son mandos medios en sus organizaciones de origen, no es esperable que allí se formen funcionarios de carrera para los ministerios de defensa. La falta de escuelas de base sobre el tema es notoria. Las universidades civiles apenas si tienen cursos en el área, y las que los han instrumentado, han encontrado que sus egresados tienen poca o ninguna oportunidad de obtener un empleo en la burocracia de defensa.

Por su parte, el Centro Hemisférico de Estudios para la Defensa (CHDS) nace como una iniciativa hemisférica tendiente a suplir el déficit de civiles en el sector de la defensa, especialmente a través de la educación y actualización de personal vinculado al sector. El debate académico sobre los desarrollos de carreras civiles en defensa ha sido abordado especialmente en los Seminarios Redes, donde se ha incluido al menos un panel al respecto, y donde han destacado los trabajos de Ciro Alegría (sobre el caso peruano), Eliécer Rizzo y Héctor San Pierre (sobre el caso brasileño) y Marcelo Fabián Saín (sobre el ministerio argentino).

Carrera Civil en Defensa

Sobre la temática comparativa regional han presentado trabajos los especialistas Carlos Barrachina y Juan Rial.

Puntos sustanciales en el manejo político de las Fuerzas Armadas son el presupuesto. La capacidad efectiva de un ministerio de presentar un presupuesto y poder poner su sello en el mismo distingue a las secretarías de estado que simplemente dan forma burocrática adecuada a los requerimientos de las FF.AA., de aquellos que usan el presupuesto como forma de conducción y control político de la defensa nacional.

Modernización del Sector Público y Carrera Civil en Chile

A continuación, nos detendremos en la descripción de las principales modificaciones producidas en el ámbito de los recursos humanos del sector público en estos años de democracia. Nuestra finalidad es contextualizar la creación de una carrera civil en el Ministerio, de acuerdo a los parámetros del proceso de modernización que vive actualmente la Administración Pública chilena.

El retorno a la democracia en Chile (1990) planteó entre un conjunto enorme de otras materias a abordar, la cuestión de la gobernabilidad, especialmente en su dimensión de eficacia política. El Estado debía llevar adelante programas y políticas eficaces, es decir, coherentes, consistentes y técnicamente bien fundadas. Todo lo anterior en un contexto administrativo que mantuvo una importante cantidad de personal proveniente del régimen anterior y de un Poder Legislativo con escasa experiencia legislativa y con mayoría opositora en el Senado.

El primer gobierno democrático, el de Patricio Aylwin (marzo de 1990 a marzo 1994) se dedicó en general un conjunto de nuevos organismos destinados a llenar los vacíos institucionales en materia de política social y de coordinación política.

Por su parte, el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (marzo 1994 a marzo 2000) hizo de la modernización de la gestión pública uno de sus ejes programáticos. Entre 1994 y 1996, se promovió un programa y una estrategia de modernización gradual. Se llevó a cabo una serie de iniciativas para sensibilizar a los altos directivos del sector público y a sus funcionarios por la modernización de la administración, y se optó por un sistema de gestión estratégica basado en resultados. La capacitación laboral ocupó un espacio importante dentro del proceso inicial de modernización de la gestión pública. Entre 1990 y 1996, la inversión en capacitación se cuadruplicó. En resumen, entre 1994 y 1996 se sentaron las bases de las líneas de acción definidas con posterioridad en el Plan Estratégico 1997-2000.

La Administración del Presidente Ricardo Lagos Escobar (marzo 2000 a marzo 2006) estuvo signada por el Programa de Reforma y la denominada "Agenda de enero del 2003". El Proyecto de Reforma y Modernización del Estado tenía dos ámbitos de acción; el primero era crear una nueva institucionalidad en áreas relevantes y el segundo en procurar una gestión de los servicios que apuntara a la *eficiencia*, la *participación* de la *ciudadanía* en este proceso y la *transparencia* de la actividad estatal. En relación a los recursos humanos, la modernización abordaba tanto los directivos públicos como la planta de funcionarios en general.

Por su parte, los acuerdos de enero del 2003, surgieron de un acuerdo entre el gobierno y la oposición de derecha, denominado "Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento" o las "49" medidas. Este programa en el ámbito de la gestión de Recurso Humanos, consideraba al menos cuatro puntos: a) profesionalización del servicio público, b) Creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil, c) Fortalecimiento y profesionalización de la Alta Dirección Pública y d) Consolidación legal de la normativa presupuestaria sobre gestión de personal.

Carrera Civil en Defensa

Junto a la eficacia productiva de las personas para hacer fuerte al Estado, es necesaria la probidad y la transparencia en la acción gubernamental y la responsabilidad en la conducción de lo público. Esto genera la adhesión de la ciudadanía a un sistema percibido como diligente, íntegro y transparente, capaz de generar cohesión social y, de paso atraer y retener para el servicio público a los mejores profesionales.

La ley N° 19.882, o del “Nuevo Trato Laboral” (publicada en el Diario Oficial el 23 de junio del 2003) se origina a partir de un Protocolo de Acuerdo entre la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Gobierno, permite la concreción de aquellos principios a través de una nueva institucionalidad: la Dirección Nacional del Servicio Civil; un Sistema de Alta Dirección Pública, la modernización de la Carrera Funcionaria y una nueva Política de Remuneraciones.

Junto a la Ley de Nuevo Trato Laboral, y a la ley 18.834 del Estatuto Administrativo, hay un conjunto de reglamentos que norman aspectos específicos de la Reforma en el ámbito de los recursos humanos.

La Reforma en marcha se sustenta en este cuerpo legal y se centra en cuatro ejes fundamentales:

- 1) Una nueva institucionalidad para la implementación en los Servicios Públicos, de la nueva política de personal, dando lugar a la **creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil**, con la misión de ser el organismo rector de la administración civil del Estado en materia de gestión y desarrollo de las personas.
- 2) **Sistema de Alta Dirección Pública** conformado por directivos de I y II nivel jerárquico encargados de dirigir los organismos que prestan servicios directos a la ciudadanía. El Objetivo es un sistema de gerencia pública que gestione las instituciones con un sentido innovador, de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, centrado en las personas, y que cuenten con la confianza política de las autoridades superiores del Gobierno.
- 3) **Modernización y profesionalización de la Carrera Funcionaria**, perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción y egreso de los funcionarios del Estado, mediante un sistema de concursabilidad transparente y meritocrático.
- 4) **Política de Remuneraciones**, que adiciona a las remuneraciones fijas, una parte variable asociada al desempeño, así como el desempeño colectivo de unidades de trabajo dentro de los Servicios. Además, permite otorgar un premio anual al servicio que obtenga el primer lugar de excelencia institucional en materia de gestión y mejora cualitativamente las condiciones de retiro para los funcionarios.

Las normas legales que hemos descrito, constituyen el contexto en el cual los hacedores de políticas y los actores involucrados tendrán que implementar una eventual carrera civil en la cartera de defensa chilena.

Capacidades Civiles en Defensa, años 1990-2007

Como señala Claudio Fuentes, uno de los cambios más significativos desde el restablecimiento de la democracia ha sido el interés de las autoridades civiles para asumir la tarea de la defensa como una “política de Estado” y donde los “civiles tienen algo que decir”.

En Chile, en los últimos años se califica como política de estado todas aquellas iniciativas que cuentan con el consenso de las fuerzas políticas de gobierno y oposición.

Carrera Civil en Defensa

Respecto a los aportes que la autoridad política puede hacer a la defensa, el mejor resumen se encuentra en el mismo proyecto de Ley que se discute en el Congreso.

La norma propuesta tiene como ideas fundamentales el fortalecimiento de la autoridad presidencial y ministerial; con una adecuada integración entre personal civil y militar. La actualización normativa busca también fijar una estructura capaz de llevar a acabo el ciclo de las políticas públicas sectoriales.

Con respecto a la estructura organizativa del Ministerio se busca rediseñar el esquema de las subsecretarías y de los órganos asesores; con el fortalecimiento de lo conjunto. El reordenamiento del esquema de Subsecretarías del MDN esta directamente relacionado con la reorganización político-estratégica de la defensa, que se concentra en la nueva Subsecretaría de Defensa. Con respecto a lo conjunto, de su fortalecimiento del tratamiento e importancia, se impulsa dentro de la organización general de la Defensa Nacional.

En el ámbito administrativo se busca optimizar y racionalizar la gestión de los procesos administrativos por parte de los órganos del MDN. Así como la homologación de los procedimientos ministeriales con los estándares definidos por la Modernización de la gestión del Estado. También en forma explícita se indaga sentar las bases para una carrera funcionaria en el Ministerio.

Asimismo, en el Proyecto también se intenta una mayor definición y precisión sobre las normas relativas a la conducción estratégica de las fuerzas en situaciones de guerra o crisis.

Pasando a otro punto, y en relación al perfil de los nombramientos de autoridades políticas en el MDN, desde el restablecimiento de la democracia, todos los ministros de Defensa han sido civiles, y lo mismo ha ocurrido con los subsecretarios del sector de la defensa (en Guerra, Marina y Aviación). Con relación a los Subsecretarios, sólo recientemente se ha nombrado a una autoridad no civil; un ex capitán de la Fuerza Aérea de Chile nombrado en marzo del 2006 como Subsecretario de Aviación, que tiene la particularidad de haber sido exonerado de la FACH en septiembre de 1973, por razones políticas.

Las siguientes Tablas dan cuenta de lo anterior.

**TABLA Nº 2
MINISTROS DE DEFENSA 1990-2007**

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERÍODO
Patricio Rojas Saavedra	Médico	PDC	1990-1994
Edmundo Pérez Yoma	Empresario	PDC	1994-1998
José Florencio Guzmán	Abogado	PDC	1998
Raúl Troncoso Castillo	Abogado	PDC	1998
Edmundo Pérez Yoma	Empresario	PDC	1999-2000
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	2000-2002
Michelle Bachelet	Médico	PS	2002-2004

Carrera Civil en Defensa

Jaime Ravinet	Abogado	PDC	2004-2006
Vivianne Blanlot Soza	Ingeniero Comercial	PPD	2006
José Goñi Carrasco	Ingeniero Comercial	PPD	2006-2007

Fuente: Elaboración propia.

**TABLA Nº 3
SUBSECRETARIOS DE GUERRA 1990-2007**

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERÍODO
Marcos Sánchez Edwards	Abogado	PDC	1990-1993
Jorge Burgos Varela	Abogado	PDC	1993-1996
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1996-1999
Carlos Mackenney Urzua	Abogado	PDC	1999-2000
Gabriel Gaspar Tapia	Cientista Político	PS	2000-2006
Gonzalo García Pino	Abogado	PDC	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia.

**TABLA Nº 4
SUBSECRETARIOS DE MARINA 1990-2006**

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERIODO
Tomás Puig Casanova	Abogado	PAC	1990-1994
Carlos Mena Keymer	Abogado	PDC	1994-1995
Pablo Cabrera Gaete	Diplomático	PDC	1995-1999
Renán Fuentealba Vildósola	Abogado	PDC	1999-2000
Ángel Flisfisch Fernández	Abogado	PPD	2000-2002
Patricio Morales Aguirre	Abogado	PDC	2002
Francisco Hunchumilla Jaramillo	Abogado	PDC	2002-2003
Carlos Mackenney Urzua	Abogado	PDC	2003-2005
Gonzalo García Pino	Abogado	PDC	2005-2006
Carolina Echeverría	Asistente Social	PPD	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia

Carrera Civil en Defensa

TABLA Nº 5
SUBSECRETARIOS DE AVIACIÓN 1990-2006

NOMBRE	PROFESIÓN	PARTIDO	PERIODO
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1990-1993
Jorge Heine Lorenzen	Abogado	PPD	1993-1994
Mario Fernández Baeza	Abogado	PDC	1994-1995
Ángel Flisfisch Fernández	Abogado	PPD	1995-2000
Nelson Hadad	Abogado	PDC	2000- 2002
Isidro Solís	Abogado	PR	2002-2004
Carlos Parra	Ingeniero Agrónomo	PR	2004-2006
Raúl Vergara	Capitán (r) Aviación	PS	2006-2007

Fuente: Elaboración Propia.

En un trabajo anterior, en que se analizaba la gestión Ministerial del período 1932 a 1973, concluíamos que las figuras políticas designadas como Ministros de Defensa se caracterizaban por ser: personas de extrema confianza del Presidente de la Republica; que en su mayoría no tenían mayor conocimiento de las temáticas de defensa y, que la designación en este cargo representaba muchas veces la culminación de su carrera política (por lo demás no muy protagónica).

Sin embargo, un breve análisis de los nombramientos de Ministros de Defensa en el período 1990-2007, nos permite postular que se ha producido cierto cambio respecto de las características de las figuras políticas nombradas a cargo de la cartera. Aunque sólo 3 de los 10 ministros designados a la fecha tenían conocimientos relevantes sobre el sector (lo que supera la media del período 1932-1973), algunos eran verdaderos expertos al momento de asumir la cartera: Mario Fernández había sido por 9 años subsecretario en las carteras de Aviación (2 veces) y Guerra. La ministra Michelle Bachelet tenía profundos conocimientos académicos al respecto (un magíster en Chile y un curso de 1 año en Colegio Interamericano de Defensa). La segunda gestión de Pérez Yoma tuvo como su principal motivo su conocimiento del área. Otras dos autoridades tenían conocimientos en áreas vinculadas a defensa, como Patricio Rojas, ex Subsecretario del Interior en el gobierno de Eduardo Frei Montalva y el actual Ministro, José Goñi, que proviene del mundo de las relaciones exteriores (por más de 10 años ha sido embajador). No obstante lo anterior, cerca de la mitad de las figuras políticas designadas Ministros de defensa han sido personas sin mayores conocimientos al respecto, aunque han cumplido la característica de ser muy cercanas al Presidente de la Republica.

Respecto a los Subsecretario, se mantiene la tendencia de designar tanto a personas concedoras del área como otras neófitas. Las Subsecretarias de Guerra y Aviación destacan por haber sido dirigidas por funcionarios con grados importantes de conocimientos en las temáticas de defensa.

Por otro lado, el actual esquema de funcionamiento del Ministerio en el ámbito del personal, está integrado por funcionarios civiles y militares; los civiles son administrativos de planta y profesionales con una calidad jurídica laboral menor (contratas u honorarios). Por su parte, los

Carrera Civil en Defensa

militares, oficiales y suboficiales, son personal destinado por sus respectivas instituciones al Ministerio, como parte normal de su carrera profesional.

El Ministerio de Defensa Nacional de Chile no cuenta con personal civil de planta del “escalafón de profesionales”, sí cuentan algunas Subsecretarías con el “escalafón administrativo” civil (especialmente la Subsecretaría de Guerra). Lo anterior supone que el personal profesional que asesora a las autoridades ministeriales han tenido una relación contractual precaria, de escasa estabilidad laboral. A pesar de ello, en los últimos años un número de estos profesionales ha mantenido una continuidad importante.

Desde el inicio de la gestión en democracia, tímidamente al principio, se han designado civiles en la cartera, en particular en el denominado Comité Asesor del Ministro, que nació como cuerpo que asesoraba al jefe de la cartera, durante la administración de Edmundo Pérez Yoma (1994).

El Comité Asesor está fuera de la estructura ministerial y depende exclusivamente de la principal autoridad del ramo. Como señala Fuentes, a mediados del 2005 esa instancia contaba con cerca de 20 integrantes; profesionales de las más diversas especialidades (periodistas, economistas, abogados, historiadores, y ex militares), varios de ellos con estudios en temas internacionales, estratégicos y de defensa.

La formación de un porcentaje menor de estos asesores, se ha desarrollado en programas especialmente diseñados para difundir las temáticas de defensa y estratégicos entre la población civil. En algunos casos, el perfeccionamiento ha continuado con cursos en el extranjero, especialmente en el CHDS y Gran Bretaña. Sin embargo, la norma es que sean autodidactas y no hayan pasado por ningún proceso previo de inducción a sus nuevas funciones.

Las principales labores del Comité Asesor en el pasado han sido la gestión de políticas públicas (elaboración de proyectos de ley), asesoría en temas estratégicos, militares e internacionales, asesoría de medios, financiera, jurídica y política.

Como es obvio, el personal ministerial es completado en las subsecretarías y a nivel del Ministro, con personal uniformado de las tres ramas de las FF.AA., que son destinados al Ministerio como cualquier otra destinación en su carrera. Esto es especialmente ostensible en el Estado Mayor de la Defensa Nacional (EMDN), instancia asesora del Ministro.

Nueva Normativa y Carrera Civil en Defensa

Finalmente, efectuaremos un ejercicio sobre la implementación de una carrera civil en el Ministerio de Defensa de Chile, de acuerdo a los lineamientos del Proyecto de Ley que se encuentra en el Congreso y que fue enviado a fines del 2005. Los contenidos podrían variar (de hecho, el gobierno actual está proponiendo una serie de modificaciones), pero nuestras apreciaciones serán en función del texto que se encuentra en la página Web del Ministerio y también difundido en el trabajo presentado por el Subsecretario de Guerra, Gonzalo García Pino en el seminario en Montevideo en julio del 2006.

La nueva estructura ministerial se organiza según subsecretarías temáticas: la **Subsecretaría de Defensa**, la **Subsecretaría de las Fuerzas Armadas** y la **Subsecretaría de Presupuesto y Adquisiciones**. También conforma la estructura superior del Ministerio el **Estado Mayor Conjunto de la Defensa Nacional**.

La primera subsecretaría esta organizada en cinco Divisiones que son:

- 1) D. de Análisis Político y Estratégico

Carrera Civil en Defensa

- 2) D. Política de Defensa, Política Militar y Planificación Primaria.
- 3) D. de Seguridad Internacional
- 4) D. de Presupuesto y Finanzas.
- 5) D. de Evaluación de Proyectos, Tecnología e Industria de Defensa.

La **Subsecretaría de las Fuerzas Armadas** la componen tres Divisiones:

- 1) D. de Asuntos Internacionales
- 2) D. de Personal de la Defensa Nacional
- 3) D. Administrativa.

La **Subsecretaría de Presupuesto y Adquisiciones**, que incluye las siguientes divisiones:

- 1) D. de Presupuesto y Finanzas
- 2) D. de Evaluación de Proyectos y Adquisiciones
- 3) D. de Ciencia, Tecnología e Industria de Defensa.

Se relacionan con el Estado por medio de esta Subsecretaría las industrias de defensa: Fábricas y Maestrazas del Ejército (FAMA), Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR) y la Empresa Nacional de Aeronáutica (ENAER).

Se debe señalar que el Proyecto de Ley que se discute en el Congreso no se refiere en detalle al tema del personal, por decisión explícita de sus impulsores que postergaron este aspecto para un segundo momento, posterior a la aprobación de la Ley de Ministerio. Queda la puerta abierta para el tema de la organización de una carrera funcionaria civil sea objeto de una norma legal de rango de Ley o simplemente a través del Reglamento de la nueva Ley Orgánica.

Todo indica que en la Subsecretaría de Defensa las divisiones tienden a tener más sintonía con los trabajos que actualmente realiza personal civil (en gran parte en el Comité Asesor del Ministro). Sin embargo, la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas, también realizará labores que pueden ser efectuadas por personal civil; como son las áreas de previsión social y personal (aunque algunos no tengan un reconocimiento formal de su situación de profesionales).

¿El Sistema de Alta Dirección Pública podría ser válido y extensible a la nueva planta civil del Ministerio de Defensa? ¿La Modernización y profesionalización de la Carrera Funcionaria, que supone, con él perfeccionando los mecanismos y sistemas de ingreso, promoción y egreso de los funcionarios; concursabilidad, son aplicable a esta nueva repartición? Y finalmente ¿la política de remuneraciones, que supone el nuevo sistema de Dirección Pública, es posible también de replicar en este nuevo Ministerio de Defensa?.

Con respecto a la discusión que se realiza actualmente en el Congreso del Proyecto de Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, nuestra opinión es que es una buena oportunidad para iniciar un proceso de creación de carrera civil en la cartera; que considere el conjunto de la legislación que moderniza el sector y en especial el área de recursos humanos.

Carrera Civil en Defensa

La incorporación al Sistema de Alta Dirección Pública y la actual legislación, supone que los cargos de Jefatura de Departamentos (III nivel jerárquico) sean parte de las funciones concursables, tanto para el personal civil del Ministerio como del conjunto de la administración pública. En la actual Ley el número de Departamentos aún no han sido definidos.

Las alternativas para los cargos del II nivel jerárquico, las jefaturas de División, deberán definirse en su momento, a través de un Reglamento ad hoc. Como también hemos visto, se trata de ocho cargos de alta calificación y que todos podrían ser ocupados por personal profesional civil.

Por nuestra parte, consideramos que no existe ningún impedimento para que la mayoría de las jefaturas de División del Ministerio de Defensa puedan formar parte del nuevo sistema, y por lo tanto, dejar de ser parte de los cargos de confianzas de las autoridades políticas. Sin duda, la legislación de personal ministerial considerará lo reservado de gran parte de su trabajo, por lo tanto tendrá una cláusula de confidencialidad para todos los funcionarios del Ministerio.

En relación as una carrera profesional, la definición de cargos, en especial de los grados menores, permitiría iniciar un proceso que llevará a un número de profesionales capacitados y con interés en ser parte del Ministerio a concursar e iniciar una carrera en el servicio público. La construcción de una verdadera carrera debe permitir que personal civil especialmente idóneo pueda alcanzar los puestos más altos del Ministerio, por sus meritos y conocimientos.

Al definir una cantidad de cargos profesionales por llenar, de diversos grados de la escala de profesionales, desde los actuales grados 12 hasta el grado 4, se homologará la situación del personal del Ministerio con el conjunto de la administración pública chilena.

Lo anterior implica que tanto los cargos de confianza política y los reservados para personal militar sean los estrictamente necesarios. Lo anterior debería entregar, en forma progresiva, la continuidad histórica que necesita toda instancia burocrática.

Reflexiones Finales

El Proyecto de Ley de un nuevo MDN tiene como finalidad generar una estructura ministerial que formule, ejecute y controle de modo efectivo el ciclo completo de las políticas públicas; dotando al Ministerio de una organización y funcionamiento que permita el cumplimiento de los objetivos gubernamentales para el sector. Lo anterior considerando los objetivos de seguridad exterior de la república y los escenarios de seguridad que el siglo XXI le plantea al país. Lo anterior supone una adecuada participación de las FF.AA. en los procesos gubernativos y administrativos del sector.

En Chile, como en el resto de América Latina, históricamente los Ministerios de Defensa han sido carteras pequeñas, más bien administrativas, y conformadas por un personal mayoritariamente militar. En el curso del siglo XX esto no cambia fundamentalmente; solo desde el retorno a la democracia (en Chile desde 1990) se ha producido un proceso, inorgánico y tal vez lento, de incorporación de directivos y profesionales a sus actividades.

El actual proceso de modernización de la administración pública chilena constituye un contexto especialmente favorable para la discusión sobre los alcances de una carrera profesional civil en la secretaria de estado de defensa.

En este trabajo planteamos la posibilidad de crear una carrera civil en la cartera, de acuerdo a la legislación vigente, en especial ingresando al Sistema de Alta Dirección Pública aprobado el año 2003. Para lo anterior, se requieren algunas condiciones, como voluntad política para implementarlo; personal capacitado para ocupar las plazas que se generarán (todo indica que existe en el mercado tal personal civil o de militares en retiro) y finalmente, tal vez el punto

Carrera Civil en Defensa

más complejo, los recursos suficientes para organizar una pequeña planta de profesionales bien remunerada.

Uno de los desafíos para la implementación de una carrera civil en el Ministerio es compatibilizar las labores del futuro funcionario profesional de planta y el necesario personal destinado en comisión de servicio por parte de las Fuerzas Armadas. Que los aportes de unos y otros estén claramente definidos, y que las instituciones de la defensa vean en el personal civil experto, aliados y no competidores.

Bibliografía

Barrachina, Carlos y Rial, Juan: **Los Ministerios de Defensa en América Latina y las Consecuencias de la Multidimensionalidad de las Amenazas**. Agosto 2006.

Diamint, Rut: **Democracia y Seguridad en América Latina**. Universidad Torcuato di Tella-Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 2001.

Díaz Gallardo, José L: "Administración de la defensa: la experiencia chilena en el período 1932-1973", en **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, año 11, N°4, octubre diciembre 1996. FLACSO.

Díaz Gallardo, José L.: **Administración de la Defensa. El Caso del Ministerio de Defensa de Chile: 1932-1973**. Tesis para optar al Magíster en Ciencias Militares de la Academia de Guerra del Ejército. Santiago. 1997. 235 páginas.

Díaz Gallardo, José L.: "Organización de los Ministerios de Defensa: Casos de América Latina y España", en **Revista Avances**. Santiago. 1999.

Díaz Gallardo, José Luis: "**El Ministerio de Defensa en Chile: entre la Agenda Histórica y el Esfuerzo Modernizador**". REDES 2002. Brasilia, Brasil. Agosto 2002.

Fuentes Saavedra, Claudio: **La Transición de los Militares**. Santiago. LOM Ediciones. 2006. 158 páginas.

Fuentes, Claudio y Varas, A.; **Defensa Nacional. Chile 1990-1994**. Modernización y desarrollo. Santiago. FLACSO- Chile. 1994.

García, G., y Montes, J. E.: **¿Y que pasó con los Militares?** Chile, 1990-2002. Santiago. CED. 2003. 146 páginas.

García Pino, Gonzalo: La Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas. En "**Chile en los Noventa**", Editores: Cristián Toloza y Eugenio Lahera. Santiago. Editorial Dolmen. 1998.

García Gonzalo: La Defensa Nacional en Chile: Lecciones Aprendidas". **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Gonnet Ibarra, Diego: Algunas Claves para emprender la Reestructura del Ministerio de Defensa Nacional – Uruguay, en **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Ministerio Secretaria General de la Presidencia: **Reforma del Estado en Chile 1990-2006**. Santiago. Febrero del 2006. 208 páginas.

Carrera Civil en Defensa

Ortiz Sotelo, Jorge: Formación de Cuadros Civiles en Defensa, en **Seguridad, Defensa y Fuerzas Armadas en Perú**, Editores: Hugo Palma y Alejandro San Martín. Lima. CEPEI. s/f. 729 páginas.

Prato, Ricardo: Visión sobre el Ministerio de Defensa Nacional y planteo sobre la permanencia de algunos servicios, en **Debate Nacional sobre Defensa. Aportes para una Ley de Defensa Nacional**, Compilador: Julián González. PNUD-MDN. Uruguay. 2006.

Saín Marcelo Fabián: Notas sobre la gobernabilidad política de la Defensa Nacional y la Modernización Militar en el Cono Sur, en **debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales**, Compilador Julián González. PNUD y MDN. Uruguay. 2006.

San Martín Caro, Alejandro: "Formación de Cuadros Civiles en Defensa", en "**Seguridad, Defensa y Fuerza Armadas en el Perú**". Editores: Hugo Palma y Alejandro San Martín. Lima CEPEI. S/f. 729 páginas.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

La guerra en pequeño. La violencia armada y una
“estrategia de mercado” para los Estados Débiles

Dr. Cristián Garay Vera

Cristián Garay Vera has a Ph.D. in American Studies from the University of Santiago de Chile (USACH); a Ph.D. in History from Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid); and Master's and Bachelor's degrees in history from the University of Chile (Santiago, Chile). Coordinator of the Manuel Bulnes Chairman of the Working Group on security, defense and society, University of Santiago de Chile. *Alumnus* of the CHDS. Professor in the seminars “International Organizations” and “International security” of the Master's Program in international studies of the Institute of Advanced Studies of the USACH. He has published more than 70 articles in academic journals in Chile, Argentina, the United States, Bolivia, Hungary, Spain and Mexico, and various books, among which stand out “In the name of Humanity. European versus American globalization,” Military Library, Santiago, Chile 2003, 174 pp.; “National Defense policies in the MERCOSUR and associated states. History, processes and trends 1990-2000”, University of Santiago de Chile, 2003, 295 pp; and “The chameleon nature of the postmodern conflict.” Official Library, Army of Chile, Santiago, Chile, 2004 231 pp. He is currently writing a book on the fight against terrorism in the European Union and Latin America with Luis Pérez Gil of the University of La Laguna (Canary Islands, Spain).

La guerra en pequeño. La violencia armada y una “estrategia de mercado” para los Estados Débiles

Dr. Cristián Garay Vera

Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad, Universidad de Santiago de Chile¹

I. Introducción

“Lo que es nuevo e importante en la Economía Política Internacional es la red de contactos que se ha creado entre el crimen organizado de diferentes partes del mundo”, Susan Strange, *La retirada del Estado*, p. 163.

Quizás uno de los hechos que han obstaculizado la proyección del concepto de “Guerra contra el Terrorismo” haya sido su imbricación con la administración republicana de George W. Bush. El combate contra el terrorismo, por otro lado, se ha visto desde una visión de Gran Estrategia Global², importada, sin considerar los medios y perspectivas de los Estados débiles. Su inclusión en una agenda de gran estrategia, de seguridad nacional, no es compartida como prioridad política por un fragmento importante de la comunidad internacional, incluida América Latina. Un caso intermedio es la Federación de Rusia, que sufrió los primeros atentados terroristas de los años 90. El 2000, el Presidente Vladimir Putin presentó el *Concepto de Seguridad Nacional*, donde se abordan los nuevos tipos de conflictos y se sostiene la influencia de un entorno geopolítico modificado por la “mejora de la situación económica interna, la lucha contra el terrorismo internacional y la búsqueda de un mundo multipolar”. El rechazo del terrorismo ha provocado la gestación de una “comunidad de intereses entre Rusia y otros Estados sobre muchos problemas de seguridad internacional”³.

¹ Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile (USACH); Doctor en Historia, Universidad Nacional de Educación a Distancia (Madrid). *Alumni* del CHDS. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad. Autor de entre otros *La camaleónica naturaleza del conflicto pos moderno*, (Santiago de Chile, 2004). Agradezco al CHDS mi comisión en el curso de contraterrorismo en junio de 2006 y el curso que dicté en el primer semestre de 2006 en el Magister de Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la USACH, que me permitió profundizar en estos temas, especialmente a mis alumnas Claudia Molina y Ana Solíz Landibar. Este artículo es una versión corregida del presentado para la Conferencia Subregional “Retos Transnacionales: Aproximaciones para Cooperación en Defensa y Seguridad”, realizada entre el 7 y 10 de julio de 2007 en Lima, entre el CHDS y el Ministerio de Defensa del Perú, en la Mesa sobre Crimen Internacional y actores no estatales.

² Específicamente la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* de marzo de 2006. El Presidente Bush la presentó así: “Escogemos el liderazgo en vez del aislacionismo, y la búsqueda del libre comercio y los mercados abiertos en vez del proteccionismo. Optamos por lidiar con los desafíos ahora, en vez de dejárselos a generaciones futuras. Combatimos a nuestros enemigos en el extranjero en vez de esperar que lleguen a nuestro país. Procuraremos forjar el mundo, mas no ser simplemente forjados por él; influenciar los sucesos para que suceda lo mejor, en vez de estar a su merced”. *Carta del Presidente George W. Bush, como presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 16 de marzo de 2006.*

³ José Miguel Palacios y Paloma Arana, “Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades postsoviéticas, perspectivas europeas” en revista *Cidob d’afers internacionals* 59 (Barcelona, Octubre-Noviembre 2002). Disponible en: www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/59palacios.cfm (consultado en abril 23, 2006).

La guerra en pequeño

Por cierto en la Unión Europea hay importantes disensiones sobre el tema y un tratamiento más policial judicial que político militar. América Latina, si bien adhiere al rechazo al terrorismo, no lo coloca como prioridad en su agenda interna ni regional, buscando a cambio una concepción más flexible de la seguridad. Durante el gobierno de Chirac las críticas a la guerra contra el terrorismo abundaron: un asesor del Ministro de Asuntos Exteriores francés, Gilles Andréani, sostuvo que era una buena causa, pero un concepto equívoco ("Good cause; wrong concept"). Para estos críticos el terrorismo no tiene un objetivo estratégico que imponer realmente. Controversialmente han expuesto: "We are very far from that point, and mass terrorism is not yet a defining threat of strategic proportions".⁴

Otro caso de resistencia a la Guerra contra el Terrorismo se da entre quienes han adherido a las guerras anticoloniales, y que no aceptan incluir en el mismo estatus a *Al Qaeda* y a los movimientos de resistencia nacional tipo Frente Nacional de Liberación (Argelia) o *Al Fatah* (Palestina), que en determinados momentos han usado técnicas terroristas. Un autor, simpatizante de esa izquierda, ha postulado, apoyando esta tesis, que "transformar los movimientos de resistencia anticolonialistas clásicos y de regímenes laicos en blancos de la "guerra mundial contra el terrorismo", en el mismo título que *Al Qaeda* y de otras redes criminales, ha representado más que un error una catástrofe".⁵

Sin embargo más allá de los ideologismos, en 2005 el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) identificó en su informe anual (*SIPRI Yearbook 2005. Armaments, desarmaments and International Security en español*) los 19 principales conflictos con más de 1.000 muertos. Entre ellos América estaba representada por Colombia, Perú y Estados Unidos. Los dos primeros por el narcoterrorismo, y el último por el terrorismo internacional. El SIPRI sostuvo en su informe 2004 que el "conflicto en EE.UU. se refiere al que se produce entre la red de *Al-Qaeda* y EE.UU. y sus socios de coalición".⁶ Asimismo, este era uno de los pocos que tenía menos de 10 años de antigüedad. El informe reconocía los ataques terroristas como una guerra aunque algunos lo reducían a un conflicto menor a una guerra o a un problema de naturaleza política. Lo inedito era sin duda una guerra (conflicto) de gran escala entre un polo estatal y otro no gubernamental, en el que el último intenta influir decisivamente en el orden internacional.

Desde luego si algo diferencia a los movimientos revolucionarios antiguos con el terrorismo pos 11-S es que este último realiza acciones de violencia armadas cuya finalidad es obtener una reconfiguración del orden internacional, y no se limita a una sociedad o país determinado. No se trata de actos criminales locales, sino de actos de violencia armada a escala planetaria.⁷ Eso indica que el postulado del Gobierno de Bush que la lucha contra el terrorismo se libre fuera del territorio de Estados Unidos tiene una lógica innegable, aunque se reforzaría

El documento oficial es de la Federación Rusa y se denomina *National Security Concept of the Russian Federation*, Moscú, 10-I-2000, ver Punto 1.

⁴ Gilles Andréani, "The "War on Terrorism": Good cause; wrong concept", *Survival. The ISS Quarterly*, Vol. 46, Nº 4, Winter, ISS (London, 2004-05), p. 48. En este mismo sentido Jonathan Stevenson, "Desmilitarising the War on Terror", *Survival*, Vol. 48, Nº 2 (London, Summer, 2006) 37-54

⁵ "Transformer des mouvements de résistance anticoloniaux classiques et des régimes laïques en cibles de la « guerre mondiale contre le terrorisme », au même titre qu'Al-Qaida et d'autres réseaux criminels, a représenté plus qu'une erreur: une catastrophe », Marwan Bishara, « Des guerres asymétriques au « chaos constructif », *Le Monde Diplomatique*, Archives, octobre 2006, p. 4.

⁶ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2004. Armaments, Disarmaments and International Security en Español*, p. 3. Véase también *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmaments and International Security en Español*.

⁷ Como dice el español Alfonso Merlos: "La distinción *crimen-guerra* tiene un alcance fundamental que va mucho más allá de la mera retórica. El hecho de tratar las acciones de los terroristas como violaciones de las leyes internacionales de la guerra podría permitir a Estados Unidos y a sus aliados perseguir a los responsables de esas atrocidades o procesarlos como criminales de guerra...", Biblioteca Nueva, Madrid, 2006, p. 60.

La guerra en pequeño

con una visión más cooperativa de la misma. Pues solo puede ser “guerra”, formal, para Estados Unidos, y algunas potencias con capacidad para desdoblar sus instituciones armadas en el plano interestatal clásico, y en el combate contra el terrorismo. Los demás Estados, reducidos por sus propias capacidades a la acción policial, judicial y de persecución financiera están limitados a librar una lucha de dimensiones contenidas.

América Latina, forma en este contexto un escenario de baja conflictividad, que aunque apoyó a Estados Unidos en su repulsa del 11-S y estableció un acuerdo para la prosecución de medidas, sobre todo en lo financiero, contra el terrorismo, no la incluye como prioridad de su agenda de seguridad y defensa. Las prioridades de la política internacional de Washington para esta parte del mundo son, en el ámbito de la seguridad, el terrorismo, el narcotráfico, el lavado de dineros, el tráfico de armas, y la seguridad del comercio. Cada uno de ellos tiene distinta intensidad según la subregión, por ejemplo en el MERCOSUR domina la agenda anticorrupción, la seguridad portuaria y la el tema de las áreas sin ley (Triple Frontera). En Centroamérica y México, las migraciones y el narcotráfico, en Caribe, las migraciones, narcotráfico, seguridad portuaria, y gobernabilidad.⁸ Chile ha definido como nuevas amenazas para su evaluación de riesgos el terrorismo, el crimen organizado transnacional y las migraciones. Considera que “la apreciación de las amenazas no convencionales” son “problemas de seguridad más que de defensa, con los efectos que esto supone para el empleo de las fuerzas policiales y militares”.⁹

La contradicción entre la falta de prioridad política latinoamericana para la Guerra contra el terrorismo, no solo obedece a la disidencia de su naturaleza militar, política o militar, sino también al hecho que en América del Sur, el tema del terrorismo estaba presente de antes, debido a los atentados en Buenos Aires, aunque no tuvieron en ese momento influencia en imponer una agenda global. Recién el tema se instala a partir del 2001 con el 11-S.¹⁰ En el actual momento –2007- varios de esos países (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Argentina, Uruguay y Brasil) se han desmarcado además de una visión positiva de la política exterior estadounidense.

II. Guerras convencionales y no convencionales

El clásico libro del israelí Martin Van Creveld (1991)¹¹ anunciaba la transformación de la guerra mediante el fin de los ejércitos regulares; el predominio emergente de la figura del guerrero; y la disolución de las diferencias entre combatientes y no combatientes. Que esas predicciones iban en sentido correcto lo refrenda el hecho que a principios de los años 90 especialistas militares estadounidenses publicaban que tras la Guerra de Chechenia el escenario normalizado del conflicto sería el urbano, lo que traería una mayor influencia de los elementos comunicacionales, y de las tecnologías de la información. Las fuerzas regulares tomarían mayores riesgos al entrar las ciudades, y las víctimas civiles serían una dura contrapartida de armamentos sofisticados y ejércitos sometidos a la exigencia de cero bajas.

Como dice Mürklen, en los términos *guerras civiles, guerras salvajes y pequeñas guerras* hay, evidentemente una búsqueda de sentido al fenómeno. Para él, la definición de guerra civil no es aplicable, puesto que se habla de guerras interminables, y no de sucesos contenidos entre hechos y fechas precisas. Incluso cuando se produce algo así, la búsqueda concreta del poder y

⁸ Seguimos en esto el análisis de Claudio Fuentes, editor, *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos – América Latina post 11/09/2001*, FLACSO (Santiago de Chile, 2004) pp. 245-248.

⁹ Acentuando este tono el Estado chileno sostiene que privilegia la cooperación entre los Estados frente a los desafíos no convencional y como consecuencia de ello propugna la tarea de “perfeccionar un sistema nacional de inteligencia, tarea hoy en desarrollo y definir las “situaciones que se consideran amenazas a la seguridad del país” bajo una prioridad que es competencia del Estado de Chile. Ministerio de Defensa de Chile (República de Chile) *Libro de la Defensa 2002*, (Santiago de Chile, 2003) p. 67.

¹⁰ Cristián Garay Vera, “Diálogo Norte-Sur de Seguridad en Las Américas”. En revista *Diplomacia* N° 98 (Abril – Junio 2004. Santiago de Chile), p. 71

¹¹ Nos referimos a su clásico libro, *The Transformation of War*, Free Press (New York 1991)

La guerra en pequeño

la soberanía limita el hecho frente a anarquías o estados sectarios. La *pequeña guerra*, variante de la *low intensity war*, se ve más bien desde el punto de vista de la historia militar, cuyo ejemplo clásico es la resistencia española a Napoleón.

La discusión de estos términos tampoco se ha agotado. Mary Kaldor hace mención que aunque se suelen calificar de *guerra internas*, *civiles* o *conflictos de baja intensidad*, la gran mayoría de los conflictos que son locales “incluyen miles de repercusiones transnacionales, de manera que la distinción entre interno y externo, agresión (ataques desde el extranjero) y represión (ataques desde el interior del país) o incluso local y global, es difícil de defender”.¹²

Por otra parte la privatización de la violencia ha transformado las relaciones del Estado con organismos de seguridad y de protección individual o corporativa. Durante la II Guerra de Irak, por ejemplo, parte de la seguridad armada dada por Estados Unidos se ha pactado con privados, que han dejado la denominación de mercenarios o empresas de seguridad para optar por la más neutra de contratistas.¹³

Ahondando en este aspecto sostiene que “Las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra (normalmente definida como la violencia por motivos políticos entre Estados o grupos políticos organizados), crimen organizado (la violencia por motivos particulares, en general el beneficio económico, ejercida por grupos organizados privados) y violaciones a gran escala de los derechos humanos (la violencia contra personas individuales ejercida por Estados o grupos organizados políticamente)”.¹⁴

Por ello se puede afirmar que lo más novedoso de la violencia armada es su privatización, superando la tesis que el monopolio de la violencia era atributo del Estado y solo marginalmente de algunos actores no estatales. Ahora, ellos se multiplican. Bajo esa perspectiva, los señores de la guerra, los narcotraficantes, las mafias, y los movimientos fundamentalistas, sociales y antisistema, se constituyen en milicias armadas o grupos terroristas desafiantes ya no solo a un Estado en concreto sino a un conjunto de ellos, ya que operan en forma transversal a la soberanía estatal. “A medida que diversos grupos criminales han extendido sus actividades fuera

¹² Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Tusquets Editores (Barcelona, 2001) pp. 16 y en general pp. 15 a 28. También en www.iigov.org/ss/article.drt?edi=181820&art=181867 Kaldor (n. 1946), inicialmente profesora de profesora de la Universidad de Sussex (Reino Unido) y hoy del Programa para la Sociedad Civil Global en la London School of Economics, y miembro de la Comisión Independiente Internacional creada para investigar la crisis de Kosovo ha escrito numerosos libros *The Baroque Arsenal* (1981); *The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict* (1990); *Democratization in Central and Eastern Europe* (1999) y *Las nuevas guerras* (1999). Mary Kaldor, “Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global”, www.barcelona2004.org/eng/actualidad/biblioteca/biblioteca_selecta/ficha.cfm?InkBiblioteca=80&txtCategoria=Freedom%2C%20Security%20and%20Peace De todas maneras estas técnicas ya fueron practicadas por el bolchevismo en la construcción de la Unión Soviética como Estado. Ver Ernst Nolte: *La guerra civil europea 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1996

¹³ Véase la discusión en Darío Azzellini, *La privatización de la guerra*, Editorial Ariel (Barcelona, 2004) y Enrique Bernales, Enrique, *Privatización de la guerra*, Naciones Unidas (Nueva York, 2004). Naciones Unidas ha propiciado una *Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios*, *utilización, la financiación y el entrenamiento de mercenarios* (Nueva York, 1989), que choca con la contratación de servicios (*outsourcing*) por diversos Gobiernos en ésta área. Del mismo modo ONG como Amnistía Internacional han objetado estas prácticas. El encargado de Naciones Unidas sobre este punto ha criticado la conducta de Estados Unidos y de los contratistas, calificándolos como mercenarios.

¹⁴ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, p. 16. También en www.iigov.org/ss/article.drt?edi=181820&art=181867

La guerra en pequeño

de su territorios de origen (al igual que las multinacionales), los mercados ilegales nacionales se han fusionado horizontalmente para formar un único mercado mundial¹⁵. Dicho de otra manera, las actividades criminales y terroristas se han orientado al mercado global, pero para evitar conflictos lo han sectorizado territorial y funcionalmente. El vínculo étnico que muchos tienen, ha servido más como impulso para su salida de las fronteras nacionales (al migrar sus integrantes) que como una nota de naturaleza excluyente.

“Hasta ahora, lo que sugiere el debate es que ya no es posible contener geográficamente la guerra. Las zonas de paz coexisten en un mismo espacio territorial. Los rasgos de las nuevas guerras que he enumerado –la política de identidades, la descentralización de la violencia, la economía de guerra globalizada- se pueden ver en mayor o menor medida, por todo el mundo”.¹⁶

Mientras tanto, la “clásica guerra entre Estados, que caracterizaba aún los escenarios de la Guerra Fría, parece haberse convertido en un modelo en desuso”¹⁷. Kaldor, por su parte, afirma: “la antigua guerra entre estados se ha vuelto anacrónica. Hoy los Estados siguen siendo importantes, pero funcionan en un mundo marcado en menor medida por el poder militar que por complejos procesos políticos que involucran instituciones internacionales, corporaciones multinacionales, grupos de ciudadanos y, de hecho, fundamentalistas y terroristas”.¹⁸

Es claro que los actores no estatales que administran la violencia armada han destruido las líneas entre la guerra y la paz, el frente y la retaguardia, y en consecuencia hay batallas amorfas, en medio de una violencia con connotaciones económicas.

El hecho que la violencia se expanda horizontalmente en la sociedad y atraviese de un lado a otro, superando las fronteras, se debe a que la administración vertical de la violencia ya no es el único camino. Algo que tiene que ver con, siguiendo a Mary Kaldor, los ejes de la globalización¹⁹: fragmentación e integración, homogeneización y diversificación, globalización y localización. Las tecnologías de la información han puesto en manos de los extremos entre dos nodos, dos polos, de información, la capacidad de a quién, cómo y dónde golpear. El principio básico de golpear al enemigo, tan propio de la Revolución en Asuntos Militares, se vuelve letal si la red se usa para golpes descentralizados, sin centro “nervioso” identificable, y peor aún “franquiciado”, como lo hace Al Qaeda.²⁰

¹⁵ Susan Strange *La retirada del Estado*, Icaria Editorial / Intermón (Barcelona, 2001) p. 163. 1ª edición, *The retreat of the State*, Cambridge University Press, 1996.

¹⁶ Susan Strange, *Las nuevas guerras*, p. 177.

¹⁷ Herfried Münkler, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI (Madrid, 2005), p. 38. Traducción de *Die neun Kriege*, 2002, Reimberg bei Hamburg,

¹⁸ Mary Kaldor, “Wanted: Global Politics – new types of violence are on the rise, and the only exit route is political (multilateral policies)”, *The Nation*, noviembre 2001

¹⁹ “Las nuevas guerras deben interpretarse en el contexto del proceso conocido como globalización. (...) En realidad, las guerras son el símbolo de una nueva división mundial y local entre los miembros de una clase internacional que saben inglés, tienen acceso al fax, al correo electrónico y a la televisión por satélite, utilizan dólares o marcos alemanes o tarjetas de crédito, y pueden viajar libremente, y los que se encuentran excluidos de los procesos globales, que viven de lo que pueden vender o intercambiar o de lo que reciben en concepto de ayuda humanitaria, que tienen los movimientos restringidos por los controles, los visados y el coste de los viajes, y que son víctimas de asedios, hambre forzada, minas, etcétera. (...) Las nuevas guerras surgen en el contexto de la erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado. En concreto, aparecen en el contexto de la erosión del monopolio de la violencia legítima. Este monopolio sufre una erosión por arriba y por abajo. Por arriba lo erosiona la transnacionalización de las fuerzas militares, que empezó durante las dos guerras mundiales y quedó institucionalizada por el sistema de bloques de la guerra fría y las innumerables relaciones transnacionales entre fuerzas armadas que se desarrollaron en el período de postguerra”, Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, pp. 17-18.

²⁰ La particularidad de Al Qaeda en la guerra de redes es que convierte su entidad en una franquicia multiforme después del 11-S que puede usar cualquiera, individuo o agrupación, que invoque cualquier

La guerra en pequeño

La capacidad de acceder a armas de destrucción masiva, si bien la más temible, no es hoy de todas maneras la inmediata. Las llamadas armas ligeras o de puño, son más letales y más fáciles de conseguir, y producen más víctimas civiles que las armas pesadas.

La presunción que la violencia solo se daba en escenarios periféricos quedó destruida cuando el atentado del 11-S atacó el corazón de Estados Unidos, y luego España y Reino Unido, afectando así a los Estados del Primer Mundo. Pero es evidente que la violencia se incubaba en masas desprotegidas, pobres, con bajo desarrollo humano, carencias económicas, discriminación y aislamiento. Los yihadistas de países desarrollados provenían de núcleos inmigrantes o conversos no integrados o descontentos con la sociedad de consumo. Una dirigencia rica y una base pobre consolidan la violencia política en forma de protestar.

Por ello es limitado plantear el problema de la violencia, como hace Robert Kaplan en su obra *El retorno de los guerreros* (2002) al paradigma africano. La apreciación que la guerra posmoderna era esencialmente urbana y por tanto no adecuada a las operaciones convencionales es otra dimensión a firme. Richard Norton ha formulado la idea de "feral cities" (ciudades salvajes): "With a deft balance of analysis and provocation, Norton raises the possibility of cities with millions of inhabitants the putatively authoritative government has lost the ability to maintain the rule or law within the city's boundaries yet remains a functioning actor in the greater international system". The imagined urban landscape might resemble the *Los Angeles* of the 1982 movie *Blade Runner*, but the only extant feral city, Norton suggests, is Mogadishu, Somalia".²¹ De todas maneras Philippe Delmas advertía que "la guerra ya no nace de la potencia de los Estados, sino de su fragilidad, la primera cuestión de seguridad hoy en día no son las ambiciones de poder, es la avería de los Estados".²²

En sentido contrario a la sofisticación impulsada por la Revolución en Asuntos Militares, los "guerreros" de la nueva era apelaron a tácticas y técnicas rudimentarias que escaparan del control de los ingenios de la cibernéticos y se abocaron como en los años 60 al uso (manipulación) inteligente de las posibilidades de la información.

El fenómeno llamó la atención y poco después se empezó a hablar, de parte de planificadores militares de "guerra asimétricas" donde la distancia entre las tecnologías en pugna hacía imposible enfrentar dos ejércitos regulares. La asimetría tenía, igualmente, no solo un aspecto material, técnico, sino espiritual, toda vez que en los enfrentamientos comenzaron a menudear entre fuerzas entrenadas en el Primer Mundo y operaban o actuaban contra combatientes con un código guerrero premoderno.²³

lazo, incluso ficticio, entre las acciones emprendidas y un discurso coherente con la "matriz". En este sentido ver a Merlos, *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*, p.82.

²¹ Jonathan Stevenson, "Desmilitarising the War on Terror", *Survival*, Vol. 48, N° 2 (London, Summer, 2006) 37-38. La tesis de Norton están contenidos en "Feral Cities", *Naval War College Review*, Vol. 56, N° 4 (Autumn, 2003).

²² *El brillante porvenir de la guerra*, Editorial Andrés Bello (Santiago de Chile, 1996) p. 21. Una idea semejante en un discurso de Jack Straw, ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido ante Naciones Unidas: "Where order breaks down, law is undermined and anarchy takes over", *Statement to the General Assembly*, 14-IX-2002, Parágrafo 6. Y Mary Kaldor dice "Las nuevas guerras surgen en el contexto de la erosión de la autonomía del Estado y, en ciertos casos extremos, la desintegración del Estado", *Las nuevas guerras*, p. 19.

²³ Sin embargo también está condicionado por situaciones objetivas. Por ejemplo Jeffrey Record hace hincapie en que "The principal elements of irregular warfare are protraction, attrition and camouflage. Protraction and attrition are dictated by the conventional enemy's military superiority". "Camouflage, or the capacity to dissolve into local population and terrain (...), shields irregular forces from the potentially catastrophic consequences of the enemy's firepower superiority and compels that enemy to inflict politically self-defeating collateral damage on the civilian population", "The limits and temptations of America's Conventional Military Primacy", *Survival. The ISS Quarterly*, Vol. 47, ISS, London, (Spring 2005) p.35.

La guerra en pequeño

Ahora bien, la guerra posmoderna está inserta en la desfragmentación del pensamiento y de la acción, condicionada por la descentralización, la superposición, la existencia de redes, las confrontaciones entre éticas premodernas y racionales, y la yuxtaposición no coherente de elementos culturales y tecnológicos. Esencialmente la guerra posmoderna se diferencia de la guerra moderna en que supera la racionalidad, asume la suma cero como posibilidad (evade el costo del conflicto) y convoca tanto los elementos tecnológicos sofisticados con elementos más sencillos e incluso ya superados como armas en la guerra²⁴.

Hay un signo posmoderno cuando por ejemplo la acción de combatientes extremistas islámicos recibe apoyo desde grupos tan forzados como los poscomunistas en su lucha contra el capitalismo mundial, o de rivales geopolíticos de Estados en competencia con Estados Unidos, y de liberales laicos y antisemitas contrarios a toda influencia cristiana en sus respectivas sociedades, no obstante que el fin de los guerreros islámicos sea la constitución de un Estado sin separación de ley religiosa y civil. La conducta de los combatientes de cualquier tipo está apoyada por redes de apoyo, iglesias, simpatizantes, instrumentos jurídicos, etcétera que limitan la supuesta primacía del poder militar (y político) convencional.

Una definición estándar –por ejemplo la de Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*- es que los “Los objetivos de las nuevas guerras están relacionados con la política de identidades, a diferencia de los objetivos geopolíticos o ideológicos de las guerras anteriores”²⁵, Bajo esa óptica la violencia actual es de origen y finalidad política, y por tanto los éxitos o fracasos militares poco tienen que ver objetivamente con la imagen de una victoria en el campo de batalla. Eso reivindica la visión de Clausewitz –negada por John Keegan en su *Historia de la Guerra*- en el sentido que la guerra es política y concluye cuando una de las partes doblega su voluntad de lucha.

Pero bajo esa premisa, América Latina tiene la particularidad de no ser campo de batalla de identidades en conflicto, sino estación de tránsito de la conflagración mundial contra el terrorismo. Incluso antes del 11-S Buenos Aires fue objeto de dos destructivos ataques contra la comunidad judía residente, que afectaron la vida de la ciudad.

III. Violencia privada, violencia sectaria, actividad criminal

El aspecto más evidente de la violencia actual es su privatización. El binomio violencia política – Estado empieza componerse en torno a un trinomio violencia – Estado – actores no estatales. Entonces el monopolio de la violencia cede y se fragmenta rompiendo la dupla de los términos Estado y sociedad. Por algo el aforismo romano dice “ubi ius, ubi societas”. Al reblandecerse el Estado en amplias zonas del globo aparece la violencia indiscriminada, – paradójicamente en el momento de la exaltación del derecho internacional y los derechos humanos- y se cierne sobre los civiles, los no combatientes (niños, mujeres e individuos desprotegidos). Por ello Kaldor dice que las nuevas guerras desfiguraron las fronteras entre los Estados y entre la guerra, la actividad criminal organizada, y las violaciones a gran escala de los derechos humanos.

Han aumentado desde los 90, quizás por el impacto de la Globalización en los Estados, los conflictos transnacionales e internos y el impacto sobre los no combatientes.²⁶ Otros autores

²⁴ Ver del autor, *La camaleónica naturaleza de la guerra posmoderna*.

²⁵ Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, p. 21.

²⁶ “La nueva guerra toma prestadas de la contrarrevolución unas técnicas de desestabilización dirigidas a sembrar “el miedo y el odio”. El objetivo es controlar a la población deshaciéndose de cualquiera que tenga una identidad distinta (e incluso una opinión distinta). Por ello, el objetivo estratégico de estas guerras es expulsar a la población mediante diversos métodos, como las matanzas masivas, los reasentamientos forzosos y una serie de técnicas políticas, psicológicas y económicas de intimidación. Ésta es la razón por la que en todas estas guerras haya habido un aumento espectacular del número de refugiados y personas

La guerra en pequeño

—por ejemplo, Münkler— recalcan que los conflictos se eternizan porque se estructuran del modo maoísta de la “guerra prolongada”. En los cuáles incluso hay periodos de adormecimiento, muy parecidos a la paz, pero en los cuales se produce el reabastecimiento de los bandos.

Los elementos están a la vista en esta nueva violencia política: Asimetría, ausencia de territorialidad, redes internas y externas, suma cero y por ende ausencia de elementos políticos para establecer una paz mutuamente conveniente, existencia de un núcleo formal y otro informal, declive de los enfrentamientos interestatales, y la búsqueda de impacto comunicacional:

“la utilización de la imágenes bélicas como medio para la conducción de la guerra, la transformación de la información sobre la guerra en guerra de la información, representa un importante paso en la asimetrización del conflicto” ... “el control y la censura de las imágenes se han convertido entre tanto en instrumentos de rechazo y defensa frente a tales ataques”.²⁷

La racionalidad de la guerra asimétrica consiste en determinar una solución política para una lucha armada que ataca tanto la economía como la población. La aniquilación de los irregulares constituye de hecho la única fórmula para acabar con la amenaza, pero incluso cuando se logra, como relata el film *La Batalla de Argel*, el costo para la población civil puede generar una adhesión imprevista que detone la derrota política.

Por ello es importante de considerar que sea cuál sea la definición de conflicto y de guerra adecuado (parece que el de conflicto es más pertinente para las nuevas guerras) como dice Arturo Contreras Polgatti “la guerra es un hecho político, la acción militar nunca puede presentarse sola, del mismo modo que ningún conflicto se produce en un vacío social, sino que el mismo va acompañado de acciones económicas, comerciales, psicológicas, diplomáticas e incluso subversivas”.²⁸

IV. Estrategias gubernamentales de Estados débiles

La primera observación es que la *Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos* ha definido como campo de acción de su actividad antiterrorista todo el planeta. La *Estrategia* confirma la ejecución de estrategias nuevas, con acciones de largo plazo, concertadas con países amigos y aliados. Sostiene la necesidad de eliminar el escondite del terrorismo, su financiación, apoyo y protección de parte Estados-naciones que se lo han dado históricamente, refiriéndose a Irán y Siria, calificados anteriormente de *sponsor states* (Estados patrocinadores). La *Estrategia* identifica como terroristas todos los fundamentalismos islámicos y apoya la actividad anticipatoria frente al terrorismo, el llamado ataque preventivo.²⁹

Como hemos afirmado inicialmente el paradigma de la violencia se basa en casos dados en Europa Central, el Asia ex soviética, y sobre todo África. Al menos como se le describe genéricamente: “Durante los años ochenta y noventa se ha desarrollado un nuevo tipo de violencia organizada —sobre todo en África y en Europa del Este— propio de la actual era de globalización”, la “nueva guerra” es ante todo “una violencia de carácter político”.³⁰ Como dice

desplazadas, y que la mayor parte de la violencia vaya dirigida contra civiles.” Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, p. 23.

²⁷ Herfried Münkler, *Viejas y nuevas guerras*, p. 1

²⁸ Arturo Contreras Polgatti, *Conflicto y guerra en la post modernidad*, Editores Mago (Santiago de Chile, 2005) p. 135

²⁹ *Estrategia de Seguridad Nacional*. Lucha contra el terrorismo, Capítulo III, sección B “Contexto actual: éxitos y desafíos”, p. 14.

³⁰ “Con frecuencia, los primeros civiles que se convierten en el blanco de los ataques son aquellos que defienden una política diferente, los que intentan mantener unas relaciones sociales inclusivas y cierto sentido de la moralidad pública. Es decir, aunque las nuevas guerras parecen deberse a diferencias entre

La guerra en pequeño

Kaldor los objetivos de esta violencia buscan imponer identidades religiosas, nacionales, lingüística o de clan, en su forma más primitiva.

Quisiera explicar que las estrategias de los países desarrollados tienen anchas espaldas financieras, políticas y militares para ejercerse. Los Estados débiles en cambio dependen de la ayuda económica, el soporte logístico y armamentístico, la asesoría, la información y a veces la presencia de asesores militares extranjeros.

El Estado débil no es una conceptualización retórica, sino que obedece a una tipificación de ciertos actores internacionales con limitada capacidad de acción descrita por Handel (1990). Ellos sufren además la filtración de las fronteras y la soberanía con más fuerza, y en consecuencia las acciones de grupos no gubernamentales pueden ser más mortales. En muchos casos la respuesta de los Estados débiles a los grupos de este tipo ha sido una estrategia militar. Colombia en nuestro continente enfrenta una lucha sin cuartel con grupos extremistas de tipo narcoguerrillero.

En Etiopía, África, en cambio, el énfasis está puesto en la resistencia al Gran Califato con operaciones militares clásicas, que permitan aliviar la presión sobre el gobierno oficial de Somalia, creando una zona de seguridad para Etiopía que tiene un 30% de población islámica, y repeler las Cortes Islámicas, que ya habían anunciado su voluntad de construir la Gran Somalia a costa de Etiopía y otros vecinos. Pero también es cierto que su progreso se debió al financiamiento de los comerciantes de Mogadiscio”, cansados del desorden y abusos de los señores de la guerra. Las Cortes Islámicas “avait chassé ceux-ci et pris la capitale en juin 2006. Les islamistes étaient parvenus à imposer un certain ordre dans un pays livré au chaos depuis presque quinze ans.”³¹

La operación de Etiopía fue fulgurante y en pocos días se alcanzó la capital somalí, en un territorio dividido además por dos secesiones (Putland y Somalilandia). Pero tras la ocupación y reposición del gobierno de unidad nacional liderado por Abdoullahi Youssouf, apoyado por el Grupo de Contacto Internacional, el número dos de Al Qaeda Ayman Al-Zawahiri en enero de 2007 insistió en reponer la Guerra Santa: “Exhorto a todos los musulmanes en responder al llamado de la Yihad en Somalia (...) La verdadera guerra va a comenzar por ataques contra las fuerzas etíopes de ocupación. Yo recomiendo las emboscadas, las minas y las operaciones-suicidas”.³² De este modo se establece una guerra prolongada contra el único estado africano de neta raigambre cristiana, que recibió desde el 2002 ayuda directa de Estados Unidos para financiar la satelital y aérea.

Ambos ejemplos muestran un claro riesgo: la opción militar si fracasa es el fin del régimen. Esto es así en países del Tercer Mundo caracterizados por la existencia de gobiernos endebles, sin estructuras políticas y burocráticas consolidadas, con fuerzas armadas y policiales ineficaces y carentes de lealtad al gobierno y sometidas a la presión de la violencia privada. La cuestión de dónde hacer el acento es fundamental: ¿seguridad o defensa? En nuestra opinión seguridad y más específicamente a la labor de inteligencia y policial. ¿Pero cómo fundamentar debidamente un enfoque más cercano a una forma de conflicto que a una guerra de tipo militar?

distintos grupos lingüísticos, religiosos o tribales, también se pueden considerar como conflictos en los que representantes de una política de identidades particularista cooperen para suprimir los valores del civismo y el multiculturalismo. En otras palabras, se pueden considerar guerras entre el exclusivismo y el cosmopolitismo”, Mary Kaldor, *Las nuevas guerras*, p. 25.

³¹ Ignacio Ramonet, “Somalie”, en *Le Monde Diplomatique*, février 2007, p.1 en: www.monde-diplomatique.fr

³² « J'exhorte tous les musulmans à répondre à l'appel du djihad en Somalie (...) La véritable guerre va commencer par des attaques contre les forces éthiopiennes d'agression. (...) Je vous recommande les embuscades, les mines et les opérations-suicides”, Ignacio Ramonet, “Somalie”, p.2. En la traducción me ha parecido más acorde al sentido de la frase *fuerzas etíopes de ocupación* antes que de *agresión*, y pienso que habría sido más fiel al espíritu del llamado traducir *bombas humanas* que el más literal de *operaciones suicidas*. Nota del redactor.

La guerra en pequeño

V. La situación de América Latina

Como hemos dicho la solidaridad a Estados Unidos generó que el 3 de junio de 2002, durante el período anual de la Asamblea General de la OEA se aprobara la Convención Interamericana contra el Terrorismo, destinada a prevenir, sancionar y castigar al terrorismo. “Hay que poner esta resolución en el contexto de una nueva actitud frente al terrorismo, que se expresa en el combate jurídico, en el monitoreo de sus flujos financieros, en la elaboración de listas de organismos terroristas en el mundo y en la acción frontal de cooperación entre los Estados.”³³

En la región el tema fundamental ha sido la soberanía. “En América Latina, de hecho, la discusión no ha sido tan fuerte respecto del fundamentalismo, sino más bien respecto de si la lucha contra el Terrorismo habilita para atacar la soberanía de otros Estados. De ahí la reticencia a legitimar la acción contra Irak y la negativa a considerar este aspecto en la socavación de la autoridad nacional venezolana y cubana.”³⁴ Hay una lógica nueva, erosionadora de las soberanías latinoamericanas.

Estados Unidos ha determinado desde ya qué algunas de las nuevas amenazas adquieren fuerza en un contexto terrorista. En 2001 el secretario de Estado Colin Powell incluyó en la lista de organizaciones terroristas a las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC agregándolas en compañía del Ejército de Liberación Nacional (ELN), Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Núcleo Revolucionario (antes FLA), la Organización Revolucionaria 17 de Noviembre y el peruano Sendero Luminoso. El criterio elegido fue que “Las actividades de la organización deben representar una amenaza a la seguridad de los ciudadanos estadounidenses o a la seguridad nacional (defensa nacional, relaciones exteriores o intereses económicos) de los Estados Unidos.”³⁵

También las preocupaciones de Estados Unidos se relacionan con la existencia de áreas sin ley donde se establecen santuarios para extremistas fundamentalistas o lavado de dinero como la zona fronteriza colombo-venezolana o la Triple Frontera.

Una preocupación de la administración estadounidense es precisamente cómo fortalecer el dominio de la ley y consolidar el Estado. Como dice Fukuyama: “Durante el período posterior al 11-S, el asunto principal de la política global no giraba en torno de cómo reducir la estatalidad pero si de cómo construirla. Para cada sociedad y para cada comunidad, la decadencia del Estado no es el preludio de la utopía pero si del desastre. Un tema central al que se refieren los países pobres y que imposibilita su desarrollo económico, reside en su nivel adecuado de desarrollo institucional. No precisan de grandes Estados pero sí de Estados fuertes y eficaces dentro del limitado alcance de las funciones estatales necesarias”³⁶

En marzo 2006, la nueva versión de la *Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos*, destacó la amenaza latente de conflictos regionales e identificó las principales amenazas en Cuba, Colombia y Venezuela, además del avance del populismo para América Latina.

Los Ministros de Defensa de América del Sur, durante la I Reunión de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), realizada en Bogotá, en julio de 2006, para lograr acuerdos en temas de seguridad, identificaron las amenazas y desafíos en la región con posibles alcances transnacionales. Los asistentes identificaron el tráfico de drogas ilícitas y delitos conexos; el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; el terrorismo; el tráfico de personas y de órganos; y la delincuencia organizada transnacional. Los Ministros

³³ Garay, Ob. Cit., p. 68.

³⁴ Garay, Ob. Cit., p. 69.

³⁵ Garay, Ob. Cit., p. 69.

³⁶ Francis Fukuyama, “Estados débiles y legitimidad internacional” en *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B (Buenos Aires, 2004) p. 176

La guerra en pequeño

estimaron que eran amenazas multidimensionales, que exigen la cooperación entre las fuerzas y autoridades competentes en la lucha contra dichos ilícitos, conforme a la práctica y el ordenamiento jurídico interno de cada Estado.

VI. Un enfoque desde una estrategia de “mercado”

La actividad criminal constituye una forma propia de comportarse en los mercados que no busca el poder o la rentabilidad como primera prioridad, pues una falla sustantiva del análisis económico internacional ha sido tratar a los actores buscando el poder, vieja máxima del análisis realista, y ha descuidando la dimensión de economía política internacional. Constatando que con la globalización y la economía de mercado hay algunos actores internacionales estatales que pasan a ser víctimas. Hay –precisa- “una asimetría creciente entre los estados mayores con poder estructural y los estados más débiles que no lo tienen”.³⁷ Ello se produce por la interferencia del mercado ante los Estados. Susan Strange (1996) ha puesto de manifiesto que las actividades criminales siguen una lógica de mercado, al descentralizarse en sus riesgos y beneficios, de modo que lo hacen igual que las compañías transnacionales (Strange, 1990; 1991).

“allí donde los estados fueron una vez señores de los mercados, ahora son los mercados los que, en muchas cuestiones cruciales, son los señores que están por encima de los gobiernos estables”.³⁸

Los analistas internacionales han olvidado la presión de la tecnología y las finanzas. Y esto no es un dato menor. Susan Strange y John Stopford postulaban en *Rival status. Rival Firms: Competitions for World Market Shares* (1991) que dado “el cambio tecnológico acelerado, cuánto mayor fuese la movilidad del capital y la mejora del transporte y las comunicaciones, más irresistibles serían los incentivos para que las empresas industriales (...) trasladasen su producción a los países en desarrollo”.³⁹ Solo hace la salvedad que a diferencia de la empresa común, aunque también busca maximizar sus rendimientos, subordina la rentabilidad a la subsistencia de la organización en la que radica.

En nuestra opinión geopolíticamente hablando la actividad criminal se desarrolla en zonas menos prósperas –sean urbanas, regionales o nacionales- como una forma de emular el crecimiento y desarrollo de zonas más desarrolladas. La *Cossa Nostra* surgió de la parte más pobre de Italia y no al revés. De modo que esta sería una globalización al revés, desde la periferia en busca del centro. Los centros de operaciones están en zonas grises de los complejos urbanos y en la periferia de cada estado o zona económica importante.

Y entre la actividad criminal y la terrorista hay una coincidencia ya observada por los analistas como Chesneaux (1965) y Baechler (1975). Este último afirma que los revolucionarios usan el robo de bancos y otros crímenes con objeto de financiar sus actividades políticas. El financiamiento compulsivo es una forma común de las bandas terroristas como de las mafias de tipo étnico. Y la etnicidad es un elemento facilitador de su expansión transnacional: tal como ocurre con los italianos, los chinos, los rusos, los japoneses, y los chechenios. Kaldor hace

³⁷ Susan Strange, *La retirada del Estado*, p. 23.

³⁸ Strange, *ibidem*.

³⁹ Strange, *ob. Cit.*, p. 92. El libro trataba de una nueva teoría del poder a través del estudio de tres casos (Brasil, Malasia y Kenia) postulando que a las relaciones Estado-Estado, se agregaban a nivel internacionales las de Estado-firmas (empresas), y firmas-firmas. Más tarde reafirmó estas tesis en su artículo “Status, Firms and Diplomacy”, *International Affairs* 68, 1, January, 1992, pp. 1-15 (traducido en castellano por la revista diplomática del Perú), y sobre todo en su anterior artículo “The Name of the Game” contenido en Rizopoulos (1990).

La guerra en pequeño

mención que en la migración, el aumento desmedido de las peticiones de asilo, y “las redes de expatriados que se apoyan en la identidad”, extienden la acción de los grupos criminales.⁴⁰

Strange explica esto diciendo que son los patrones de poder los que han cambiado porque a su juicio los estados son víctimas de la economía de mercado. Es que en “el núcleo de la Economía Política internacional existe un vacío, un vacío que no ha sido convenientemente ocupado por instituciones intergubernamentales o por un poder hegemónico que ejerza el liderazgo en aras del interés común”⁴¹. La creación de “áreas grises” en los espacios internacionales es producto de que lo “que han perdido algunos [Estados] no ha sido ganado por otros. La difusión de la autoridad más allá de los gobiernos nacionales ha dejado un enorme agujero vacío de autoridad que podría denominarse desgobernación”⁴². Por cierto el panorama que presenta Strange más se identifica con estados débiles, en desintegración, o colapsados (que no son lo mismo), que con Estados desarrollados, con alta gobernabilidad, y poder tecnológico, económico y militar.

Lo nuevo del panorama es que las mafias están presionadas por la globalización y por ende la consecuencia “es la red de contactos que se han creado entre el crimen organizado de diferentes partes del mundo”.⁴³ Ello repercute en la administración de la violencia armada. Dada la multiplicación de actores no estatales, la búsqueda del financiamiento es parte de la violencia armada:

“No todos los actores [no estatales], pero sí muchos de ellos, son empresarios de la guerra, que conducen los conflictos bélicos por su propia cuenta y que consiguen el dinero que necesitan para ello en diversas maneras. Reciben apoyo financiero de personas privadas, de Estados y de comunidades de emigrantes, venden derechos de perforación y excavación para las zonas bajo su control, se dedican al tráfico de drogas y de personas, o consiguen dinero mediante la extorsión en calidad de protección o de rescate, y, sin excepción, obtienen provecho de las entregas de ayuda por parte de las organizaciones internacionales...”⁴⁴

La facilidad de obtener financiación prolonga indefinidamente los conflictos armados. De modo que para entender las características de guerra actual, hay que tener en mente “sus bases económicas”.⁴⁵ Parte de ella se origina en los cambios económicos globales, en las transformaciones de sistema internacional, y la fragmentación de Estados tiene que ver con las condiciones externas de modo decisivo. En muchos lugares las restricciones económicas intensifican la lucha por los recursos y su apropiación, y la globalización es más destructiva donde no encuentra un Estado robusto.⁴⁶ De modo que el escenario natural es la economía de guerra, economía depredadora y anormal, o zonas o ámbitos no bien regulados por el Estado en la sociedad.

Los costos de la guerra resultan baratos en comparación a los enfrentamientos de la Guerra Fría, consecuencia directa de la Revolución en Asuntos Militares. Pero para la violencia no gubernamental armas es cualquier cosa que infrinja bajas, incluso instrumentos de uso civil como balones de gas (Colombia), aviones comerciales (Estados Unidos), o embarcaciones ligeras (Somalia). Y por cierto las armas pequeñas y ligeras (fusiles automáticos, lanzagranadas y cohetes portátiles) que producen gran número de muertes, fáciles de ocultar y trasladar.

⁴⁰ Kaldor, *Las nuevas guerras*, p. 177.

⁴¹ Strange, ob. Cit., p. 35.

⁴² Strange, ob. Cit., p. 35.

⁴³ Strange, ob. Cit., p. 163.

⁴⁴ Herfried Münkler, *Viejas y nuevas guerras*, p. 1

⁴⁵ Münkler, ob. Cit., p.1

⁴⁶ Strange, ob. Cit., p. 23; Münkler, ob. cit, p.11

La guerra en pequeño

De ese modo hay un camino divergente: mientras los Estados sofistican sus sistemas de armas y aumentan sus costos de mantención y operación, los actores no estatales suplen la diferencia de presupuestos con la compra de armas ligeras y livianas y el empleo imaginativo de elementos civiles para convertirlos en armas inesperadas, y añadir así el factor sorpresa. Tal determinación hace viable económicamente la acción armada y permite su prolongación en el tiempo.

Pero incluso este costo tan bajo debe ser solventado. Entonces ahí entra el financiamiento ilícito de estos grupos: “el excedente social ya no se extrae por medio de un aparato fiscal regulado mediante leyes, sino de forma arbitraria y excesiva, mediante la coacción, el robo y el saqueo”.⁴⁷ Para Münkler fue la racionalidad económica hizo transitar a los movimientos de una economía cerrada o a otra abierta, debido a que obtener financiamiento externo se convirtió en una prioridad. El fenómeno se vivió primero en la guerra de Afganistán con el cultivo y tráfico de opio por los señores de la guerra, considerado como el paradigma de economía criminal internacional.⁴⁸

Modernamente África se ha convertido en una fuente de ingresos ilegales por medio de las guerras: oro, diamantes, y otros productos.⁴⁹ La imbricación de conflictos y recursos es sobre todo paradigmática en África como lo ha visto Rigel Letelier (2004)⁵⁰. Pero también podemos encontrar trazos de la guerra por los recursos en América Latina: la explotación del petróleo para el gobierno colombiano, versus el tráfico de cocaína y esmeraldas para la narcoguerrilla. En el Amazonas, aparte de las nombradas, las organizaciones criminales trafican maderas preciosas. Está claro que el fin del monopolio de las armas ha fortalecido a muchos actores no estatales conflictivos.

VII. La guerra en pequeño: la persecución del financiamiento ilícito.

La estrategia regional hemisférica tiene que ver con la inmediata solidaridad continental frente al ataque terrorista del 11-S. Fue la primera zona del mundo que solidarizó con Washington y firmó la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y puso en práctica la Resolución N° 1373 (2001) sobre lavado de activos del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Las reuniones hemisféricas incorporaron la lucha contra el financiamiento ilícito en sus diversas reuniones. Por ejemplo, aceptando que las amenazas, preocupaciones y desafíos de la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional, en Bridgetown (2002)⁵¹. La región precisó la necesidad de fortalecer las alianzas y la cooperación subregionales, asimilando la idea que las nuevas amenazas contra la seguridad son asuntos intersectoriales, incluso transnacionales, y que requieren un trabajo coordinado de la tríada sector privado - gobiernos - sociedad civil. En esta misma idea se inscribió la tesis de tener una “arquitectura flexible” de seguridad, forjada en la superposición de medidas de confianza mutua, acuerdos bilaterales, subregionales y continentales dentro de América. Idea que acepta la Organización de Estados Americanos en su *Declaración de Seguridad de las Américas* (Parte II,

⁴⁷ Münkler, Ob. Cit., p. 100.

⁴⁸ Herfried Münkler, Ob. Cit., p. 124.

⁴⁹ « Au cours des dix années qui ont précédé, quelque quatre millions de personnes, principalement des civils, ont péri dans des guerres non conventionnelles, financées par des trafics de diamants, de drogues ou d'armes », Marwan Bishara, « Des guerres asymétriques au « chaos constructif », *Le Monde Diplomatique*, Archive (París, octobre 2006) pp. 4-5.

⁵⁰ Rigel Letelier, “África: las guerras por los recursos. Caso de estudio: RDC”, en revista cibernética *Cuadernos de Difusión* N° 22, Academia de Guerra del Ejército de Chile (Santiago de Chile, mayo, 2004), p.10. En www.acague.cl/publicaciones/CD22/his/d/2.pdf

⁵¹ OEA. *Declaración de Bridgetown, de junio de 2002*, 3er párrafo. En: www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

La guerra en pequeño

“De los valores compartidos y enfoques comunes”, N° 4, letra I). En ese documento uno de los últimos puntos era la lucha frontal contra el terrorismo y su financiamiento, mediante el intercambio de información y personal, la asistencia jurídica e intercambio cibernético, en los niveles bilaterales, subregionales y continentales. En 2003 se realizó en México la Conferencia Especial sobre Seguridad, donde se discutió el tema integralmente⁵².

Ahora bien, una estrategia para conducir la guerra contra el terrorismo puede ser, perfectamente la interpretación del financiamiento ilícito como una estrategia de adaptarse al mercado. Un mercado dominado tanto por las necesidades de transferir dinero fresco de un lugar a otro, o resguardarlo de inspecciones, hasta aprovechar las oportunidades de la guerra por los recursos.

¿Y cuáles son los recursos? La cocaína es el principal (México, Colombia, Perú, y Bolivia). En Brasil las maderas preciosas (Brasil). A ellos se suman el tráfico de migrantes, la trata de blancas, el mercado informal del dólar (en algunos países), las imitaciones de marcas y productos, el contrabando, todos presentes en las llamadas “áreas grises” del Continente. Por cierto hay que reflexionar sobre el hecho que las actividades terroristas como las de tipo criminales varias, que no coinciden en su objetivo estratégico, tienden a reproducir ciertos comportamientos planetarios a la hora de sustentar económicamente sus acciones de violencia. No son lo mismo, pero su comportamiento es vulnerable por el mismo lado: su comportamiento económico.

Por ello la acción directa puede ser desgastadora para países que tienen ante sí un escenario geográfico imponente y reducidos medios, o peor aún si es en espacios reducidos pero urbanos. Entonces la posibilidad de sufrimientos para la población civil puede incrementarse dramáticamente. El control contra el financiamiento ilícito, en cambio, es selectivo, es parte de una estrategia de seguridad, y no exige recursos del área de la defensa, a la vez que imposibilita la trasmisión de ciertos males inherentes en Latinoamérica a la lucha contra el narcoterrorismo. Además ayuda a combatir el terrorismo global de corte sectario⁵³, porque las doctrinas militares y libros blancos existentes en América Latina, con excepciones muy puntuales como Colombia ven las amenazas terroristas como un prioridad lejana.

La postura del gobierno argentino impulsó la creación del CICTE dentro de la OEA en 1998 y ello fue uno de los inicios de lucha antiterrorista en este campo. En ello convergió con los acuerdos de la Convención de Basilea de ese mismo año. En 2000 se creó por 9 países de América del Sur el Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica (GAFUSUD) destinada a combatir el lavado y la financiación del terrorismo a nivel regional. Su sede está en Buenos Aires. Esto complementa la constitución de UAF locales, bajo un modelo común, consecuente con los llamados de la OEA y ONU a combatir el lavado de activos.⁵⁴ Desde el punto de vista organizacional las Unidades de Inteligencia Financiera (UIFs) son entes estatales

⁵² OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Conferencia Especial Sobre Seguridad. México, DF, 27 y 28 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00360T01.doc>

⁵³ Aunque es indudable que las comunidades islámicas son reducidas, su autonomía las hace crecientemente atractivas para las organizaciones ilícitas. Por ejemplo se han descubierto lazos con el yihadismo en el movimiento *Jamaat al Muslimeen* que intentó derrocar al gobierno de Trinidad y Tobago en 1990. También desde hace un tiempo más amplio la zona de la Triple Frontera está en vigilancia no solo por Estados Unidos, sino por Brasil y Argentina. Véase “EE.UU. pone la mira en América Latina”, *El Mercurio*, 4-VI-2007, p. B 10. Tomado con autorización de *The Wall Street Journal*.

⁵⁴ La definición de UIF del Grupo de Egmont, que coordina la cooperación entre ellas, es que se trata de un organismo estatal, central, encargado de recibir, solicitar, analizar y presentar a las autoridades competentes, información financiera relacionada con fondos sobre los cuales se sospecha una procedencia delictiva o potencial financiamiento del terrorismo, o requerida por la legislación o la reglamentación nacional, con el objeto de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, www.uaf.cl/entidades_uaf.htm

La guerra en pequeño

para luchar contra el lavado o blanqueo de activos, y se originan primitivamente en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas dictaminadas en la Convención de Viena en 1988.⁵⁵

La determinación en Chile de insertar la Unidad de Análisis Financiero en el Ministerio de Hacienda fue inspirada en la experiencia política reciente, especialmente en la reticencia a los organismos de inteligencia (si bien unidades de la Policía de Investigaciones realizan este papel además de la recién creada Agencia Nacional de Inteligencia, ANI). El diputado Jorge Burgos, miembro de la Comisión respectiva, sostuvo que pasarla al Ministerio de Hacienda ratificaba la idea de separar las funciones de inteligencia financiera a la Agencia Nacional de Inteligencia, para que esta última fuera solo “un ente eminentemente de comunidad de inteligencia e intercambio de información, y separarla del tema del control preventivo del lavado de dinero”. Quizás esta mirada es discutible, pero es una opción real. Bajo esta mirada la UAF chilena es una instancia administrativa, antes que policial o judicial. Administrativamente es un departamento con 16 especialistas desde su creación por la ley N° 19.913 del 18 de diciembre de 2003. Inició sus actividades en abril de 2004, del Ministerio antes mencionado, bajo directa tuición del Presidente de la República. Entre sus antecedentes legales están la ley antiterrorista y la de persecución del narcotráfico. Una Unidad que tiene un personal de 16 personas, y que tiene por misión pedir información a entidades y bancos. Una vez que se tienen indicios sospechosos debe remitir el Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS)⁵⁶ la información a Ministerio Público (fiscalía jurídica) y al Consejo de Defensa del Estado, que salvaguarda los intereses fiscales. Jurídicamente el delito de blanqueo de activos esta asociada a la figura de “organización ilícita criminal”, lo que eleva significativamente las penas.⁵⁷ Actualmente la dirige Víctor Ossa.

De acuerdo al informe de diciembre de 2006 del Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica (Gafisud), Chile es el mejor conceptuado de la región, pero todavía hay zonas mal tratadas, y para lo cual se sugieren al Gobierno chileno 40 recomendaciones, para remediar la ausencia de “una evaluación permanente y amplia respecto de las entidades cambiarias, financieras y bancarias”, y una legislación deficiente sobre todo en el área cambiaria.⁵⁸ Por ello se avanza en un nuevo proyecto de ley que levantaría el secreto bancario en consonancia con la tendencia mundial, aun cuando exceda los términos de la lucha contra el terrorismo.⁵⁹

Una comisión oficial de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y de la Fiscalía Nacional chilena viajó a Buenos Aires. Se avanzó en la tipificación del delito de lavado que no estaba listo en 2003. De acuerdo a una fuente citada por *La Nación*, “Comparativamente Chile está mejor que sus vecinos, pero es deficiente al interior [del país]. Por ejemplo, no se fiscaliza en forma adecuada que las entidades bancarias y financieras declaren los movimientos sospechosos.

⁵⁵ Unidades de Inteligencia Financiera (Chile). Sitio: http://www.uaf.cl/identidades_uaf.htm

⁵⁶ Esta definido en el artículo 3° de la ley de la UAF como “todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente, sea que se realice en forma aislada o reiterada”. “todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente, sea que se realice en forma aislada o reiterada”, www.uaf.cl/entidades_uaf.htm

⁵⁷ Juan Pablo Cárdenas, Entrevista al diputado Jorge Burgos, “Inteligencia financiera: ¡a luchar contra el lavado!”, 26-IX-2003. *Diario Electrónico, Radio de la Universidad de Chile*. Adaptación de Paulette Dougnac. En <http://www.radio.uchile.cl/notas.aspx?idnota=3518>

⁵⁸ Carla Gallego, “Chile sube en evaluación antilavado, pero mantiene deficiencias legales”, www.lanacion.cl Consultado el 28.12.2006 9:24 AM

⁵⁹ “UAF valora abrir secreto tributario y especialistas cuestionan proyecto”, *El Mercurio*, 26-V-2007, B2. El Gobierno chileno presentó una iniciativa en este sentido: ver “Gobierno permitirá a la UAF levantar la reserva bancaria”, *El Mercurio*, 4-VI-2007, p. B2.

La guerra en pequeño

Esto debilita a las policías, a la Fiscalía, a los servicios de Aduana e Impuesto Internos, incluso a la UAF".⁶⁰

Precisamente por ello el próximo embajador de Estados Unidos, Paul Simons, en el curso de las respuestas que entregó al senador republicano Richard Lugar en el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, propugnó cambios en la legislación chilena. "De ser confirmado, enfatizaré al Gobierno de Chile la importancia de decretar una legislación que cumpla totalmente con los estándares internacionales, haciendo todo lo posible para facilitar las investigaciones. La legislación sobre financiamiento del terrorismo parece sólida, pero todavía no ha sido testeada". A su juicio la "Unidad de Inteligencia Financiera chilena requiere mayor apoyo institucional para ser más efectiva. Adicionalmente, instituciones financieras no bancarias, como las casas de cambio y las compañías de mensajería, actualmente no están bajo ninguna supervisión de órganos reguladores para cumplir con estándares de antilavado de dinero y financiamiento antiterrorista".⁶¹

Entre los éxitos se destaca la promulgación en agosto de 2006 del establecimiento de perfiles de riesgo respecto de clientes y multas aplicables a las firmas que no apliquen las políticas antilavado. El área menos controlada son las casas de cambio, pues no está vigilada por organismos públicos, y es uno de los principales canales a nivel mundial de lavado de dinero. Comprobando este aserto la Operación "Suspiro Europeo", coordinada entre la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda y la policía logró la desarticulación en abril de 2007 de un importante grupo de blanqueo de activos en euros y dólares, vinculado a la familia chilena-colombiana Mazza, que remitían dinero legal hacia Estados Unidos y Colombia aprovechando varias casas de cambio en su propiedad.⁶²

Otro frente en discusión es la capacitación. En enero de 2007 instructores de los departamentos de Hacienda y de Justicia de los Estados Unidos dictaron un curso a miembros de la Fiscalía Nacional, de la Policía de Investigaciones, de Carabineros, de la Unidad de Inteligencia Financiera, de la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI), del Servicio de Aduanas, y del Servicio de Impuestos Internos (SII). Al curso concurren además fiscales e investigadores de Bolivia y Perú.⁶³

La acción preventiva sobre el financiamiento del terrorismo está concentrada también en los movimientos bursátiles y comerciales de la "Zona Franca" de Iquique, un sector sometido a excepciones tributarias y aduaneras. Excepcionalmente en 2006 se empezó a investigar una red de narcotráfico ligada al extremismo islámico, dirigida por un sirio, que dirigía la operación desde lejos. En marzo de 2007 la policía chilena desarticuló la red que reclutaba brasileños y chilenos, encargando la diligencia al Equipo de Reacción Táctica Antinarcóticos de la Policía Civil de Investigaciones.⁶⁴

También en Argentina la Unidad de Análisis Financiero está fuera del aparato de inteligencia: es de orden jurídico y radica en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, para buscar y procesar "información sensible" y dirigirla hacia las autoridades dedicadas a la represión

⁶⁰ Carla Gallego, Ob. Cit.

⁶¹ Antonieta Cádiz, "Candidato a reemplazar a Craig Kelly espera la ratificación del Senado norteamericano: Próximo embajador de EE.UU. a favor de endurecer normas contra lavado de dinero", *El Mercurio*, martes 9.10.2007, p. C 2.

⁶² Véase por ejemplo la crónica de Hernán Ávalos, "El Clan Mazza organiza blanqueo de fondos", lunes 2 de abril de 2007.

⁶³ "Expertos estadounidenses dictarán curso para investigación del lavado de dinero", Miércoles 3 de Enero de 2007, 22:53, *El Mercurio Online*, www.elmercurio.com

⁶⁴ Carla Gallegos y J. Molina, "Caen líderes de red de narcotráfico fundamentalista", *La Nación*, 19-III-2007. En www.lanacion.cl

La guerra en pequeño

del lavado de dinero. La ley N. 25.246 determina dos órganos y no uno⁶⁵: la Unidad de Información Financiera (UIF), dedicada a estudiar transacciones sospechosas o inusuales, y la Unidad de Información Antilavado de la Superintendencia de Seguros de la Nación (UASSN) creada en 2002, que trata sobre de activos o financiamiento del terrorismo en el sector seguros.

VIII. Conclusiones

La Guerra contra el Terrorismo tiene un sustento empírico que son los esfuerzos de grupos que emplean el terrorismo por cambiar la configuración del sistema internacional en base a actitudes sectarias. Ya no se trata, como hemos dicho de actos localizados territorial y políticamente, sino de acciones descentralizadas de violencia a escala planetaria. Específicamente los grupos yihadistas argumentan en pro de la reconstitución del Gran Califato, y su estrategia ha sido imitada por otros grupos no islámicos, y quizás tienen paralelismo en otros casos recientes como el de la ex Yugoslavia. Como sea, la lucha contra el terrorismo no es imaginaria, y podría prolongarse indefinidamente como lo acaba de postular un informe en 2007 del IISS de Londres, al alertar de las capacidades de golpear de aquel.

Esto pone en prueba la estabilidad de los Estados. Las exitosas estrategias de Al Qaeda tras el 11-S, que pasó de un núcleo central a una red y “franquicia” su nombre y estilo, ha puesto en evidencia que toda organización ilícita, no solo terrorista, puede adoptar estas estrategias. En el caso de América Latina si bien no está en primera línea de la violencia política, si hay posibilidades de colapso de Estados, crisis económicas, emergencias humanitarias y eventual sectarismo identitario tanto regionalista como étnico. Como afirma Delmas el derrumbe del Estado genera más violencia, y la lucha por la gobernabilidad es una estrategia de largo plazo contra el terrorismo.

Pero ello no impide tener estrategias de mediano y corto plazo. Primero hay que reconocer la heterogeneidad de posiciones en los distintos países, y dentro de ello la poca visibilidad de la lucha contra el terrorismo como “guerra” política-militar de primer orden. Por ello estimamos que debe estar en primer lugar el control del lavado de dinero y el financiamiento ilícito. Esto porque las organizaciones criminales aunque con distintos fines, se comportan como asociaciones empresariales anómalas, que buscan primero que nada en la actividad económica su sobrevivencia.

En un escenario internacional donde no la tienen fácil, las organizaciones de todo tipo convergerán en a) maximizar sus ingresos, y b) proporcionarse mediante ellos una logística adecuada. Una forma de impedir la difusión de sus actividades, contando para ello que los Estados si no lo impiden se debilitaran y colapsarán, esa es la urgencia e importancia de una lucha centrada en los recursos. Porque los recursos son el instrumento inicial para desarrollar sus actividades.

Bibliografía

Andréani, Gilles, “The “War on Terrorism”: Good cause; wrong concept”, *Survival. The ISS Quarterly*, Vol. 46, Nº 4, Winter, ISS (London, 2004-05), pp. 31-50.

Arquilla, John y Ronfeldt, *Redes y guerras en red*, Alianza Editorial (Madrid 2003).

Azzellini, Darío, *La privatización de la guerra*, Editorial Ariel (Barcelona, 2004).

⁶⁵ La definición oficial argentina de lavado de dinero es “Convertir, transferir, administrar, vender, gravar o aplicar de cualquier otro modo, dinero o bienes provenientes de un delito en el que no hubiera participado, con la consecuencia de que los bienes originarios o los que los sustituyan, adquieran la apariencia de un origen lícito”. Unidad de Información Financiera en: www.uif.gov.ar Visita Nº: 477 desde 23/01/2007 04:23:32 p.m.

La guerra en pequeño

Bernales, Enrique, *Privatización de la guerra*, Naciones Unidas (Nueva York, 2004).

Bishara, Marwan, « Des guerres asymétriques au chaos constructif », *Le Monde Diplomatique*, Archives, octubre 2006, pp. 4-5.

Carta del Presidente George W. Bush, como presentación de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América, 16 de marzo de 2006.

Contreras Polgatti, Arturo, *Conflicto y guerra en la post modernidad*, Editores Mago (Santiago de Chile, 2005)

Contreras Polgatti, Arturo, y Garay Vera, Cristián (editores), *Áreas sin ley, espacios vacíos y Estados Débiles*, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Instituto de Estudios Avanzados (Santiago de Chile, 2005).

Delmas, Philippe, *El brillante porvenir de la guerra*, Editorial Andrés Bello (Santiago de Chile, 1996).

Handel, Michael I., *Weak States in the International System*, (London) 1990.

Letelier, Rigel, "África: las guerras por los recursos. Caso de estudio: RDC", en revista cibernética *Cuadernos de Difusión* N° 22, Academia de Guerra del Ejército de Chile (Santiago de Chile, mayo, 2004). En www.acague.cl/publicaciones/CD22/his/d/2.pdf

Estados Unidos, *The National Security Strategy of the United States of America*. Washington DC, Marzo 16 de 2006. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/2006.pdf>

Estados Unidos, *Los Estados Unidos de América. Seguridad Nacional*. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/nationalsecurity/index.es.html>

Federación Rusa, *National Security Concept of the Russian Federation*, Moscú. Enero 10, 2000. Disponible en: <http://fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/gazeta012400.htm> (consultado 8-V-2006)

Fuentes, Claudio, editor, *Bajo la mirada del halcón. Estados Unidos – América Latina post 11/09/2001*, FLACSO (Santiago de Chile, 2004).

Fukuyama, Francis, "Estados débiles y legitimidad internacional" en *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B (Buenos Aires, 2004).

Garay Vera, Cristián. "Diálogo Norte-Sur de Seguridad en Las Américas", en Revista *Diplomacia* N° 98 (Santiago de Chile, Abril – Junio 2004)

Garay Vera, Cristián, *La Camaleónica Naturaleza del Conflicto Posmoderno*. Biblioteca del Oficial, Ejército de Chile, Departamento Comunicacional (Santiago de Chile, 2004).

Fukuyama, Francis, "Estados débiles y legitimidad internacional" en *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Ediciones B (Buenos Aires, 2004).

Kaldor, Mary, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la Era Global*, Tusquets Editores (Barcelona, 2001). También en:

www.barcelona2004.org/eng/actualidad/biblioteca/biblioteca_selecta/ficha.cfm?lnkBiblioteca=80&txtCategoria=Freedom%2C%20Security%20and%20Peace

La guerra en pequeño

Kaldor, Mary , “Wanted: Global Politics – new types of violence are on the rise, and the only exit route is political (multilateral policies)”, *The Nation*, noviembre 2001

Kaplan, Robert, *El retorno de la antigüedad. La política de los guerreros*, Ediciones B (Buenos Aires, 2004). Título original, *The Return of the Ancient Times*. 1ª edición en castellano, Barcelona, 2002.

Merlos, Alfonso, *Al Qaeda. Raíces y metas del terror global*, Biblioteca Nueva (Madrid, 2006).

Ministerio de Defensa de Chile (República de Chile) *Libro de la Defensa 2002*, (Santiago de Chile, 2003).

Münkler, Herfried, *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Siglo XXI (Madrid, 2005). Traducción de *Die neun Kriege*, 2002, Reimberg bei Hamburg.

Norton, Richard, “Feral Cities”, *Naval War College Review*, Vol. 56, Nº 4 (Autumn, 2003). En <http://www.nwc.navy.mil/press/Review/2003/Autumn/art6-a03.htm>

OEA. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. Conferencia Especial Sobre Seguridad. México, DF, 27 y 28 de octubre de 2003. Disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/CE00360T01.doc>

OEA. *Declaración de Bridgetown: Enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica*. Resolución de la Asamblea General, Bridgetown, Barbados, 2 de julio de 2002. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/ag02/agdec_27.htm

Palacios, José Miguel y Arana, Paloma “Doctrina militar rusa: herencia soviética, realidades postsoviéticas, perspectivas europeas” en revista *Cidob d’afers internacionals* Nº 59 (Barcelona, Octubre-Noviembre 2002). Disponible en: www.cidob.org/Castellano/publicaciones/Afers/59palacios.cfm (consultado en abril 23, 2006).

Ramonet, Ignacio, “Somalie”, en *Le Monde Diplomatique*, février 2007, p.1 en: www.monde-diplomatique.fr

Record, Jeffrey, “The limits and temptations of America’s Conventional Military Primacy”, *Survival*, Vol. 47, Nº 1, IISS (London, Spring 2005).

Roberts, Adam, “The `War on Terror` in historical perspective”, *Survival*, Vol. 47, Nº 2, (London, Summer, 2005) 101-130.

Rufin, Jean-Christophe, *L`empire et les nouveaux barbares. Ruptures Nord-Sud* (Paris, 1992)

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *SIPRI Yearbook 2005. Armaments, disarmaments and International Security en español*, SIPRI, Solna (Suecia) / Centro de Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de México, México, www.prodigyweb.net.mx/mcrosas Disponible en : www.sipri.org

Stevenson, Jonathan, “Desmilitarising the War on Terror”, *Survival*, Vol. 48, Nº 2 (London, Summer, 2006) 37-54

Strange, Susan, “The name of the Game”. En Rizipoulos, Nicholas X., editor, *Sea Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1990, pp. 238-273.

La guerra en pequeño

Strange, Susan, *La retirada del Estado*, Icaria Editorial / Intermón (Barcelona, 2001) Primera edición, *The retreat of the State*, Cambridge University Press, 1996.

Strange, Susan y Stopford, John M., *Rival States, Rival Firms: Competitions for world market shares*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Unidades de Inteligencia Financiera (Chile), http://www.uaf.cl/entidades_uaf.htm

Van Creveld, Martin, *The transformation of war*, Free Press (New York 1991)

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa en la región: Balance y desafíos de la integración regional en materia de Defensa

Lic. Hebe Gazzotti

La **Licenciada Hebe Gazzotti** es **directora** del Instituto de Estudios de Seguridad Internacional y Defensa (**SID**) de la Fundación Rioplatense, dedicado a la capacitación de civiles para la defensa y al estímulo de estudios sobre el área.

En la actividad académica, se desempeña como Profesora Titular de **Historia Constitucional Argentina en la Universidad Católica de Salta**. Fue asesora de la presidencia (2005) y de la Comisión de Defensa de la **Cámara de Diputados de la Nación** (2004-2006) y durante dos años, **asesora** de la Secretaría de Asuntos Militares **del ministerio de Defensa** (2002-2003)

Es **profesora de Historia** y **Licenciada en Sociología** por la Universidad de Buenos Aires.

Participó en numerosas actividades organizadas por el CHDS: realizó el curso de Modern Defence Management Techniques (Washington 2003), el Seminario Avanzado en Formulación de Políticas y Transformación de la Defensa, (Asunción 2004) y el Seminario Avanzado “Diálogo Hemisférico sobre las Prioridades de la Política de Defensa de los Estados Unidos en el Siglo XXI” (Miami, 2006)

En la misma temática, completó el curso Modern Defense Management Techniques dictado por el Royal Military College of Science y la Universidad de

Cranfield de Gran Bretaña (2003)

Participó como representante del Ministerio de Defensa argentino en el Hexalateral War Game (Valparaíso. 2002), el Executive Seminar on Military-Media Relations del Defense Institute of International Legal Studies (2002) y como panelista representante de ONG en la Conferencia Especial de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA (Washington, 2005)

En los últimos años ha presentado ponencias en: FLACSO (México 2003), Simposio del Grupo de Egresados del CHDS (Chile, 2003); REDES (Brasil, 2002) ; Simposio del Grupo de Egresados del CHDS (Uruguay, 2002) ; ALAS (Guatemala, 2001) y Nacionales VII° (2004), VI° (2003) y V° (2002) Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos, EDENA.

[\[Back \]](#)

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa en la región: Balance y desafíos de la integración regional en materia de Defensa

Lic. Hebe Gazzotti

Instituto de Estudios de Seguridad Internacional y Defensa (SID). Fundación Rioplatense

Introducción

Hace cinco años, presentábamos un trabajo que tenía como objetivo realizar un aporte conceptual para la regionalización en materia de Defensa. Partíamos de la convicción de que la regionalización, es decir la integración del área, era la respuesta eficiente y efectiva a las diferentes coyunturas nacionales y a la internacional, en los comienzos del nuevo siglo, cuando “las nuevas amenazas” conformaban un magma teórico, precisamente, a partir de lo que denominamos el fin de la utopía de la globalización perfecta ¹.

Ya por entonces, y de manera manifiesta en las conferencias internacionales de Seguridad Hemisférica dadas en el marco de la OEA ², se evidenciaban las enormes dificultades existentes para un acuerdo que posibilitara una estrategia común a nivel regional, entendiendo aquí la región como el espacio hemisférico. Las diferentes realidades de los países, las diferentes percepciones de “la amenaza”, las diferentes concepciones respecto de las misiones del instrumento militar y sus correspondientes doctrinas, se plasmaban en diferencias de lenguaje que produjeron un híbrido (por su extensión), y no pudieron encontrar definiciones unívocas que permitieran organizar respuestas consecuentes.

Sin embargo, manteniendo la convicción, por razones de orden práctico y realista -pero también por razones de desarrollo histórico-, de la necesidad de avanzar hacia procesos integradores en la materia, muchos veíamos que la organización de espacios crecientemente cooperativos entre países con visiones

¹ IIIº Simposio regional. Montevideo, Uruguay, CHDS. Gazzotti, Hebe. Aportes para la regionalización de la Defensa.

² Ej: OEA. AG/DEC. 27 (XXXII-O/02) Declaración de BRIDGETOWN: Abordaje multidimensional de la Seguridad Hemisférica, 4 de junho de 2002

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

más concordantes y donde se podía ya apelar a, mas de un decenio ³, de una manifiesta voluntad común hacia la integración y la búsqueda de un sistema integrado de Defensa, era un destino posible a nivel subregional.

Subregional, definido entonces, como un espacio geográfico, de los países del Cono Sur, y como una organización tendiente a un Mercado Común (MERCOSUR), con cuatro socios plenos y dos asociados. El Mercosur, en poco más de un decenio, resultó ser una organización imperfecta y conflictiva en materia de intereses económicos que, sin embargo, había pasado a lo largo de su existencia, duras pruebas políticas⁴ sorteadas con éxito y con una cláusula acorde a la historia reciente de los países miembros, que fortalecía el sistema democrático, convirtiéndolo en condición necesaria para el proceso de integración⁵.

Efectivamente, y sustentando lo dicho en algunos teóricos, elegimos para el caso, al tan citado Samuel Huntington, cuando al responder respecto de la identidad (que incluye la identidad nacional), nos dice: "*sabemos quienes somos sólo cuando sabemos, quiénes no somos y con frecuencia sólo cuando sabemos contra quiénes estamos...*"⁶. En el SXX estas identidades, trataron de fortalecerse por el conflicto con el otro, cercano pero diferente y de manera muy marcada en los momentos en que la región se vestía con quiebres al orden constitucional.

En esos tiempos, el Estado reforzó esas identidades desde una diferenciación acompañada de un juicio de valor que denostaba al "otro" en la región. En el recorrido por muchos años del siglo se muestra que lo predominante fue, lo que podíamos llamar, la política del "mal vecino".

Esta caracterización nos resulta útil a la hora de analizar, acorde con el objetivo del presente trabajo, cómo se construye hoy la "otredad" en la subregión y nos plantea una primera pregunta sustancial: ¿existe hoy, entre los países del MERCOSUR, una concepción unánime de "otredad"? y, por ende, existe una visión unánime de "contra" quiénes, o contra qué estamos?. Traduciendo la pregunta al

³ Nos referimos a la Firma del Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991

⁴ Un buen ejemplo de lo afirmado se produjo en abril de 1996 en oportunidad de la intentona del general Lino Oviedo en Paraguay contra el gobierno del presidente Juan Carlos Wasmosy provocó "*la declaración de los cancilleres del Uruguay y de la Argentina de que el respeto a los regímenes de extracción democrática es una condición inexcusable para la permanencia en el Mercosur*". En. Diario La Nación, Nota editorial, 24/4/96

⁵ La Declaración Presidencial sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur' (San Luis, Argentina, 25 de junio de 1996), llevó la firma .de los cuatro países miembros, más la adhesión de Chile y Bolivia. En ella se expresa que "*la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la cooperación en el Tratado de Asunción y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración en curso respecto al Estado-miembro afectado*"

⁶Huntington, Samuel. El Choque de las Civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. P/ 22.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

lenguaje específico del área de nuestro interés ¿tenemos los países que hoy conforman el MERCOSUR, una percepción unánime de qué o de quiénes debemos defendernos?.

Decíamos que la pregunta es sustancial porque, hace cinco años, las tendencias parecían señalar que, efectivamente, se tendía hacia un acuerdo subregional que, después del 11/9, no dejaba dudas. De tal modo que, eliminadas las hipótesis de conflicto armadas entre países vecinos, atentos a las amenazas de “nuevo cúneo” y su característica de transnacionalidad, tanto en su conformación como en sus objetivos de ataque, la respuesta hacia un fortalecimiento de un sistema integrado de Defensa, parecía ser la única estrategia deseable y posible, frente a un actor inasible con las estrategias y medios de la guerra convencional y con las asimetrías que, en materia de recursos evidenciaba la coyuntura internacional.

Tal parece que en el siglo XXI, y coincidiendo con la aceleración de los tiempos, cinco años es un lapso suficiente cómo para rever lo pensado, para iniciar un nuevo diagnóstico al cual, **el presente trabajo, tiene la pretensión de contribuir con algunos aportes hacia la visualización del futuro del MERCOSUR, en materia de Defensa.**

Consideramos que, desde el Tratado de Asunción, se han encadenado hechos que han propiciado la integración y otros tantos que han, al menos, retardado o desacelerado el proceso.

Sin embargo, de lo mucho acontecido nos queremos centrar en dos cuestiones recientes que, a priori, creemos que pone en serio riesgo la continuidad de lo se pensábamos que era una tendencia irreversible.

Nos referimos concretamente a la **inclusión de Venezuela en el Mercosur y a la reglamentación de la ley de Defensa en la Argentina.** Consideramos que ambos hechos podrían ser el inicio de una nueva tendencia con fuerza centrífuga que, en el mejor de los casos, nos aleje en el tiempo, de un deseable sistema de Defensa integrado subregional.

Creemos pertinente, antes de abordar los dos puntos que hemos caracterizados como centrales en el presente trabajo, recorrer someramente las lecciones aprendidas y las distancias aún no salvadas entre los deseos discursivos y los hechos institucionales que suponen jalonar el *continuum* de confianza mutua, cooperación e integración.

I. El vaso medio lleno-El vaso medio vacío

No hace mucho tiempo se dijo que *“la vocación de los ejércitos no es ser nacionalistas sino defender a sus sociedades. Si esas sociedades deciden integrarse con otras sociedades, el objeto a defender pasa a ser otro. Los ejércitos defienden a sus sociedades con la forma en que esas sociedades deciden darse a sí mismas. Si deciden darse una forma integrativa defenderán ese sistema. Hoy en día nuestro*

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

*nacionalismo se traduce en una forma integrativa. (...)La integración es un estadio superior de la nacionalidad..."*⁷.

La frase fue escrita por un diplomático y, si bien parece tener una buena dosis de romanticismo al dejar implícito una homogeneidad que poco se condice con la realidad, nos resulta útil para ejemplificar cuál sería el punto máximo de un sistema de Defensa integrado.

Es por ello que consideramos pertinente recordar algunos pasos sustanciales dados en nuestros países, en un recorte temporal que nos lleva a la década del '80 del siglo pasado, con una especial aceleración en los '90 y en los primeros años del nuevo siglo y que hoy, como ya dijéramos, parece encontrarse con serias dificultades para avanzar en la integración.

Hasta ahora, entre los países del Cono Sur, la mayor efectivización y consolidación de la confianza, en cantidad y calidad de las medidas implementadas, se siguen dando en las relaciones bilaterales.

En el caso de la Argentina y Brasil, además del alto grado de apertura que se ha alcanzado en el nivel operativo de las fuerzas armadas, se han multiplicado también las instancias de coordinación política en el ámbito de la defensa. A través del Memorando de Entendimiento sobre Consulta y Coordinación se creó, en 1997, el Mecanismo de Consulta y Coordinación entre los Gobiernos de Argentina y de Brasil en materia de Defensa y Seguridad. Este mecanismo, conocido como 2+2, reúne anualmente a los Cancilleres y Ministros de Defensa de cada una de las partes. En la Primera de las reuniones, fue creado el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico, cuya función es el seguimiento y la puesta en práctica de las decisiones tomadas en dichas reuniones. Sin embargo, en rigor de verdad, debemos decir que de su sistematización y periodicidad, depende su profundización y ampliación.

Existe además, otra instancia política creada para encauzar esa cooperación, aunque su labor no se desarrolla ya en el nivel estratégico de las anteriores. Se trata del Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Argentina. Dicho grupo involucra únicamente a los Ministerios de Defensa y su objetivo es el de desarrollar estudios sobre medidas destinadas a fortalecer las relaciones bilaterales y la cooperación entre los dos países en el área de defensa.

Por su parte, la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados de Argentina y la Comisión de Defensa y Relaciones Exteriores de Brasil inauguraron un espacio de intercambio que fue auspicioso pero que, lamentablemente, no ha desarrollado aún sus potencialidades. Las reuniones no se han sistematizado y sus logros tangibles son aún inexistentes.

Un avance significativo en la región, se dio en el área del control de armamentos. Nos referimos al Acuerdo Bilateral para el uso exclusivamente pacífico

⁷ Cisneros, Andrés. En: Diario Clarín 16/11/96. Ver sobre el tema, Cisneros- Piñero Iñiguez. Del ABC al Mercosur. ISEN, Nuevohacer, 2002

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

de la energía nuclear, firmado en 1991. Con algunos vaivenes, más mediáticos que reales, el control sigue funcionando entre ambos países.

Por este instrumento, las Partes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares a su cargo y, por lo tanto, se prohíbe la producción y posesión de toda arma nuclear. En el artículo V se establece el Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC) que tiene como finalidad verificar que los materiales nucleares en todas las actividades nucleares de las Partes no sean desviados hacia armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos. Este Sistema es administrado y aplicado por la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) que posee la categoría de Organismo Internacional.

El Sistema Común de Contabilidad y Control (SCCC), fue concebido como un sistema de salvaguardias totales. Adicionalmente tiene en cuenta la posibilidad del uso de material no declarado y el uso indebido de las instalaciones. Su ejecución a través de la Agencia Argentino-brasilera, (ABACC) se lleva a cabo con el enfoque de "vecino controlando al vecino"⁸. Esto significa que las inspecciones a instalaciones argentinas son realizadas por inspectores brasileños y viceversa y que las muestras obtenidas en instalaciones de un país son analizadas en laboratorios del vecino

Pero si esta breve reseña, no exhaustiva, de la relación bilateral Argentina-Brasil, en la materia es elocuente, la relación entre Argentina y Chile se planeó, probablemente, para ser el máximo ejemplo de la utilización de un sistema efectivo para la veloz transformación de la construcción de la confianza, hacia su efectivización y consolidación. En cuatro niveles se conforma un estructurado sistema de coordinación y consulta entre ambos países: en el primer nivel, las reuniones anuales de Ministros de Defensa y RR.EE. (2+2), en el segundo, las Reuniones del Comité Permanente de Seguridad Chile-Argentina (COMPERSEG) tercero, las Reuniones de Interconsulta entre Estados Mayores del nivel Defensa-Conjunto y Altos Mandos de las FF.AA. y cuarto, las Reuniones entre Estados Mayores del nivel institucional.

El COMPERSEG que reúne a altos representantes del Ministerio de RR.EE., Defensa y de las FF.AA., fue creado en 1995, por una iniciativa surgida a partir de las Reuniones de Consulta Bilaterales entre los Cancilleres y Ministros de Defensa, con el objetivo de profundizar la cooperación en asuntos comunes de seguridad. La razón por la cual consideramos de vital importancia a dicho comité es porque representa una instancia de diálogo de nivel político, de carácter permanente y, en consecuencia, constituye un gran paso hacia la institucionalización del proceso. Además, funciona como instrumento de operativización de las líneas directrices emanadas de las Reuniones y, por lo tanto, impide que esas directrices permanezcan únicamente como expresiones retóricas. El ejemplo más claro de lo dicho ha sido la creación de una Fuerza de Paz Combinada con componentes de las

⁸ PALACIOS, Elías. De la Declaración de Foz de Iguazú a las salvaguardias integradas. Presentación realizada ante el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Buenos Aires, 28 de Septiembre de 1999.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Argentina y de Chile ⁹. Como proyecto, la fuerza binacional tiene varios años, pero su concreción ha recibido un importante impulso y la comandancia ya tiene un lugar físico designado en el Ministerio de Defensa. Falta, no obstante, concretar detalles de suma importancia sobre los que se está trabajando.

No sería justo finalizar este punto sin mencionar el enorme aporte hacia la consolidación de la confianza bilateral que representa la aplicación de la "Metodología Estandarizada para la Medición de los Gastos de Defensa", diseñada por la CEPAL que, lamentablemente, tampoco ha podido ampliarse a la subregión.

Todos estos desarrollos, relativamente recientes, tanto en la relación bilateral con Brasil como en la relación con Chile, vienen a revertir una tendencia que se registraba en la subregión previo a que las Medidas de Confianza comenzaran a multiplicarse. Esa tendencia era la intensificación de la cooperación entre las fuerzas armadas que se daba, principalmente, por iniciativa propia y sin liderazgo de las instituciones políticas ¹⁰. Dicho acercamiento ha sido y es altamente beneficioso ya que contribuyó considerablemente a la disminución de las percepciones de confrontación entre las fuerzas armadas de la región. Sin embargo, esas iniciativas maximizan su utilidad como constructoras de confianza cuando son parte de un proceso políticamente orientado.

⁹ ACTA DE ACUERDO BILATERAL ENTRE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA DE LAS REPUBLICAS DE ARGENTINA Y DE CHILE PARA LA CREACIÓN DE UNA FUERZA DE PAZ COMBINADA.

Entre los Ministros de Defensa de las Repúblicas de Argentina y de Chile se emite la presente acta con la finalidad de implementar la creación de una Fuerza de Paz Combinada con componentes de las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Argentina y de Chile, concretando así lo dispuesto en el Protocolo de Entendimiento firmado por ambos Ministros en Santiago de Chile, el 29 de Agosto del presente año.

A los efectos de cumplir con lo establecido en el párrafo precedente, se acuerda constituir un mecanismo de dirección política binacional y se establecen criterios rectores para la organización de un Estado Mayor Conjunto Combinado, que se adjuntan como Anexo A.

De acuerdo a lo expresado y con la firme convicción de que esta iniciativa contribuirá al esfuerzo que lleva a cabo la Organización de las Naciones Unidas para preservar la paz mundial, y a potenciar el espíritu de entendimiento entre ambas naciones, se firman dos ejemplares del mismo tenor, prestando conformidad en todos sus términos.

Buenos Aires, República Argentina, 27 de diciembre de 2005.

JAIME RAVINET DE LA FUENTE
MINISTRO DE DEFENSA DE LA
REPÚBLICA DE CHILE

NILDA C. GARRE
MINISTRA DE DEFENSA DE LA
REPÚBLICA DE ARGENTINA

¹⁰ Esta tendencia es mencionada y explicada por Rut Diamint En: Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza. En: ROJAS ARAVENA, Francisco. Medidas de Confianza Mutua: Verificación. FLACSO. Santiago de Chile, 1996

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Pero las instancias políticas con permanencia existen sólo como instancias bilaterales Argentina-Brasil y Argentina-Chile. No se ha logrado todavía implementar una reunión sistemática de ministros de Defensa del MERCOSUR que aborde agendas políticas comunes y que permita prever respuestas integradas, rápidas y efectivas en materia de seguridad internacional. Los intentos a-sistemáticos y voluntaristas realizados en los últimos años en este sentido, dan pautas que, no obstante aparecen en su momento como auspiciosas, no alcanzan para consolidar mecanismos institucionalizados.

Hay grandes déficit. Algunos los hemos señalado, como la imposibilidad de sistematizar un mecanismo de consulta permanente que permita dar un salto cualitativo de las relaciones bilaterales al nivel subregional. Lo mismo vale decir para las aisladas experiencias de las Comisiones de Defensa del poder legislativo.

La evaluación también resta ponderación, si atendemos a las relaciones bilaterales en la materia, con el resto de los países del Mercosur. Pocos avances. Acuerdos firmados (por ejemplo Argentina-Bolivia y Argentina-Paraguay), que no parecen haber tenido implicancias de importancia, más allá de cooperaciones puntuales en materia de ayuda solidaria frente a catástrofes.

Finalmente, cualquier análisis que se haga de la relación bilateral Argentina-Uruguay, en materia de Defensa, no puede aislarse de la coyuntura de tensión existente entre ambos países. No puede aislarse ni tampoco subsumir toda conclusión a la situación de coyuntura. Creemos que es necesario advertir que la cooperación entre ambos países no ha tenido a lo largo de estos años, hitos de relevancia que permitan mostrar mucho más que la participación en ejercicios combinados o en intercambio de efectivos para capacitación. Nos atrevemos a observar que, en líneas generales, la relación entre ambos países en materia de Defensa no ha contado con voluntad política para profundizar la integración.

Fuera de las relaciones bilaterales, la experiencia de los cascos Azules en Haití ha sido, sin duda, la más acabada iniciativa coordinada de una acción efectiva a nivel subregional. Las ponderaciones internacionales respecto de la acción de los efectivos en la Isla, son para considerar a la hora de evaluar su importancia. Acordando con el título que le hemos puesto a este capítulo, bien podríamos ubicar esta misión de paz como contribuyente destacado en esa mitad del vaso lleno.

Pero, no podemos obviar los mecanismos de su gestación. La participación en Haití surgió de un acuerdo informal entre los Ministros de Defensa y, lo que es más preocupante aún, su monitoreo y evaluación, sigue haciéndose de manera aislada, sin una supervisión de conjunto que le permita asegurar continuidad y capitalizar la experiencia para una eventual transferencia a otro escenario.

En síntesis, la mirada algo romántica de alcanzar un desarrollo que permita generar un sistema integrado de Defensa a nivel subregional, es hoy una posibilidad remota.

Pero, como advertimos en la Introducción, hasta ahora, se tratado como un camino seguro cuya discusión estaría más centrada en los tiempos, conveniencias, posibilidades y aceleraciones, pero no en retrocesos bruscos o en el abandono del rumbo. Hasta ahora, aunque resultara utópico para los más escépticos, nos

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

animamos a afirmar que ese rumbo, tuvo un amplio consenso entre los académicos, los decisores y los ejecutores de las políticas de Defensa de la subregión. Cambiar el tiempo verbal, poner en presente esta última frase nos resulta, sin embargo, poco realista.

II. Venezuela en el Mercosur

A mediados de 2006, Venezuela se incorporó al Mercosur ¹¹. La pregunta pertinente para el presente trabajo es ¿cuál es el impacto de dicha incorporación en el camino hacia un sistema integrado de Defensa a nivel subregional?.

Sin embargo, antes de intentar pasar a la pregunta, nos permitimos una breve reflexión respecto de los alcances de esta incorporación. Si se atiende al documento oficial, el protocolo citado arriba, se trata de una asociación paulatina que, en materia económica, pone su fecha tope en 2011. Son varios los expertos en la temática que han enunciado serias dificultades a sortear en este proceso de integración al Mercado Común que, como sabemos, no ha dejado, en toda su historia, de recibir críticas de analistas económicos. En síntesis, analizar el proceso de integración económica de Venezuela al Mercosur, aunque excede los objetivos del presente trabajo, es pertinente a la hora de evaluar el peso de este aspecto en la iniciativa de incorporación.

Y, por otra parte, debemos atender algunas opiniones que marcan una celeridad inédita en el futuro de esta integración ¹² a lo que se agrega un documento de peso, como es el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur que, en su punto 7, señala que los presidentes, reunidos en la Cumbre de Córdoba,

*“Coincidieron en que la incorporación de Venezuela al MERCOSUR como **miembro pleno** contribuirá a dinamizar la agenda del bloque, constituyéndose en un catalizador de debates y acuerdos sobre importantes temas, que representan desafíos pendientes para la profundización del proceso de integración regional y el*

¹¹ Ver: PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA AL MERCOSUR En Portal Oficial del Mercosur.
<http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>

¹² Al respecto, José Crettaz, escribió una interesante nota en el diario La Nación, donde recoge algunas opiniones que, además de la propia, resultan de interesante lectura en relación al tema que se trata. Extraemos aquí un párrafo ilustrativo: “... Aunque había sido anunciado como una meta para el mediano plazo, el rápido ingreso de Venezuela como miembro pleno del Mercosur causó cierta sorpresa, además de despertar -por igual- temores y entusiasmo. Los temores, relacionados con el protagonismo que pueda tener el líder venezolano Hugo Chávez, cuyas intervenciones en asuntos internos de terceros países ya generaron cortocircuitos en la región. También preocupa la lectura que pueda hacer el gobierno estadounidense del giro adoptado en el proceso integrador sudamericano, que en la reciente cumbre de Córdoba sumó un acuerdo comercial con Cuba, considerada la última dictadura del continente...”. José Crettaz, Qué le aportará el país caribeño al MERCOSUR. La Nación, 25 de julio de 2006

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

logro de mayor bienestar y progreso para nuestros pueblos".¹³ Puede entonces pensarse, que las opiniones de los expertos que le otorgan un especial dinamismo a la integración plena de Venezuela en el Mercosur, no están alejados de la realidad o al menos de las voluntades presidenciales.

Sirva este marco para introducirnos específicamente en la temática que nos ocupa. Hay, en primer lugar, cuestiones de orden geográfico, que alteran la situación descrita como "Cono Sur". Resulta casi obvio decir que la denominación que utilizábamos como alternativa queda, a partir de este hecho, vacía de verdad y, por lo tanto, de especificidad.

Pero "Cono Sur", no sólo designaba un área geográfica, ampliada de por sí ya que incluye al gigante brasilero, sino que poseía una carga geo-política que otorgaba sentido a una asociación que, aunque con diferenciaciones y asimetrías había recorrido, como ya lo hemos manifestado, algunas experiencias comunes que podían señalar un rumbo visible en materia de Defensa.

Porque, y vaya esto en tercer lugar, con algunas marchas y contramarchas, cambios de color y especificidades de gestión, podía rescatarse una constante en la política exterior de los países miembros, en sus alineamientos internacionales y en sus sistemas políticos domésticos que, como también hemos advertido arriba es, desde la incorporación de la cláusula democrática, un requisito "necesario" para formar parte del Mercosur.

Ahora bien, el presidente Chávez, ha manifestado que "llegará el día en que los países del bloque regional fusionen sus fuerzas armadas"¹⁴ y, por ende nuestro interrogante se abre: ¿es esto posible en el mediano plazo?, ¿cuál sería el modelo? Y, fundamentalmente, ¿cuál sería el sentido, la visualización de la amenaza, las estrategias a seguir, la misión de esas Fuerzas Armadas?. Paradojalmente, podríamos entonces llegar a constituirnos en lo que arriba citáramos como "un nuevo sentimiento nacional"?

Los modelos de las Fuerzas Armadas y de la Defensa, de los cuatro países del Mercosur y los dos asociados, han adquirido, desde la reinstalación de las democracias, algunas similitudes que se han plasmado en experiencias concretas: a los múltiples ejercicios combinados y las reuniones de altos mandos, debe agregarse, como ya señaláramos, la experiencia de la Misión en Haití.

Hemos señalado arriba también las deudas pendientes para una organización más acabadamente cooperativa y sistemática que permitiera dar un salto cualitativo desde lo binacional a lo subregional. El impacto de la entrada de Venezuela, podría atenderse entonces, analizando algunos aspectos organizacionales del sector, para que, usados a modo de indicadores, nos permita

¹³ Comunicado Conjunto de los Presidentes del Mercosur. Córdoba Argentina, 20/7/2006. En: Diario La Nación, 21/07/2006

¹⁴ Elías, Jorge. Chávez propuso crear un ejército del Mercosur En: Diario La Nación, 6/07/06

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

hacer alguna evaluación de factibilidad. Entendemos que la rigurosidad nos obliga a abordar el marco legal que rige al sector, en el nuevo país socio del Mercosur.

Al realizar el análisis de la Constitución Bolivariana de la República Venezuela¹⁵, nos encontramos que ésta no muestra contradicciones de importancia con las Constituciones de los otros países miembros del Mercosur:

Establece la Defensa como rol irrenunciable del estado

*Artículo 3. El Estado tiene como fines esenciales la **defensa** y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*

Entre los deberes ciudadanos puntualiza

*Artículo 134. Toda persona, de conformidad con la ley, tiene el deber de prestar los servicios civil o **militar** necesarios para la defensa, preservación y desarrollo del país, o para hacer frente a situaciones de calamidad pública. Nadie puede ser sometido a reclutamiento forzoso.*

Con respecto a las Relaciones Internacionales, en la Sección quinta se fija que:

*Artículo 152. Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, **libre determinación y no intervención** en sus asuntos internos, **solución pacífica de los conflictos internacionales**, cooperación, respeto de los derechos humanos y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.*

*Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la **integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones**, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República **privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América***

¹⁵ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sancionada el 20/12/1999. El destacado en negrita es nuestro.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”¹⁶

Por su parte, en la Ley Orgánica de seguridad de la Nación¹⁷, aparece explícito un concepto que vale destacar: el subtítulo Defensa integral, no deja dudas respecto de la amplitud otorgada al sector:

ARTÍCULO 3.- Defensa integral, a los fines de esta Ley, es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación.

Más adelante aclara la Dimensión del concepto, diciendo que:
ARTÍCULO 15.- La Defensa Integral de la Nación abarca el territorio y demás espacios geográficos de la República, así como los ciudadanos y ciudadanas, y los extranjeros que se encuentren en él. Igualmente, contempla a los venezolanos y venezolanas, y bienes fuera del ámbito nacional, pertenecientes a la República

Y en su artículo 20 ubica en el sistema las Fuerzas Armadas:

ARTÍCULO 20.- La Fuerza Armada Nacional constituye uno de los elementos fundamentales para la defensa integral de la Nación, organizada por el Estado para conducir su defensa militar en corresponsabilidad con la sociedad. Sus componentes, en sus respectivos ámbitos de acción, tienen como responsabilidad la planificación, ejecución y control de las operaciones militares, a los efectos de garantizar la independencia y soberanía de la Nación, asegurar la integridad del territorio y demás espacios geográficos de la República, así como la cooperación en el mantenimiento del orden interno. Las leyes determinarán la participación de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo integral de la Nación

Para completar este análisis de la legislación, acudimos a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales¹⁸, donde se repite la Misión en concordancia con la

¹⁶ Hacemos nuestra la visión de Jorge Peralta Monti quien expresara que la Constitución Bolivariana "...tiene una fuerte impronta nacionalista, alterando al mismo tiempo la configuración institucional e ideológica del poder. Ha creado un cuarto poder, denominado "Poder Ciudadano" o "Poder Moral" integrado por los supuestos controladores de los poderes clásicos, como el Defensor del Pueblo o el Ministerio Público, y, deliberadamente ha debilitado la participación tradicional estructurada en base a partidos políticos. En su extenso articulado, desarrolla nuevos derechos, deberes y garantías de la persona, siendo gran cantidad de ellos de carácter programático y difíciles de implementar.."Peralta Monti, Jorge. Los Conflictos de Seguridad y Defensa en el mundo de Principios del S XXI. Buenos Aires, EDUCA. 2004 p. 56

¹⁷ Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. 28/11/2002. Fuente: Resdal/ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. El destacado en negrita es nuestro.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

ley anteriormente citada, se puntualizan las funciones, también con gran amplitud¹⁹ y establece las líneas de mando, ubicando el poder civil por sobre el instrumento militar

¹⁸ Ley Orgánica de la Fuerzas Armadas Nacionales 6/9/05. Fuente; Resdal/ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. El destacado en negrita es nuestro.

¹⁹ Ibid.

ARTÍCULO 3.- Serán funciones específicas de la Fuerza Armada Nacional:

1. *Asegurar el dominio de los espacios vitales que permitan la circulación de los flujos de personas y bienes entre las distintas regiones del país y del entorno internacional.*
2. *Defender los puntos estratégicos que garantizan el desenvolvimiento de las actividades de los diferentes ámbitos: económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, y tomar las previsiones para evitar su uso por cualquier potencial invasor.*
3. *Resistir ante la ocupación del país por fuerzas militares invasoras incluyendo acciones de prevención frente a fuerzas hostiles que muestren esa intención.*
4. ***Participar en alianzas o coaliciones con las Fuerzas Armadas de los países latinoamericanos y caribeños para los fines de la integración dentro de las condiciones que se establezcan en los tratados, convenios y acuerdos correspondientes, previa aprobación de la Asamblea Nacional.***
5. ***Formar parte de misiones de paz constituidas dentro del marco de las disposiciones de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, previa decisión del Jefe del Estado y la aprobación de la Asamblea Nacional.***
6. *Actuar como sujeto en apoyo de instituciones gubernamentales a nivel nacional, regional o local, para la ejecución de tareas vinculadas al desarrollo económico y social de la población, y en operaciones de protección civil en situaciones de desastres en el marco de los planes correspondientes.*
7. *Contribuir con las fuerzas del orden nacional, estatal y municipal para preservar o restituir el orden interno, frente a graves perturbaciones sociales, previa decisión del Jefe de Estado.*
8. *Organizar, operar y dirigir el sistema de inteligencia, así como de contrainteligencia de la Fuerza Armada Nacional.*
9. *Promover y realizar actividades de investigación y desarrollo, que contribuyan al progreso científico y tecnológico de la Nación, así como las necesarias para el ejercicio pleno de sus funciones.*
10. *Las demás que le atribuyan la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y reglamentos de la República*

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

ARTÍCULO 7.- *Los militares en servicio activo, en la Reserva Nacional y la Guardia Territorial movilizada, están **subordinados al Presidente de la República, Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional**, cuyas disposiciones deben obedecer y cumplir sin retardo ni excusa de ningún género, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.*

ARTÍCULO 12.- *Los componentes militares están bajo las órdenes de su respectivo **Comandante General** quien ejerce el mando, dependiendo del **Ministro de la Defensa** en la administración, organización, adiestramiento, dotación, apresto operacional, funcionamiento y ejecución de los recursos asignados.*

La originalidad sobre la que se ha llamado la atención, obedece a la conformación de esa Guardia Territorial, mencionada en el artículo 7 que se amplía con la lectura del

ARTÍCULO 11.- *La Guardia Territorial está constituida por los **ciudadanos y ciudadanas** que voluntariamente se organicen para cumplir funciones de **resistencia local** ante cualquier agresión interna o invasión de fuerzas extranjeras. Estos grupos deben ser debidamente registrados por la Comandancia General de la Reserva Nacional y de la Movilización Nacional, quedando bajo su mando y conducción.*

El recorrido, nos permite arribar a una primera conclusión parcial: no hay, en el marco legal, condicionamientos diferenciales de importancia que impidan un proceso de integración. Sin embargo, hay dos aspectos que llaman la atención; la rigurosidad de su política exterior que exacerba la contradicción entre soberanía nacional de viejo cúneo e integración latinoamericana y la conformación de un cuerpo civil con funciones de resistencia.

Este último aspecto se potencia cuando se atiende a algunas declaraciones del presidente y de los hombres de gobierno, que han llevado a algunos analistas a plantear la existencia de una carrera armamentista que tendría, entre sus principales protagonistas a Venezuela ²⁰ y, específicamente, al armamento potencial de ese cuerpo civil.

A modo de ejemplo, citamos palabras de un periodista del diario El Universal de Caracas quien, recogiendo a su vez la opinión de altos jefes de las Fuerzas Armadas, señala que

“...el Congreso venezolano aprobó la creación de la Guardia Territorial, una fuerza cívico-militar para proteger el país. "Es un poco la idea de Cuba. Si todo ciudadano puede combatir, debe combatir. De acuerdo con lo que ha expresado el

²⁰ Ejemplo: la revista Jane's ha afirmado que, en diciembre de 2004, se firmó un acuerdo entre Rusia y Venezuela para la adquisición de 40 helicópteros y 100.000 fusiles Kalashnikov. En: Defence Production and R&D Venezuela. Jane's Sentinel Security Assessment. South America, 20/01/05. <http://www.janes.com/defence/>

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

presidente [Chávez], la guardia debe tener 2 millones de milicianos",(,,,,). Es el pueblo en armas, añadió²¹.

Por último, tratando de responder la pregunta que nos hicéramos arriba, entendemos que, en la medida que hemos utilizado la experiencia de Haití como una de las pocas, sino la única, que ha convocado a los países del Mercosur en una acción mancomunada, nos quedaría entonces, abordar la negativa venezolana de participación en la misión emprendida por la ONU y las formas de acción alternativas emprendidas por Venezuela ante la cuestión haitiana.

Efectivamente, Venezuela no ha mostrado voluntad de sumarse a esta acción coordinada con los países de la subregión. Sin embargo, paradójicamente, en la reciente visita a la Isla que hiciera su presidente, ha proclamado la necesidad de una ayuda Sur-sur que, empero, no parece contemplar ninguna organización internacional y se limita a un acuerdo directo con Haití con una metodología particular: el suministro de petróleo a la Isla²²

²¹ Ampliamos aquí parte de la nota que el periodista Alejandro Uría publica bajo el subtítulo de "Irak, el modelo" y donde transcribe palabras de "El analista político venezolano y columnista del diario El Universal Alberto Garrido opinó, en diálogo con LA NACIÓN, desde Caracas, que no se puede decir que su país se encuentra en una carrera armamentística clásica, ya que, afirmó, posee menos armamento que Colombia, Brasil y Chile.

Pero sí se está rearmando, según Garrido, para prepararse para una guerra "asimétrica", que supone la aplicación de tácticas no convencionales, como la guerra de guerrillas y el terrorismo para desgastar al enemigo. Garrido comentó que Raúl Baduel, comandante del ejército venezolano, y Alberto Muller Rojas, integrante del Estado Mayor del presidente Hugo Chávez, suelen poner como ejemplo de este tipo de conflicto al que ocurre actualmente en Irak. El posible contrincante de Venezuela sería el mismo: Estados Unidos.

"En el gobierno se dice que después de lo de Irak se sabe que no es posible enfrentar a Estados Unidos en términos convencionales -expresó-. Por eso, está planteada como doctrina una guerra de resistencia en la que no se habla de la fuerza aérea, ni de la armada, ni de la Guardia Nacional, sino de milicias."

Esto explicaría por qué Chávez optó por comprar 100.000 rifles de asalto a Rusia y estaría detrás de la adquisición de armamento liviano y transportable que, según Garrido, puede ser adquirido en el mercado negro y, por lo general, no figura en las compras convencionales de armamento.

Y también por qué el Congreso venezolano aprobó la creación de la Guardia Territorial, una fuerza cívico-militar para proteger el país. "Es un poco la idea de Cuba. Si todo ciudadano puede combatir, debe combatir. De acuerdo con lo que ha expresado el presidente [Chávez], la guardia debe tener 2 millones de milicianos", señaló Garrido. "Es el pueblo en armas", añadió. Diario La Nación, Lunes 8 de mayo de 2006

²² Préval informó de un acuerdo por medio del cual se aumentará de 7 mil a 14 mil el número de barriles diarios de crudo que durante un año la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA) suministrará a Haití.

Préval destacó que Haití ha recibido de Venezuela tres millones de dólares para la adquisición

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Concluyendo, creemos estar en condiciones de afirmar que del análisis de los indicadores que hemos focalizado: el marco legal de la defensa, la conformación de su instrumento militar, su política armamentística y su accionar en torno a la experiencia haitiana, no se visualiza la voluntad de Venezuela de acoplarse a un proceso de integración en materia de seguridad regional si éste no responde estrictamente a sus objetivos nacionales, estrictamente fijados y a una, al parecer, inflexible postura en el orden internacional.

Por lo tanto, al menos en forma condicional, podríamos señalar que el impacto del ingreso de Venezuela en el Mercosur, en materia de Defensa, ejercería una fuerza que tiende mucho más a la ruptura que a la integración. En un lenguaje más sencillo, podemos hipotetizar que dicha incorporación solo se realizaría cabalmente en la medida en que los países de la subregión acepten su liderazgo y se avengan a aceptar las percepciones de amenaza y su consiguiente organización de respuesta, al modo concebido a nivel nacional por Venezuela.

III. La reglamentación de la ley de Defensa en la Argentina

El pasado 12 de junio en la Argentina, el presidente de la Nación, Néstor Kirchner, refrendó el decreto 727/2006²³, reglamentando la ley de Defensa Nacional (nº 23.554) sancionada y promulgada en 1988, es decir, hace 19 años. Creemos que esto puede ser un hecho trascendente si, como se ha hecho público, ello conlleva a una redefinición de la Política de Defensa Nacional y, con ello, una posible redefinición estratégica a nivel subregional. No hay muchas cosas, dentro de la problemática de Defensa, que no hayan mutado desde 1988.

Para ser ilustrativos, basta decir que cuando su sanción, en abril de aquel año, faltaban unos meses para la caída del muro de Berlín; que nadie imaginaba los ataques terroristas a las Torres Gemelas, ni la invasión a Irak. Argentina aún no había vivido los atentados a la Embajada de Israel y la AMIA y recordamos que, a nivel regional, faltaban más de tres años para la firma del Tratado de Asunción

de equipamientos destinados a servicios de recogida de basuras. Asimismo, según Préval, se acordó la construcción de tres plantas de energía eléctrica financiadas por Venezuela que permitirán aumentar en cien megavatios la producción nacional.

Recientemente, el gobierno venezolano anunció la creación de un **fondo humanitario de 20 millones de dólares en favor de Haití**, el país más pobre del continente. Desde el 14 de mayo de 2006, fecha de la investidura de Préval, Haití es firmante del acuerdo Petrocaribe, a través del cual Venezuela suministra petróleo a varias naciones caribeñas a precios preferenciales En; El nuevo diario, Nicaragua.

<http://www.elnuevodiario.com.ni/2007/03/13/internacionales/43648> y BBC mundo news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid

²³ Ver: Decreto 727/2006 en Boletín Oficial Nº 30.925 República Argentina. 13 de junio de 2006

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Vale recordar además, que viajamos durante este tiempo, por la utopía globalizadora del orden internacional perfecto de la gran aldea, pasando a un presente de guerras asimétricas, con posibilidades de armas químicas y bacteriológicas o de elementos de uso dual (desde la energía atómica hasta un avión de pasajeros que puede ser convertido como arma letal). De un mundo sin fronteras, de libre circulación de mercaderías y personas, a nuevos muros, a formas de violencia nacional intraestatal, supraestatal, organizaciones criminales internacionales o a-nacionales, etc.

Sin embargo, en esos 19 años, la ley de Defensa no fue un obstáculo para la integración subregional. No entró en contradicción con ninguna de las acciones llevadas a cabo por la Argentina ya que, las misiones subsidiarias del instrumento militar, permitieron insertar al país en misiones de paz sin entrar en contradicción alguna. Del mismo modo, los referidos pasos hacia la cooperación e integración regional, estaban debidamente contemplados, explícita o implícitamente, en la ley. Solo existían algunas cuestiones de orden doméstico que podían tildarse de, al menos, confusas situaciones respecto de la rigidez con que se debe cumplir la norma jurídica.

Nos preguntamos entonces, cuál ha sido el espíritu del Decreto (727/2006), que se presenta como reglamentario de una ley con varios años de antigüedad.. ¿Se ha reglamentado para el siglo XXI o, acaso, se ha tratado de saldar alguna deuda con los ojos y las concepciones del mundo del SXX?. ¿Se ha reglamentado en función de la profundización de la visión estratégica por la que ha caminado la Argentina en los últimos años o, por el contrario, se ha pretendido dar algún viraje que, actúe de manera retardataria en el proceso de integración que es motivo de este trabajo?.

El Decreto 727, entre sus considerandos, expresa que *“la definitiva consolidación de una institucionalidad en materia de Defensa Nacional contribuirá a evitar las posibles confusiones entre los conceptos de Seguridad Interior y Defensa Nacional”*. Pero entonces, ¿cuáles han sido, desde la sanción de la ley esas confusiones?. Y, en segundo lugar, esa estricta división ¿responde a la situación internacional que en este siglo le corresponde enfrentar a un país del Mercosur que intenta abonar la cooperación e integración subregional?

A poco de recorrer los considerandos del decreto, se manifiesta que *“el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjunción de situaciones de agresión externa perpetradas por Fuerzas Armadas de otro Estado...”* y a continuación cita como fundamento de lo dicho, la Resolución 3314 de la ONU, efectuada en 1974. He aquí uno de los puntos esenciales sobre los que queremos llamar la atención.

En primer lugar, la frase, reiterada luego en el artículo 1º de la Reglamentación bajo el título de Principios Básicos, hace entender que la Defensa Nacional estaría autorizada a utilizar su instrumento militar, solamente en el caso en que la amenaza al Estado Nacional, proviniera de otro Estado y, muy explícitamente tipifica como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada de otro estado, eliminando así, como competencia de la Defensa las llamadas “nuevas amenazas”.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

¿Confusiones?. Sí. Precisamente en tiempos donde la guerra asimétrica es el calificativo con que se caracterizan los conflictos armados del siglo XXI. “Conflictos armados” en los que se deben contemplar amenazas tales como un avión de pasajeros que se convierte en un arma tan letal como una bomba de enorme potencia, o cuando el peligro de guerra bacteriológica no reconoce naciones, Estados o regiones.

Cuando el mundo mira con máxima preocupación la existencia de zonas vacías de presencia estatal, estados en guerra étnica, naciones que no son estados pero que reclaman su identidad, la referida reglamentación encorseta la competencia de la Defensa Nacional a uno de los escenarios menos factibles de nuestros tiempos. A no ser que, manteniendo una anacronía propia de los nostálgicos de la desconfianza, volvamos a pensar en que una nueva guerra tradicional, de Estado contra Estado pueda gestarse, involucrando esta parte del mundo que, recordemos, ha sido declarada, por sus Estados democráticos, como zona de paz. Y, si esto es así, ningún proceso de integración subregional tendría sentido a no ser, que se esté pensando en una amenaza externa, estatal y extraregional. Y, finalmente, ¿es esta percepción de amenaza compartida por los países que integran a subregión?

Por otra parte, ¿será acaso que el Decreto reglamentario modifica la ley de defensa?²⁴. Si esto es así, no se trata de un hecho menor ya que estaríamos frente a una manifiesta violación a legalidad y no se trataría de un decreto reglamentario sino de la modificación de una ley y que, en consecuencia, debería ser sometida a debate y aprobación del Congreso nacional.

Nótese que la cita que fundamenta la estricta reducción que hace el Decreto al rol del Instrumento Militar, es una Resolución de las Naciones Unidas, producido en 1974, en plena guerra fría, donde se define el concepto de “agresión”.

En aquel entonces y de acuerdo con las amenazas que se cernían, en su artículo primero la Resolución dice que: *“la agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado...”*.

Queremos contraponer a esto, otra resolución (RES 1373 del 2001), de la misma entidad internacional, también avalada por la Argentina, en la que su Consejo de Seguridad, condenando los ataques del 11/9, reafirma que *“todo acto de terrorismo internacional, constituye una amenaza a la paz y la seguridad*

²⁴ Un documento de trabajo producido por Santiago Díaz Ortiz para el ICEDE, analiza, desde el punto de vista legal, las transformaciones que el decreto reglamentario introduce a la ley de Defensa. Concluye el autor que el Decreto implica *“... una reforma profunda de la estructura establecida en la ley que se formaliza normativamente en la modificación de la cadena de mando y en la redistribución de las responsabilidades y tareas asignadas a cada escalón orgánico, como consecuencia de una concepción general que modifica los principios de unidad e identidad del sistema que es desplazado a un vértice único al cual converge por una parte la preparación de las fuerzas y, por otro su empleo, centralizando además la logística, las adquisiciones y los servicios. Es decir, se cambia un sistema por otro...”* Díaz Ortiz, Santiago. El decreto reglamentario de la Ley de Defensa. Una mirada crítica. ICEDE. Julio de 2006

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

*internacionales” y en consecuencia, reafirma “la necesidad de luchar con **todos los medios necesarios**, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.*

Queremos advertir también que en oportunidad de la Cumbre de Seguridad Hemisférica realizada en México en 2003, la Argentina, como miembro de la OEA firmó la declaración que, entre otras cosas, afirma que “... *Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren **respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales** y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. **Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional** y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada...*”²⁵.

En suma, si bien no nos atrevemos a afirmar, en pos de la rigurosidad académica, que el decreto 727/06, coloca la defensa Nacional de la Argentina en los estándares del SXX, sí al menos, podemos señalar que, del análisis no se desprende ninguna contribución dirigida al fortalecimiento y profundización de un sistema defensivo subregional, sino que por el contrario, agrega estrechez a las competencias nacionales e internacionales para la utilización del instrumento militar de la Defensa.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Nos propusimos como objetivo contribuir con algunos aportes hacia la visualización del futuro del MERCOSUR, en materia de Defensa a partir de un desarrollo histórico-teórico y práctico que muestra que la profundización de la acción cooperativa en miras a al desarrollo de un sistema integrado de Defensa en la subregión, sería la respuesta más adecuada a los desafíos que se imponen en la Seguridad Internacional.

Intentamos un recorrido del “debe” y el “haber” en la materia que permitiera situarnos en un estado de la cuestión, concluyendo que aunque el saldo no fuera estrictamente favorable, sí se podía visualizar que los acuerdos de base, las percepciones y, especialmente, las estrategias geopolíticas de la subregión, alcanzaban niveles de consenso sobre los que podrían alzarse mecanismos que, con voluntad política, profundizaran el proceso.

Al intentar focalizar el estado actual de la cuestión, elegimos dos hechos que, a priori, consideramos significativos: la incorporación de Venezuela al Mercosur y la reglamentación de la ley de Defensa en la Argentina, en virtud de considerar su

²⁵ OEA. Declaración Sobre Seguridad de las Américas. Conferencia Especial sobre Seguridad. México, Octubre de 2003. En: http://www.oas.org/36AG/espanol/doc_referencia/DeclaracionMexico_Seguridad.pdf

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

pertinencia a la hora de poner al día la visión que sostuvimos en un trabajo realizado en 2003.

En el primer caso, el recorrido efectuado por el marco legal del nuevo integrante del Mercosur, ya plantea especificidades nacionales que son poco propicias para una integración que, como tal, pretenda dirigirse hacia un rumbo común, con una metodología común, con confianza y apelando a la esencia misma de este tipo de organización, es decir, la de un trato igualitario entre sus miembros. De otro modo, no estaríamos hablando de integración sino de sometimiento de los más débiles por los más fuertes.

Pero además, también citando a Huntington, dijimos que *“sabemos quienes somos sólo cuando sabemos, quiénes no somos y con frecuencia sólo cuando sabemos contra quiénes estamos....”*, y de los datos aportados no se desprende la posibilidad de que la introducción de Venezuela en el Mercosur favorezca la construcción de una identidad que homologue (para decirlo en mismo lenguaje utilizado en la Introducción del presente trabajo), la “otredad” en los países de la subregión.

De manera similar, aunque en un plano del que se pueden percibir consecuencias más acotadas, la reglamentación de la ley de defensa Argentina al agregar estrechez a las competencias nacionales e internacionales para la utilización del instrumento militar de la Defensa, apunta mucho más directamente a una concepción arcaica y de fronteras en riesgo que a una visión integradora.

La posibilidad de una ruptura del Mercosur no es hipótesis válida para ser considerada en este trabajo, porque entraríamos en terreno de la especulación y el análisis político. Por el mismo motivo, tampoco consideramos en nuestro análisis la posibilidad de construcción de dos ejes diferenciados dentro de la subregión. Sin embargo, si nos creemos autorizados a concluir que las tendencias, en la actual coyuntura, nos alejan de la posibilidad de alcanzar un “nacionalismo integrativo” que, respetando las diferencias pueda encontrar principios comunes donde apoyarse para edificar un sistema que “asegure” la vida y la dignidad de los habitantes.

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

Bibliografía

- AZNAR, Luis *El orden político en Venezuela de fin de siglo, de la ineficiencia decisional al neopopulismo*. Universidad de San Andrés. Buenos Aires. 1999
- Cisneros- Piñero Iñiguez. *Del ABC al Mercosur*. Instituto Nacional del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Nuevohacer, 2002
- Diamint, Rut. *Democracia y seguridad en América Latina*. Universidad Torcuato Di Tella /Nuevohacer. 2001
- Huntington, Samuel. *El Choque de las Civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. (falta completar cita)
- Pérez Llana, Carlos, *Destination Mercosur*. Revista POLITIQUE INTERNATIONALE, n° 95. París; 2002
- Peralta Monti, Jorge Luis. *Los Conflictos de Seguridad y Defensa a principios del Siglo (con los Ojos del Sur)*. Buenos Aires, EDUCA.2004
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina. RESDAL. VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas Líneas Temáticas y Perspectiva del Debate. Noviembre de 2004
- ROMERO, Juan E. Hugo Chávez. *Construcción hegemónica del poder y desplazamientos de los actores tradicionales en Venezuela (1998-2000)* en *Revista Utopía y Praxis Latinoamericana*. Maracaibo. Venezuela. 2002.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*. FLACSO. Santiago de Chile, 1996
- Rojas Aravena, Francisco. *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. FLACSO Chile. Nueva Sociedad. 2000.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Medidas de Confianza Mutua: Verificación*. FLACSO. Santiago de Chile, 1996
- Zawels, Estanislao. *Hacia un sistema de Seguridad Colectiva*. Instituto Nacional del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)/ Nuevohacer. 2000

Material periodístico consultado:

- BBC Mundo <http://www.news.bbc.co.uk>
- Diario La Nación (Argentina) <http://www.lanacion.com.ar>
- Diario Clarín (Argentina) <http://www.clarín.com.ar>
- El Nuevo Diario (Nicaragua) <http://www.elnuevodiario.com.ni>

Presente y futuro de un sistema integrado de Defensa

- Jane's Sentinel Security Assessment. South América
<http://www.janes.com/defence/>

Archivos documentales consultados:

- Boletín Oficial de la Nación <http://www.boletinoficial.gov.ar>
- Fundación Estudios Políticos del IIIº Milenio. www.fupomi.com.ar
- OEA. <http://www.oas.org>
- Portal Oficial del Mercosur. <http://www.mercosur.int/msweb>
- Red de Seguridad de América Latina (RESDAL) <http://www.resdal.org>

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

La Cooperación Bilateral, las Alianzas Estratégicas y sus implicaciones para la Seguridad

Zulayma Noguera Nieves

Zulayma Coromoto Noguera Nieves nació en la ciudad de Barinas, Estado Barinas, República de Venezuela el 10 de septiembre de 1961, curso estudios universitarios en la Universidad Santa María, Caracas–Distrito Federal, graduándose de abogado en el año 1986, y cursando estudios de postgrado en la Universidad Central de Venezuela en la especialidad de Derecho del trabajo. Entre los años 1994 al 2003 trabajó como abogada asesor de la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de Venezuela (SECONASEDE). Prestó sus servicios en el Ministerio del Trabajo Venezolano donde se desempeñó como abogada asesora, planificadora y procuradora especial de trabajadores. Ha ejercido activamente la profesión de abogado por más de 20 años. Es egresada del curso de Planificación y Administración de Recursos para la Defensa del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa correspondiente al año 2001 y participó en la conferencia de REDES que se realizó en el año 2003 en la ciudad de Santiago de Chile.

[[Back](#)]

La Cooperación Bilateral, las Alianzas Estratégicas y sus implicaciones para la Seguridad

Zulayma Noguera Nieves
Alcaldía del Municipio Los Salias

Capítulo I - Conformando una Alianza Estratégica

1- Marco Conceptual

1-A- La Alianza

Según el Glosario de Términos Razonados, la palabra Alianza significa:

“Unidad de acciones que convienen dos o más Estados, instituciones u organizaciones para luchar todos contra un competidor, opositor o enemigo común.”¹

El Diccionario de Ciencias Sociales define a la alianza de la siguiente manera:

“Las Alianzas son las formas de cooperación más estrechas entre los Estados: vinculan la acción de los mismos en las circunstancias y en los modos previstos por el acuerdo o el tratado que las instituye. El término alianza se usa también para indicar las acciones de los Estados caracterizadas por una colaboración prolongada durante un largo período de tiempo, aunque no esté formalizada en un acuerdo escrito. Pero en este caso es más correcto hablar de alineamiento. Una alianza, por el contrario, se caracteriza por un compromiso en materia política o militar, que varios Estados asumen para la protección o realización de sus intereses; el compromiso se formaliza con la firma de un acuerdo o tratado y puede instituirse también una organización temporal para la realización de los compromisos asumidos²”.

Para que exista una alianza es necesario que haya una comunión de intereses. Una alianza se materializa cuando los intereses de dos o más Estados no pueden procurarse sino con la suscripción de un tratado.

¹ Glosario de Términos Razonados. Víctor Maldonado Michelena. Editado por la Escuela de Guerra Naval. Venezuela. 1998. Pág. 16.

² Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos. UNESCO. 1975, Pág. 26

La Cooperación Bilateral

El nacimiento de las alianzas no puede explicarse sobre las bases de algunas reglas o principios, sino que depende solamente de la discrecionalidad de los Estados: un Estado decide entrar en una alianza después de analizar la situación presente y de asegurarse que la entrada en la alianza le permita alcanzar determinados objetivos que no podría lograr de otra manera.

Sin embargo, en la práctica tres son los objetivos que regularmente los Estados persiguen con una alianza: La influencia, la seguridad y la estabilidad, ya que una alianza ofrece ventajas tanto políticas como militares, y un Estado con el apoyo de sus aliados se siente más fuerte y obtiene mayores ventajas para la negociación diplomática, además de poder basarse en otras fuerzas no propias como instrumentos para la disuasión, y la defensa. Estas ventajas se agrandan cuando el número de Estados miembros de la alianza es mayor, realizando alianzas los Estados débiles con un Estado más poderoso, para aumentar su propia fuerza y el Estado poderoso utiliza a su aliado débil para extender su influencia y sus potencialidades.

Para el éxito de una alianza, es necesario que sus Estados se integren, se cohesionen, existiendo distintos factores para ello, sin embargo el factor ideológico siempre tiene que estar presente, ya que hacia el interior de la alianza crea la convicción de la utilidad de unir esfuerzos y superar las eventuales desavenencias de sus miembros. Ahora bien, la política interna de cada miembro condiciona la vida de la alianza, como por ejemplo, un cambio de gobierno

1-B- La Estrategia

Según la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales la palabra “Estrategia”, *proviene del griego y significó en sus orígenes “Arte del General” o “Generalato”*³.

Inicialmente, a la palabra estrategia se le atribuyó un significado y una orientación netamente militar, referida mayormente a cuando los problemas entre los Estados eran resueltos con el empleo del instrumento militar, principalmente por la ausencia de un derecho internacional.

A partir del año 1945, con la aparición de los entes internacionales, el concepto de estrategia toma una nueva dimensión e incorpora elementos como la disuasión, donde la negociación diplomática comienza a jugar un rol importante. Es así, como el concepto “Estrategia” adquiere hoy día una conceptualización mucho más amplia. Ahora el ámbito civil al igual que el militar tratan la materia estratégica dentro de otro contexto, convirtiéndose en una herramienta aplicable a niveles y conflictos de toda naturaleza tanto en lo político, en lo económico, en lo social, en lo financiero, en lo ideológico, en lo diplomático, en el deporte, etc. Siendo su uso tan común en la vida cotidiana, que nunca antes había adquirido tantos significados.

³ Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid 1979. Vol. 4. Pág. 533

La Cooperación Bilateral

El Almirante Henry Eccles, en su libro Guerra, Estratégica y Poder Marítimo define a la estrategia como:

“El arte y la ciencia de usar las fuerzas políticas, económicas, psicológicas y militares de una nación en apoyo a la política nacional⁴”.

El estudio denominado Generalidades sobre la Estratégica señala al respecto lo siguiente:

“Clausewitz vió la estrategia como un producto del liderazgo político; ya que la estrategia no es obra del Jefe Militar sino de la cabeza del Estado, la función del soldado entonces esta dirigida a realizar los designios de aquellos que detentan el Poder Político; en otras palabras hace estrategia el político y la ejecuta el militar⁵”.

Este mismo estudio define a la estrategia (haciendo la salvedad de que al referirse a enfrentamientos no necesariamente tienen que ser militares), de la siguiente manera:

“Estrategia es el arte que se refiere a la concepción, preparación y conducción de los enfrentamiento previstos con la finalidad de lograr determinados objetivos⁶”

La estrategia va a estar definida por la magnitud del objetivo, los medios empleados y el campo de acción. Una estrategia debe ser concebida con pleno conocimiento de los medios disponibles, especialmente cuando se requiere por contraposición de intereses entre los Estados, donde las estrategias deben ser de carácter global. El logro de estos objetivos, también tiene que estar vinculado al de otros Estados, requiriendo de diversos medios que racionalmente utilizados nos conduzcan al éxito de la estrategia.

Cuando se trata de objetivos políticos al máximo nivel se hablaría de la estrategia nacional y ésta en su sentido más amplio se aplica tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra e influye sobre todos los elementos que constituyen el poder nacional (en lo político, en lo económico, en lo social, en lo deportivo, en lo militar, en lo internacional, etc.).

Es así, como cada país define su estrategia nacional en los diversos campos y regularmente lo hace a través de los llamados planes de la nación. Dentro de este contexto el actual Gobierno Venezolano elaboró el Plan de la Nación 2.001-2.007 y en lo relativo al punto sobre el cual versa el presente trabajo: la política internacional, la cual llamó Equilibrio Internacional definió como objetivo: Fortalecer la soberanía nacional y

⁴ Guerra, Estrategia y Poder Marítimo. Henry E. Eccles. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires. 1983. Pág. 86.

⁵ Generalidades sobre Estrategia Escuela Superior del Ejército, Libertador Simón Bolívar. Caracas 1985. Pág. 12

⁶ Generalidades sobre Estrategia Escuela Superior del Ejército, Libertador Simón Bolívar. Caracas 1985. Pág. 21

La Cooperación Bilateral

promover un mundo multipolar, privilegiando las relaciones con los países latinoamericanos y caribeños y redefiniendo el modelo de seguridad hemisférica.

1-C- La Alianza Estratégica

Partiendo de los dos conceptos de alianza y estrategia antes indicados, podemos concluir que una alianza estratégica es: una cooperación entre dos o más Estados, que vincula la acción de los mismos en busca de un objetivo común para cuyo logro debe concebirse, prepararse y conducirse la acción, teniendo pleno conocimiento de los medios disponibles.

2-La Idea Estratégica:

La idea estratégica de la Alianza Cuba-Venezuela esta orientada a la unidad de acciones de ambas naciones para hacerse más fuerte y ganarle la batalla al que ellos consideran su enemigo común, los Estados Unidos de América, a través de la concepción, definición y desarrollo de una estrategia política global en diversas áreas y campos de acción, que serán abordadas en los diversos acuerdos o convenios que se desarrollarán a lo largo del presente trabajo, no siendo idénticos los objetivos de ambos gobiernos en la conformación de la alianza.

La idea estratégica de la alianza Cuba-Venezuela no es reciente y ha sido plasmada por sus creadores, los Presidentes Fidel Castro y Hugo Chávez en discursos y textos de diversa índole, dentro de los cuales se encuentra en el libro Habla El Comandante, el cual desarrolla las conversaciones sostenidas por el autor, con el hoy Presidente de Venezuela, entre el 04 de diciembre de 1992, fecha del fallido golpe de estado que dirigiera Hugo Chávez y el 06 de diciembre de 1998, fecha de su primera elección como Presidente de la República de Venezuela.

A continuación me permito transcribir parcialmente textos que a lo largo de la obra manejan el ideal de los mandatarios Hugo Chávez y Fidel Castro:

“Yo si creo que, viendo el mundo de manera global, afortunadamente el siglo que viene, va a ser multipolar. No bipolar ni unipolar, multipolar, creo que hay alguna perspectiva pequeña sin duda, pero posible, cierta, de que nosotros podamos sobrevivir sin ser tragados por el neoliberalismo globalizante como pensamiento único...”⁷”

“... Es decir, creo, es posible, que nosotros acá nos insertemos, nos perfilamos hacia la conformación de un polo latinoamericano con mayor nivel de soberanía, ya no Venezuela sino Latinoamérica. De ésto depende en buena parte, la sobrevivencia de Venezuela en este mundo multipolar”⁸”.

⁷ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 607

⁸ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 607

La Cooperación Bilateral

“Se trata de echar mano de esos pensamientos para transformar la realidad de Venezuela y de América Latina, hay elementos que indican que ese pensamiento, sigue teniendo vigencia, no textualmente sino en un contexto histórico que hay que reconocer y que es una situación muy distinta a la de hace 200 años. O hay cosas como esta: La concepción bolivariana de la integración latinoamericana, el pensamiento antiimperialista. Elementos muy vigentes y actuales. Eso era lo que decíamos en Cuba, en la Universidad de la Habana: “Si Martí, Bolívar es el tiempo que vuelve”. Una de las palabras que dijo Castro, y que mejor nos cayó fue aquello de que si las luchas hay que llamarlas bolivarianismo, estoy de acuerdo y si se llaman cristianismo, estoy de acuerdo.”⁹”

“...Todo esto sería un proyecto de integrar al continente a lo largo de tres países: Venezuela, Brasil y Argentina con sus ramificaciones. Una integración por dentro, física de poblaciones, barcos que naveguen, vías férreas que salgan perpendicular u oblicua por el Continente con un proyecto de desarrollo complementario de nuevo tipo, pasando por lo político. Estamos proponiendo y no es una idea, una Confederación de Estados Latinoamericanos, incluso en lo militar. Creo que no tenemos otra alternativa. Si no lo hacemos, seguiremos dominados, retrasados y se cumplirá el proyecto trasnacional”¹⁰“

“Se trata de unir a las distintas fuerzas armadas, en un cuerpo armado latinoamericano...Hacer para la defensa de América del Sur, para América Latina un cuerpo coordinado, integrado por unidades militares de combate. Hasta ahí llega nuestra concepción y así lo planteamos”¹¹”.

“...Pero como sistema ideológico, esos son los signos o puntos de este sistema ideológico que estamos tratando de presentar: Revolucionario en la praxis, pero con bandera ideológica propia...”¹²”

“Pero ahora viene lo mas difícil, en otra velocidad, que es el proyecto económico social: cambiar las estructuras económica–sociales. Este tránsito puede llevar 20 años. Eso depende de la correlación de fuerzas, no sólo venezolana, latinoamericana sino mundial...”¹³”

De los párrafos anteriormente transcritos podemos concluir que la idea estrategia va dirigida a la creación de un mundo multipolar, que le permita a Latinoamérica sobrevivir al neoliberalismo, y participar coordinadamente en la toma de decisiones en materia internacional a través de un polo latinoamericano con un mayor nivel de soberanía. El establecimiento de un nuevo sistema ideológico que en el caso de Cuba requiere sobrevivir e implantarse llamado revolucionario en la praxis, pero con ideología propia. Plantea cambiar la realidad de los países de América Latina debiendo retomar de la historia la integración de Latinoamérica y el pensamiento antiimperialista,

⁹ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 70

¹⁰ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 113

¹¹ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 114

¹² Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 116

¹³ Habla El Comandante. Agustín Blanco Muñoz, Tercera Edición. UCV. Caracas. 1998. Pág. 615

La Cooperación Bilateral

adelantando un proyecto de desarrollo complementario de nuevo tipo que debe tomar en cuenta el aspecto político para la creación de la Confederación de Estados Latinoamericanos y el militar para la creación de un cuerpo armado latinoamericano integrado por unidades de combate, ya que de lo contrario seguiríamos dominados.

3- Objetivos

Esta alianza tiene diversos objetivos.

3-1- Objetivos exclusivos de la República de Cuba

La República de Cuba ha tenido como objetivo la subsistencia del régimen cubano y la obtención de beneficios económicos. Antes de iniciar su alianza con el gobierno venezolano en cabeza de su presidente Hugo Chávez, la situación económica de Cuba era difícil y el régimen político impuesto por Fidel Castro se debilitaba, ya que su economía cada día se hacía más pobre producto del bloqueo económico que por décadas le ha mantenido los Estados Unidos de América y la desaparición de la Unión Soviética, la que le suministraba la mayoría de los recursos económicos que ingresaban a esa Isla Caribeña. Fidel fue un visionario, que entendió en los años 1990 el potencial político de Hugo Chávez y decidió acercársele, invitándolo a la Habana incluso antes de que fuera candidato presidencial, ya que él conocía la admiración que el hoy mandatario venezolano ha sentido por él desde muy joven, la cual entre otras puede evidenciarse en el libro *Chávez Nuestro*, cuando Hugo Chávez señala:

“La palabra guerrilla, como les dije nos era muy familiar. En algún momento uno oyó el nombre de Fidel y el del Che y no lo olvidó más. En 1967 tenía 13 años y estaba en primer año de bachillerato en Barinas...Yo tenía 13 años y oía por radio que el Che estaba en Bolivia, que lo tenían Rodeado. Era un niño y pregunté: ¿Por qué Fidel no manda un batallón, unos aviones? Era infantil, pero demostraba una identificación absoluta con ellos, un punto de vista marcado por las simpatías...”¹⁴

“Es verdad, Fidel es como un padre. Así lo veo yo también, y una vez hasta se lo escribí. Desde hace mucho tiempo él ha sido para mí referencia obligatoria: En la cárcel leí mucho La historia me absolverá, Un grano de maíz, sus discursos y entrevistas...¿Sabe que le pedí a Dios en la cárcel: “Dios mío quiero conocer a Fidel cuando salga y tenga libertad para hablar, para decir quien soy y que pienso”. Pensaba mucho en eso: salir para conocernos. Luego se produjo el encuentro en La Habana, ahora en diciembre se cumplirán 10 años... Fidel para mí es un padre, un compañero, un maestro de estrategia perfecta...”¹⁵

3-2- Objetivos exclusivos de la República de Venezuela

¹⁴ *Chávez Nuestro*. Rosa Elizalde y Luís Báez. Casa Editorial Abril. Cuba. 2.006. Pág. 338

¹⁵ *Chávez Nuestro*. Rosa Elizalde y Luís Báez. Casa Editorial Abril. Cuba. 2.006. Pág. 364

La Cooperación Bilateral

Como se ha señalado con antelación, el Presidente Hugo Chávez ha señalado que su proyecto político es revolucionario en la praxis, y a pesar de que ha leído sobre diversas teorías y sistemas, el único gobierno del continente que sin emitir opinión al respecto ha avanzado en una revolución, es el cubano en cabeza de Fidel Castro, quién para el inicio del Gobierno de Hugo Chávez ya tenía 40 años en el poder, instaurando su revolución y aguantando los avatares de sus adversarios. Chávez necesita tomar de él la experiencia, que lo oriente en como implementar su sistema revolucionario.

3-3- Objetivos Comunes de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba.

Los objetivos comunes de la alianza Cuba-Venezuela son fundamentalmente los siguientes:

Hacerse más fuertes y protegerse frente al enemigo común, los Estados Unidos de América; Implementar el sistema revolucionario en la República Bolivariana de Venezuela y expandirlo a otros estados tanto de América Latina como del Caribe; La creación de un bloque latinoamericano, de un mundo multipolar que permita consolidar a los Estados latinoamericanos, sobrevivir al neoliberalismo y hacerlos partícipes activos en la toma de decisiones e materia internacional; La ayuda recíproca entre los gobiernos latinoamericanos y del Caribe; Contribuir al incremento de asociaciones estratégicas; La creación de un cuerpo armado latinoamericano.

4- Contenido y Alcance

A través del gráfico que a continuación se presenta se indicará el contenido de la alianza con el alcance de la misma respecto de cada contenido:

Contenido	Alcance
Fortalecer la soberanía de los Estados y promover un mundo multipolar diversificando las modalidades de relacionamiento, privilegiando las relaciones con los países latinoamericano y caribeños.	-Revertir la tradicional concentración de poder en los organismos internacionales----- -----Concertar la acción de los países en vías de desarrollo----- Lograr que las directrices que emanen del sistema internacional sean el resultado de una interacción equitativa en la toma de decisiones.----- -----Que la democratización permita contrarrestar las medidas unilaterales de carácter extraterritorial.
	-La cohesión de los países latinoamericanos y del Caribe, que se convertirá en un mecanismo adecuado para optimizar el crecimiento, el desarrollo y los

La Cooperación Bilateral

<p>Promover la integración latinoamericana y caribeña. El desarrollo humano, las desigualdades sociales y los altos niveles de pobreza, podrán abordarse con mejores resultados, cuando los países de Latinoamérica y el Caribe profundicen en su integración.</p>	<p>niveles de bienestar social de la región----- -----Darle contenido político al proceso de integración, impulsando una política de seguridad y defensa común latinoamericana----- -----El fortalecimiento de organismos internacionales representativos de la región----- -----Materializar acuerdos orientados al desarrollo de la agenda social y la interacción económica de los países latinoamericanos ----- -----Supeditar las negociaciones con el ALCA a la previa conclusión de los acuerdos latinoamericanos.</p>
<p>Se diversificará el mercado energético mediante inversiones e internacionalizaciones de la industria petrolera.</p>	<p>La ampliación del mercado energético, con especial énfasis en Latinoamérica, El Caribe, China, India y Europa Oriental.</p>
<p>Un nuevo régimen de seguridad integral hemisférico deberá tener un carácter integral y multidimensional</p>	<p>Constituir un nuevo marco estable de seguridad y cooperación internacional inspirados en los intereses comunes, que permitan el fortalecimiento de las instituciones regionales y hemisféricas militares.</p>

Capítulo II - Mecanismos que conforman una Alianza Estratégica

1.- Base Legal de la Integración Binacional entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba.

La Base legal de la integración entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Cuba tiene su principal asidero en las constituciones de ambos países. Es así como la constitución de la República de Cuba (1976), señala al respecto lo siguiente:

“Artículo 12.- La República de Cuba hace suyos los principios antiimperialistas e internacionalistas, y ratifica su aspiración de paz digna, verdadera y válida para todos los Estados, grandes y pequeños, y poderosos, asentada en el respeto a la independencia y soberanía de los pueblos y el derecho a la autodeterminación;

La Cooperación Bilateral

b. funda sus relaciones internacionales en los principios de igualdad de derechos, libre determinación de los pueblos, integridad territorial, independencia de los Estados, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias en pie de igualdad y respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales Cuba sea parte;

c. reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo;

ch. propugna al unidad de todos los países del Tercer Mundo, frente a la política imperialista y neocolonialista que persigue la limitación o subordinación de la soberanía de nuestros pueblos y agravar las condiciones económicas de explotación y opresión de las naciones subdesarrolladas;

d. condena al imperialismo, promotor y sostén de todas las manifestaciones fascistas, colonialistas, neocolonialistas y racistas, como la principal fuerza de agresión y de guerra y el peor enemigo de los pueblos;

e. repudia la intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier Estado y, por tanto, la agresión armada, el bloqueo económico, así como cualquier otra forma de coerción económica o política, la violencia física contra personas residentes en otros países, u otro tipo de injerencia y amenaza a la integridad de los Estados y de los elementos políticos, económicos y culturales de las naciones;

f. rechaza la violación del derecho irrenunciable y soberano de todo Estado a regular el uso y los beneficios de las telecomunicaciones en su territorio, conforme a la práctica universal y a los convenios internacionales que ha suscrito;

g. califica de delito internacional la guerra de agresión y de conquista, reconoce la legitimidad de las luchas por la liberación nacional, así como la resistencia armada a la agresión, y considera su deber internacionalista solidarizarse con el agredido y con los pueblos que combaten por su liberación y autodeterminación;

h. basa sus relaciones con los países que edifican el socialismo en la amistad fraternal, la cooperación y la ayuda mutua, asentadas en los objetivos comunes de la construcción de la nueva sociedad;

i. mantiene relaciones de amistad con los países que, teniendo un régimen político, social y económico diferente, respetan su soberanía, observan las normas de

La Cooperación Bilateral

convivencia entre los Estados, se atienen a los principios de mutuas conveniencias y adoptan una actitud recíproca con nuestro país.¹⁶

Por su parte, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), señala al respecto lo siguiente:

“Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna¹⁷.”

2-El Convenio Integral de Cooperación

Desde la primera visita a Cuba de Hugo Chávez Frías, en la cual aún no era Presidente de Venezuela, estableció muy buenas relaciones con el mandatario Fidel Castro, y de hecho, antes de su segunda visita a la Isla de Cuba en noviembre del año 1999, ya había venido a nuestro país Felipe Pérez Roque, Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, para reunirse con su homólogo venezolano José Vicente Rangel. En esa visita que se realizó a partir del 12 de julio de 1999, el Canciller Cubano dejó entreabierta la puerta para que los capitales públicos y privados venezolanos invirtieran en Cuba y para la cooperación en materia de salud, educación, construcción, minería y cultura. Firmando ambos países en esa fecha, el acta que consolida la creación de la comisión mixta de cooperación entre ambas naciones. También suscribieron el acta de la sexta reunión del mecanismo de consulta cubano-venezolano, que entre otros aspectos trató el proceso de integración regional.

Además los Ministros coincidieron en rechazar la aplicación extraterritorial y unilateral de la ley Helms-Burton, que entre otros aspectos establece nuevas medidas para fortalecer el bloqueo económico a Cuba.

Con posterioridad a esta visita, el 30 de noviembre del año 2.000 se suscribe en Caracas, el Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República

¹⁶ Constitución de la República de Cuba. 1976, Consulta en línea con: www.cubaminrex.cu/mirar_cuba/la_isla/constitucion.htm

¹⁷ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Ministerio de Comunicación e información. 2.006.Pág., 185

La Cooperación Bilateral

Bolivariana de Venezuela, en el cual ambos mandatarios manifestaron su interés común por promover y fomentar el progreso de sus respectivas economías y las ventajas recíprocas que resultan de una cooperación que tenga resultados efectivos en el avance económico y social de los respectivos países y en la integración de América Latina y el Caribe, cuyas áreas prioritarias de cooperación son las siguientes:

A.- La República de Cuba prestará los servicios y suministrará las tecnologías y productos que estén a su alcance para apoyar el amplio programa de desarrollo económico y social de la República Bolivariana de Venezuela de los cuales ésta no disponga y previa su solicitud de acuerdo con el listado contenido en el Anexo I, que se entenderá como parte integrante de este Convenio. Estos bienes y servicios serán pagados por la República Bolivariana de Venezuela, en el valor equivalente a precio de mercado mundial, en petróleo y sus derivados.

B.- La República Bolivariana de Venezuela se compromete a proveer a la República de Cuba de bienes y servicios que comprenden asistencia y asesorías técnicas provenientes de entes públicos y privados, así como el suministro de crudos y derivados de petróleo, hasta por un total de cincuenta y tres mil (53.000) barriles diarios. Las ventas serán sobre las bases de un esquema de financiamiento mixto, de corto y largo plazo. Todo lo relativo al financiamiento de corto y largo plazo, se regirá de conformidad con lo dispuesto en el Anexo II que se entenderá como parte integrante de este Convenio.

C.- La República de Cuba ofrece gratuitamente a la República Bolivariana de Venezuela los servicios de médicos, especialistas y técnicos de la salud para prestar servicios en lugares donde no se disponga de ese personal. Los médicos especialistas y técnicos cubanos en la prestación de sus servicios en la República Bolivariana de Venezuela ofrecerán gratuitamente entrenamiento al personal venezolano de diversos niveles que las autoridades soliciten. La parte venezolana cubrirá los gastos de alojamiento, alimentación y transportación interna.

D.- Para dar cumplimiento y seguimiento de las acciones de la cooperación previstas en este Convenio, Las Partes establecerán una Comisión Mixta integrada por representantes de ambos gobiernos, que se reunirá alternativamente cada año en Caracas y La Habana.

Esta Comisión será presidida por el Ministerio de Producción y Comercio por parte de la República Bolivariana de Venezuela y por el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica por parte de la República de Cuba.

E.- A los fines de facilitar las labores de los funcionarios, especialistas y misiones de trabajo vinculadas al presente Convenio, se firmará un Acuerdo Migratorio en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la firma del mismo.

Este convenio entró en vigor el día de su firma y tendrá validez por un período de cinco (5) años, prorrogable tácitamente por un período similar, a menos que una de

La Cooperación Bilateral

las Partes lo denuncie. La referida denuncia no debe afectar programas y proyectos en ejecución, a menos que las Partes expresamente acordaren lo contrario.

El Anexo I de este convenio señala la lista de servicios y productos que ofrece la República de Cuba a la República Bolivariana de Venezuela, a saber:

- Agroindustria azucarera y sus derivados: asesoría técnica, con el propósito de contribuir a la recuperación, modernización y desarrollo del sistema productivo agroindustrial azucarero y sus derivados.

- Turismo: Adiestramiento de personal en gerencia de hoteles y de otras instalaciones turísticas en niveles medios y bajos de la prestación de servicios turísticos, a ejecutarse tanto en Cuba como en Venezuela, en el área de promoción y mercadeo de destinos y servicios turísticos; y en el control de calidad de los servicios turísticos, Asesoría en la elaboración del Plan Director Nacional (Estratégico) para el desarrollo integral del turismo, y en la promoción y mercadeo de destinos y servicios turísticos.

- Agricultura y alimentación: Proyectos y asistencia técnica en la producción de cultivos varios para la alimentación humana, incluyendo el sistema de organopónicos; asistencia técnica en sistemas de riego y drenaje; asistencia técnica en creación de plantas para la producción de fertilizantes orgánicos; Asistencia técnica para el fomento de plantas medicinales; Asistencia técnica para desarrollar el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA); Transmisión de experiencias sobre el funcionamiento de las diferentes modalidades de cooperativas agrarias y pecuarias existentes en Cuba; Cursos de Postgrado en Cuba, en sus institutos de investigaciones, en especialidades forestales, agrícolas, porcinas y otras; Curso de Postgrado y asistencia técnica realizados en el Instituto de Alimentación de Cuba; Producción de medios biológicos para el control de plagas y virus; Asistencia técnica en la producción de cítricos.

- Venta de productos: Genéricos, Vacunas y Equipos Médicos

- Productos para plagas

- Venta de otros productos seleccionados: Ambas partes definirán los productos caso a caso, por ejemplo, casas prefabricadas u otras construcciones transportables.

- Transporte: Asistencia técnica en proyectos y ejecución de obras para el desarrollo del sistema ferroviario nacional.

- Educación: perfeccionamiento de la formación y capacitación de docentes en las etapas de educación preescolar, especial, primaria, media y técnico-profesional, así como también para el perfeccionamiento de estos sistemas de enseñanza.

- Envío de hasta 3000 entrenadores y otros profesionales y técnicos en diversas especialidades deportivas y educación física con el fin de contribuir con Venezuela. Formación en Cuba de entrenadores, profesores de educación física y otros técnicos y especialistas del deporte.

La Cooperación Bilateral

- Servicios de salud y formación de personal en Cuba: Estudios de postgrado (especializaciones médicas); Formación de personal de enfermería y otros técnicos de salud; Tratamiento para adicciones (drogas, alcohol, fármacos) en las instituciones terapéuticas cubanas; Tratamiento para restauración neurológica, retinosis pigmentaria (primera causa de ceguera en el adulto joven), ortopedia y traumatología, y trasplante de médula, corazón, hígado, riñón y córnea; chequeos médicos especializados y eventuales tratamientos terapéuticos a los trabajadores y técnicos petroleros de Venezuela.

El Anexo II de este convenio señala la forma de financiamiento del suministro de petróleo y sus derivados por parte de Venezuela a la República de Cuba, el cual se planteó de la siguiente manera: De conformidad con el Artículo III del Convenio, el importe de la factura total será financiado en base al monto que resulte de aplicar el porcentaje de financiamiento según la tabla contenida en el mismo.

Contra este convenio de cooperación fue interpuesto por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, recurso de nulidad por los ciudadanos Felipe Mújica y Leopoldo Puchi, en su carácter de Presidente y Secretario General del Partido Movimiento al Socialismo (MAS) de Venezuela, por considerar que dicho acuerdo viola el artículo 154 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que carece de validez por no haber sido aprobado por la Asamblea Nacional mediante Ley Especial, o, porque considere ese alto tribunal, precedente, la excepción contenida en el artículo 154 ejusdem.

3-La Alternativa Bolivariana para Las Américas (ALBA).

En los tratados internacionales siempre se le dió prioridad al libre comercio y fomento de las inversiones, sin importar su impacto en la pobreza y/o en la exclusión social. Hoy día Latinoamérica y el Caribe viven tiempos de cambio, donde existe un clima político distinto. Mientras los Estados Unidos de América desean poner en marcha el ALCA, algunos gobiernos del continente plantean la necesidad de centrar los esfuerzos en el desarrollo humano, la corrección de la disparidad entre los países. Planteando la necesidad de que un área de libre comercio debe tener como prioridad el bienestar de la población y su calidad de vida, considerándose impostergable corregir el injusto orden económico internacional que ha prevalecido hasta ahora, directamente relacionado con el peso de una deuda externa impagable y los impactos de las políticas de ajuste impuestos por los organismos internacionales

El principal vocero de esta nueva postura ha sido el Presidente Hugo Chávez, quién ha considerado que es necesario que un grupo de países y gobernantes deben hacer planteamientos contundentes y transformadores respecto al ALCA y que solamente así es posible participar en este organismo, aunque señala, que esa transformación pudiera derivar en otro modelo y es allí donde está la idea del ALBA. Ha señalado el Presidente Chávez que si se toman en cuenta las necesidades de los pueblos y se hacen cambios importantes al modelo planteado, entonces pudieran seguir adelante, si no, se ha venido trabajando en la idea de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), cuyo proyecto además de tener una importancia crucial para el futuro

La Cooperación Bilateral

de América Latina, significa la caída del ALCA, defendido con firmeza por los Estados Unidos de América.

Chávez propone crear el ALBA para integrar Latinoamérica, y dentro de este contexto crear un gigante petrolero latinoamericano, que podría coadyuvar de manera decisiva en el proceso de integración económica de la región. El presidente Chávez considera que el ALCA es un proyecto destinado a robar la soberanía de los países latinoamericanos, opinión compartida con el presidente cubano Fidel Castro.

El presidente Chávez ha llegado a decir que Simón Bolívar, tenía una clara visión sobre los intereses de los Estados Unidos, señalando que estaban destinados por la providencia para plagar la América de miseria en nombre de la libertad, aludiendo a la necesaria unión del Sur para luego negociar en condiciones de igualdad y de dignidad con el Norte.

El ALBA es, fundamentalmente, un modelo de integración de los Pueblos del Caribe y América Latina. Es un esquema de integración basado en principios de cooperación, solidaridad y complementariedad que se fundamenta en la creación de mecanismos para fomentar ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Intenta atacar los obstáculos que impiden la verdadera integración, como son la pobreza y la exclusión social; el intercambio desigual y las condiciones inequitativas de las relaciones internacionales, y surge como una alternativa al modelo neoliberal, el cual, según los que lo propician no ha hecho más que profundizar las asimetrías estructurales y favorecer la acumulación de riquezas a minorías privilegiadas en detrimento del bienestar de los pueblos.

Su principio está basado en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países de menor desarrollo frente a los desarrollados.

El ALBA le otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, profundizar el conocimiento de nuestras posiciones e identificar espacios de interés común que permitan presentar posiciones similares en el proceso de negociación.

La Alternativa Bolivariana para las Américas, que viene a ampliar y modificar el Convenio Integral de Cooperación, fué suscrita el 14 de diciembre de 2.004 por los Presidentes Hugo Chávez Frías y Fidel Castro Ruiz, en la Habana, Cuba.

Los acuerdos básicos contenidos e el texto del documento que crea el ALBA, son los siguientes: a.-La elaboración de un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva; b.-Intercambiar paquetes tecnológicos integrales; c.- Trabajar con otros países de América Latina para eliminar el analfabetismo; d.- Ejecutar inversiones de interés mutuo en las mismas condiciones que las ejecutadas por entidades nacionales; e.- Apertura de bancos propiedad estatal en el territorio del otro país; f.- Concertar un convenio de crédito recíproco para facilitar

La Cooperación Bilateral

transacciones comerciales y financieras; g.- Impulsar el desarrollo de planes culturales con características particulares de las distintas regiones y la identidad cultural de los dos pueblos; h.- La concesión de trato arancelario igual al cubano para los barcos y naves venezolanas y la eliminación de aranceles para exportaciones hechas a Cuba de la República de Venezuela, así como la eliminación de impuesto a las empresas venezolanas o de capital mixto que inviertan en Cuba mientras que recuperan la inversión; i.- Los precios de exportación del petróleo venezolana a Cuba se regirán por el Acuerdo de Caracas, pero nunca el precio podrá ser inferior a 27\$ por barril; j.- Cooperación en las áreas deportiva, agrícola, educativa y de telecomunicaciones.

4-El Ingreso de Bolivia.

La República de Bolivia ingresa a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), el 29 de Abril del año 2.006, en reunión que se materializara en el Palacio de Convenciones de La Habana, Cuba. Es Bolivia el primer país que se adhiere a este convenio firmado originalmente por Cuba y Venezuela. Tras el ingreso de Bolivia al ALBA, Venezuela se comprometió a ampliar su colaboración con los sectores energético y minero de la nación andina, lo que incluye el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hidrocarburos y Energía y de Minería y Metalurgia mediante la asistencia técnica y jurídica. El aumento del suministro de crudos y productos refinados; el establecimiento de mecanismos de compensación con productos bolivianos para la total cancelación de la factura por esos servicios (como la soya, que hoy día se importa de USA); la exención de los impuestos sobre las utilidades a toda inversión estatal y de empresas mixtas bolivianas-venezolanas durante el período de recuperación de la inversión, el estudio para la instalación dentro de Bolivia de un polo petroquímico, el otorgamiento de 5 mil becas, y la creación de un fondo especial de hasta 100 millones de dólares para el financiamiento de proyectos productivos y de infraestructura durante 2006, señalando el Presidente Hugo Chávez que el ALBA, PDVSA y el petróleo son instancias de liberación y que este es el siglo de la doctrina Bolívar.

La adhesión de Bolivia al ALBA es considerada de vital importancia para el proyecto gasífero del sur del continente, ya que es el segundo país con la más importante reserva de gas.

Se busca incrementar la cooperación entre los ministerios y fuerzas armadas para fortalecer la paz y la estabilidad internacional. Dentro de este contexto se ha suscrito un convenio de cooperación técnica en el cual Venezuela se ha comprometido a la construcción de un puerto fluvial en la localidad de Puerto Quijarro, al sureste de Bolivia, zona productora de cereales y frontera con Brasil; a la construcción de un fuerte militar en la localidad de Riberalta; a la asesoría en materia de ingeniería de infraestructura del ejército venezolano. Este convenio tiene como objetivo establecer mecanismos de cooperación técnica para mejorar y complementar las capacidades de defensa de cada país, para lo cual se conformarán delegaciones para establecer acuerdos particulares que se desprendan del instrumento principal en el ámbito de la política de defensa, educación y formación, asistencia médica y legislación militar.

La Cooperación Bilateral

Este acuerdo complementario al Convenio Básico de Cooperación en materia de Defensa, suscrito el 26 de mayo de 2006, ha creado preocupación en el Congreso Chileno, por los alcances del acuerdo, que según lo señalado por el Canciller Alejandro Foxley y la Ministra de la Defensa Chilena Viviane Blanlot, la alianza comprende la construcción de 24 bases militares en la frontera de Bolivia financiadas por el Gobierno Venezolano, y que además el acuerdo incluye suministro de armamento y asistencia logística a las fuerzas armadas bolivianas. Para los legisladores chilenos este convenio podrá afectar la paz entre vecinos, sin embargo el gobierno de Michelle Bachelet le restó importancia alegando que existen acuerdos similares firmados en otros países. Pero el Senador Roberto Muñoz Barra discrepa de la opinión de la presidenta Bachelet y considera delicado y preocupante que el presidente Chávez esté dispuesto a financiar a las fuerzas armadas de otros países, considerando que este sería el primer paso para exportar la revolución bolivariana, que en su segundo paso iría a financiar partidos políticos y movimientos anarquistas.

Este acuerdo también causó preocupación en Perú, y sobre el mismo se pronunció Luis González Posada, Presidente de la Comisión de Defensa del Congreso, quién señaló que este es un caso atípico en América Latina ya que la mayoría de los acuerdos de cooperación tratan de apoyo económico y cooperación de programas de desarrollo, y aseveró que el mismo representa una clara intromisión del Gobierno Venezolano en Bolivia y golpea el espíritu de integración.

5.- El Ingreso de Nicaragua

El 11 de Enero de 2007, Nicaragua se adhirió a la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba), convirtiéndose así en el cuarto país miembro de este convenio de integración.

6-Convenios Suscritos dentro del Marco del Alba y sus alcances globales

Los convenios suscritos dentro del marco del ALBA y que luego han sido desarrollados por las delegaciones de los países firmantes son:

ACUERDO O CONVENIO	FECHA	PAISES SIGNATARIOS
Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y El Presidente de la República de Cuba para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).	14 de diciembre de 2004	Cuba y Venezuela

La Cooperación Bilateral

Declaración final de la primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).	24 de abril de 2.005	Cuba y Venezuela
Petrocaribe y Funda Alba Caribe	29 de junio de 2.005	Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, República Dominicana, Grenada, Guyana, Jamaica, San Vicent y Grenadinas, Santa Lucía, San Cristóbal y Neves, Surinam y Venezuela
Contribución y suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta firmada en La Habana, el 14 de diciembre de 2.004 entre los Presidentes de la República Bolivariana de Venezuela y del Consejo de Estado de la República de Cuba	29 de abril de 2.006	Bolivia, Cuba y Venezuela
Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos.	29 de abril de 2.006	Bolivia, Cuba y Venezuela
Acuerdos de Cooperación suscritos entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Bolivia.	23 de Enero 2.007	Bolivia y Venezuela
Acuerdo entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela	24 de Enero 2.007	Cuba y Venezuela

Cada uno de estos acuerdos busca la Integración de los países de América Latina y el Caribe y los aspectos y estrategias para su aplicación son desarrollados por las delegaciones de los países signatarios que con posterioridad se reúnen para desarrollar el mandato contenido en los mismos. El Alba en la consecución de sus objetivos no solamente suscribe acuerdos, convenios o tratados con sus países

La Cooperación Bilateral

miembros, sino que busca la integración a través de diversos acuerdos con países no miembros, pero que se encuentren ubicados en el área geopolítica por ellos definida (América Latina y El Caribe). Dentro de este contexto la República Bolivariana de Venezuela ha suscrito diversos acuerdos, entre los cuales podemos señalar:

ACUERDO O CONVENIO	FECHA	PAISES SIGNATARIOS
Documento suscrito entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Argentina	31 de Enero de 2.005	Venezuela-Argentina
Los compromisos adquiridos por la IV Cumbre de la Deuda Social, "Compromisos de Caracas"	26 de febrero de 2.005	
Declaración de Ciudad Guayana	28 de marzo de 2.005	Brasil, Venezuela, España y Colombia
Bautizado "Gran Gasoducto del Sur"	20 de Enero 2.006	Brasil, Venezuela y Argentina
Convenio integral de Cooperación Energética entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay	13 de febrero de 2.006	Venezuela y Uruguay
Comunicado Conjunto sobre la Alianza Estratégica Brasil-Venezuela	14 de febrero de 2.006	Brasil- Venezuela
Declaración de Puerto Iguazú	04 de Mayo de 2.006	Argentina, Bolivia, Brasil y Venezuela.
Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur	04 de julio de 2.006	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela,

La Cooperación Bilateral

Luego de suscrito el Acuerdo para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), las delegaciones de Cuba y Venezuela elaboraron y aprobaron, en cumplimiento del artículo 3 de dicho Acuerdo, el Plan Estratégico para la aplicación del ALBA, que a grandes rasgos desarrolla el alcance de todas las reuniones que le siguen, toda vez que se trabaja siempre en los avances obtenidos pero dentro de las áreas de cooperación definidas originalmente.

Este Plan Estratégico contempla entre las acciones de mayor relevancia las siguientes:

En el área de Salud: Inaugurar en el año 2.005 en Venezuela, 600 Centros de Diagnóstico Integral; 600 Salas de Rehabilitación y Fisioterapia y 35 Centros de Alta Tecnología que brindarán servicios gratuitos de salud, de elevado nivel profesional a toda la población venezolana; Formar en Venezuela, 40 mil médicos y 5 mil especialistas en Tecnología de la Salud, dentro del Programa Barrio Adentro II; Formar en Cuba, 10 mil bachilleres egresados de la Misión Ribas, en la carrera de Medicina y Enfermería, que estarán distribuidos por todos los policlínicos y hospitales de Cuba y tendrán como residencia hogares de familias cubanas; 30 mil médicos cubanos y otros trabajadores de la Salud a lo largo y ancho de la geografía venezolana, estarán prestando sus servicios a fines del segundo semestre del año 2.005.

En el área de educación, Cuba mantendrá su apoyo a los Programas especiales Bolivarianos, entre ellos: La Misión Robinsón I, que lucha contra el analfabetismo. Señalan las comisiones que hasta el mes de marzo de 2.005 en Venezuela se había enseñado a leer y a escribir a un millón cuatrocientos seis mil venezolanos; La Misión Robinsón II, en la que señala la delegación se encuentran estudiando un millón doscientos sesenta y dos mil venezolanos, para alcanzar el Sexto Grado; La Misión Ribas, que forma a bachilleres para darles acceso a los estudios universitarios, a jóvenes venezolanos. Al respecto se promoverá el cumplimiento del Plan de Becas que Cuba ofrece; La Misión Sucre para la universalización de la enseñanza superior; La Misión Vuelvan Caras, la cual formará obreros especializados, para acceder a nuevas fuentes. Adicionalmente, ambos países trabajarán en el diseño de un proyecto para eliminar el analfabetismo en América Latina

En el ámbito económico y comercial, se inauguró, por los Presidentes de ambos países, la Oficina de Petróleos de Venezuela S.A. en La Habana, PDVSA-Cuba, que tiene como objeto social la exploración y explotación, refinación, importación, exportación y comercialización de hidrocarburos y sus derivados, así como su transportación y almacenamiento; Fue inaugurada una filial del Banco Industrial de Venezuela en La Habana, 100% venezolana y fue aprobada la apertura de una filial del Banco Exterior de Cuba en Caracas, 100% cubana. Estas instituciones estatales harán una notable contribución al incremento sostenido de las relaciones económicas y el comercio bilateral, que ya comienzan a materializarse.

Por su parte, Cuba emitió una Resolución de los Ministerios de Finanzas y Precios y Comercio Exterior, eximiendo del pago de los derechos de Aduana a las importaciones provenientes de la República Bolivariana de Venezuela.

La Cooperación Bilateral

También fueron emitidas dos resoluciones por el Gobierno Cubano, a través del Ministerio de Finanzas y Precios, que eximen del pago de impuestos sobre utilidades a las empresas propietarias o poseedoras de barcos de bandera venezolana, que participen en la transportación de pasajeros y carga en el territorio Cubano y del pago de los derechos de tonelaje de los barcos de pabellón venezolano, que arriben a puerto cubano procedentes del extranjero.

Las delegaciones identificaron once (11) proyectos para el establecimiento de Empresas Mixtas y otras modalidades de complementación económica entre Cuba y Venezuela y sobre el particular suscribieron los siguientes acuerdos:

1.- Memorando de entendimiento para el establecimiento de una Alianza Estratégica para el Desarrollo Siderúrgico de Venezuela y para la concertación de una empresa binacional orientada a la recuperación de materias primas; 2.- Cartas de intención para la constitución de un negocio conjunto dirigido al mejoramiento de la infraestructura ferroviaria de ambos países; 3.- Fomento de la integración en el área de transporte marítimo; 4.- Constitución de una empresa binacional para promover el desarrollo agrícola; 5.- Ampliación de la base de supertanqueros en Matanzas; 6.- Creación de una alianza estratégica conjunta con el fin de desarrollar proyectos mineros de níquel y cobalto en las regiones de Aragua, Carabobo y Cojedes; 7.- Reparación y construcción de embarcaciones; 8.- Creación de una empresa mixta cubano venezolana para la producción de artículos deportivos y otra para la transportación de combustible.

Se suscribieron tres (3) acuerdos entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República de Cuba, relativos a transporte aéreo, transporte marítimo y a la constitución y explotación de un astillero de reparación naval y construcción de pequeñas unidades navales.

Se suscribió acuerdo bilateral en materia de sanidad vegetal y salud animal.

Se suscribieron acuerdos, contratos marcos y memorando de entendimiento en Turismo, Informática y Comunicaciones, Transporte, Comunicación e Información, Educación y Deportes, Biodiversidad, Medio Ambiente, Ciencia y Tecnología, Recursos Hidráulicos y Construcción, así como contratos de compraventa de crudo y de almacenamiento de petróleo crudo y sus derivados y cartas de intención para la rehabilitación de la Refinería de Cienfuegos y para transferencia de tecnología, entre PDVSA y CUPET. Acuerdo Marco de cooperación en el sector energético. Acuerdo en materia de Hábitat y Vivienda. Acuerdos en materia de aeronáutica civil. Acuerdo para la utilización por Venezuela del laboratorio antidoping de Cuba y comenzar la construcción de una instalación de este tipo en Venezuela. Acuerdos entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países dirigidos a la difusión del ALBA en organismos internacionales.

Entre acuerdos de gobierno, cartas de intención, memorandos de entendimiento, contratos y acuerdos marcos, se firmaron 49 documentos.

La Cooperación Bilateral

Capítulo III - Una nueva Perspectiva de Seguridad para la region propuesta por Venezuela

Hugo Chávez está consciente de que el contexto internacional no le es favorable, ya que propone la creación de un nuevo modelo político internacional, señala la necesidad de buscar fórmulas de integración en el mundo globalizado que considere antes que nada el interés de los pueblos. Propone cambiar la correlación de fuerzas en el contexto internacional y sabe que para ello ha de tener aliados internacionales y crear condiciones favorables para los cambios revolucionarios que pretende implementar, en su clara decisión de luchar contra el imperialismo norteamericano. Por lo cual, debe vender la idea de que el modelo neoliberal lo que ha hecho es profundizar las asimetrías estructurales y favorecer a minorías privilegiadas en detrimento de los pueblos. Propone la creación de un mundo multipolar, que le permita a Latinoamérica sobrevivir al neoliberalismo, y participar coordinadamente en la toma de decisiones en materia internacional, a través de un polo latinoamericano con un mayor nivel de soberanía, que los fortalezca en la negociación internacional. Plantea cambiar la realidad de los países de América Latina, debiendo repensar los acuerdos de integración, retomando de la historia la integración de Latinoamérica y el pensamiento antiimperialista, adelantando un proyecto de desarrollo complementario de nuevo tipo, que debe tomar en cuenta el aspecto político para la creación de la Confederación de Estados Latinoamericanos y el militar para la creación de un cuerpo armado latinoamericano, ya que de lo contrario seguiríamos dominados.

Chávez propone adelantar un proyecto de integración que mejore la calidad de vida de los pueblos y crear un liderazgo Latinoamericano y caribeño, en lo político, económico, social y militar. Señala que la comunidad de naciones caribeña ostenta un peso político importante dentro de los organismos multilaterales internacionales, que puede influir con peso a la hora de la toma de decisiones.

Ha propuesto que los países de América Latina y el Caribe deben llevar a cabo una sustitución eficiente de importaciones de terceros países, por productos provenientes de la subregión.

La industria de hidrocarburos ha sido identificada como una herramienta de vital importancia para cambiar la correlación de fuerzas, utilizándola como un arma de adhesión en la integración y de negociación y disuasión, por la importancia que el suministro de hidrocarburos tiene a nivel mundial, habida cuenta del potencial de Venezuela como país productor y exportador de petróleo. En el proceso de integración en la subregión, se ha ido avanzando con la iniciativa de Petrocaribe, Petrosur y Petroandina para profundizar la integración y como herramienta de negociación se han estrechado lazos con países exportadores de Petróleo y con China y la Unión Soviética.

Con el ALBA se pretende, incluso con los países no miembros como por ejemplo Argentina y Uruguay, que las economías de los países de América Latina y el Caribe se complementen, teniendo como base la solidaridad. Tiene como objetivo la transformación de las sociedades latinoamericanas, haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias, está concebida como un proceso integral que debe asegurar

La Cooperación Bilateral

la eliminación de las desigualdades sociales y fomentar la calidad de vida y una participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino.

Le otorga prioridad a la integración latinoamericana y a la negociación en bloques sub-regionales, profundizar el conocimiento de nuestras posiciones e identificar espacios de interés común que permitan presentar posiciones similares en el proceso de negociación.

Capítulo IV - Factores de Riesgo para la Seguridad regional

Los factores de riesgos para la seguridad de la región están enmarcados dentro de un contexto propio, habiendo una nueva dimensión geoestratégica en los planos político, social, económico y militar, como consecuencia de los cambios que se suscitan en su entorno y la tendencia a que los países desarrollados luchen por el control de áreas geográficas de influencias. En este sentido, la Comunidad Andina de Naciones ha desarrollado iniciativas que tienen como objetivo dar repuestas a amenazas nuevas a su seguridad, así como restringir la influencia de los centros hegemónicos de poder en sus asuntos internos, bajo el enfoque no tradicional. Situación que ha generado una atención especial, de los asuntos relacionados con el desarrollo sustentable y sostenido.

La asimetría presente en estos países por sus características sociopolíticas, plantea que las amenazas que determinen afecta de manera distinta a cada uno de los Estados, aspectos que es influenciado por presiones que ejercen las grandes potencias para imponer una agenda de problemas que no consideran como prioridad a los asuntos vinculados con el desarrollo, la pobreza y la exclusión social.

Dentro de este contexto, la Comunidad Andina de Naciones, en la Decisión 587, estableció los lineamientos ha seguir en la Política de Seguridad Externa Común, siendo lo más importante que dicha decisión presenta los diferentes temas, en los cuales de manera cooperativa los países Andinos deben trabajar para la disminución de riesgos y amenazas a la seguridad Andina, entre ellos tenemos:

La solución pacífica de controversias; las medidas de fomento de la confianza y seguridad; la promoción de una cultura de paz; los gastos de Defensa; la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, las mafias y la seguridad ciudadana y del Estado; El lavado de activos; la lucha contra la corrupción; la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras; la lucha contra las drogas ilícitas y los delitos conexos; la prevención de amenazas a la estabilidad e institucionalidad democrática; La seguridad colectiva, hemisférica y mundial; El desarme a nivel regional y mundial.

Para Venezuela el reto es priorizar dentro de la Agenda, las amenazas o riesgos que tienen que ver con el desarrollo económico y social, entre ellos la pobreza extrema y la exclusión social, la cultura de la paz, la corrupción, las amenazas a la estabilidad democrática en contraposición a otros países andinos que priorizan al terrorismo, a las drogas ilícitas, el lavado de activos y la lucha contra el crimen y las mafias organizadas.

La Cooperación Bilateral

La CAN y MERCOSUR han acelerado la creación de Acuerdos económicos entre sí y desde el punto de vista político han signado la Comunidad Suramericana de Naciones, con el propósito de aprovechar las potencialidades de la región haciendo énfasis en la necesidad de lograr la integración física como primer paso, hecho que indudablemente fortalece el poder de negociación de la región y su seguridad.

Capítulo V - Conclusiones

Podemos concluir que hasta ahora el eje de los movimientos del ALBA, liderizada por Hugo Chávez y Fidel Castro ha sido la Geopolítica, cuya finalidad es la creación de un mundo multipolar, que se haga tan fuerte, que sea capaz de enfrentar a los Estado Unidos de América, constituido principalmente por una alianza con América Latina y El Caribe.

En la lista de sus aliados estratégicas se ha privilegiado la relación con China y Rusia, representando China la posibilidad a futuro de romper la dependencia petrolera con Estados Unidos. Con Rusia se ha establecido convenios energéticos de carácter global y acuerdos para la adquisición de equipos militares de defensa.

En el marco de la OPEP, Chávez ha planteado medidas antiimperialistas con aquellos gobiernos adversos a USA, coincidiendo con Irán en el corte de suministro petrolero a Estados Unidos en caso de confrontación.

Con Petrocaribe, Petrosur y Petroandina se persigue tejer una red de alianzas fundadas en el poder petrolero capaz de contener las estrategias hemisféricas de los Estados Unidos.

Con Evo Morales como presidente de Bolivia, Rafael Correa de Ecuador y Daniel Ortega en Nicaragua el proyecto revolucionario de Hugo Chávez y Fidel Castro y su proyecto latinoamericano y Caribeño "ALBA" se consolida, debilitando las estrategias hemisféricas de los Estados Unidos. Sin embargo, también existen dentro del continente, gobiernos que están dispuestos a mantener buenas relaciones en lo político, en lo económico y en lo comercial con USA, como lo son Inacio Lula en Brasil, Álvaro Uribe en Colombia, Tabaré Vázquez en Uruguay, Calderón en México, Michelle Bachelet en Chile y Nestor Kirchner en Argentina.

El ALBA, que en sus orígenes fue el Convenio integral de Cooperación entre la Republica Bolivariana de Venezuela y la Republica de Cuba, ha ido avanzando sistemáticamente en la consecución de sus objetivos, estando conformada en la actualidad por Venezuela, Cuba, Bolivia y Nicaragua, gobiernos caracterizados por ser de izquierda revolucionaria socialista, que combaten las ideas neoliberales y la sumisión de los pueblos a través de políticas hemisféricas impuestas por el imperio. Esta Alianza ideológica, ha tenido una orientación geopolítica, ha ido avanzando a través de la suscripción de acuerdos, convenios, contratos marcos, memorando de entendimiento, etc. Los lineamientos de los mismos han sido desarrollados por las delegaciones de los países designadas al respecto en los diferentes campos de acción y áreas identificadas, las cuales ya fueron señaladas supra. Utilizando las fortalezas de cada miembro para la

La Cooperación Bilateral

consecución de sus objetivos comunes, conformando efectivamente una Alianza Estratégica.

Bibliografía

A. Libros

"Constitución de la República Bolivariana de Venezuela" Caracas, 2006

BLANCO MUÑOZ, Agustín. Habla El Comandante. Caracas, Venezuela. 1998. UCV. Tercera Edición.

ECCLES Henry. Guerra, Estrategia y Poder Marítimo. Buenos Aires, Argentina,. 1983. Instituto de Publicaciones Navales.

ELIZALDE, Rosa Miriam y BÁEZ Luis. "Chávez Nuestro". Testimonios Inéditos. Ciudad de la Habana, Cuba. Casa Editora Abril.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, España. 1979. Editorial Aguilar

GARCÍA BECERRA; Nelson J. Introducción a la Gerencia Estratégica de la Seguridad y Defensa. Caracas, Venezuela. Editado por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 1997

MALDONADO MICHELENA, Victor. Glosario de Términos Razonados. Caracas, Venezuela. 1998

RANGEL, José Vicente. Seguridad, Defensa y Democracia. Un Tema para civiles y militares. Caracas, Venezuela. Ávila Arte S.A., Impresores. 2da. Edición, 1980

SALAZAR, Miguel. Un tal Chávez. Caracas, Venezuela. LVM Editores, C.A. Primera Edición, 2005

SECRETARIA DE ORGANIZACIÓN CONGRESO BOLIVARIANO DE LOS PUEBLOS. Construyendo el ALBA desde los pueblos. Ediciones Emancipación.

UNESCO. Diccionario de Ciencias Sociales. Instituto de Estudios Políticos.

UZZATEGUI; Luis José y BRUZUAL Eleonora. Los Hombres que erotizó Fidel. Caracas, Venezuela. Los Libros de El Nacional, Editorial CEC, S.A. 2005

La Cooperación Bilateral

B. Artículos

ESCUELA SUPERIOR DEL EJERCITO "LIBERTADOR SIMÓN BOLÍVAR" Generalidades sobre estrategia. Ministerio de la Defensa. Ejército. Dirección de Educación. República de Venezuela. 1985

GARCIA COVARRUBIAS, Jaime. El Modelo Político Estratégico Regional y sus contradicciones. Revista Latinoamericana de Temas Internacionales "Archivos del Presente", No. 20, abril-mayo-junio 2000. Buenos Aires, Argentina. Pp.75-86

C. REVISTAS

El Discurso de la Unidad. Caracas, Venezuela. Revista Ediciones "Socialismo del Siglo XXI". No. 1, 2007

D. Consultas en línea

AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS. Chávez confía en incorporación de nuevos gobiernos al Alba. www.abn.info.ve

AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS. Venezuela, Cubas y Bolivia firman 12 convenios de cooperación. www.abn.info.ve/go_news5

ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA LAS AMÉRICAS. Fuerzas Armadas: Contribuir a la paz y la seguridad regional e internacional. Bolivia y Venezuela firmaron acuerdo de cooperación en materia de defensa. www.alternativabolivariana.org

BADUEL, Raúl Isaías. Acuerdo con Bolivia no afectará a países vecinos. www.minci.gov.ve

CAÑO, Antonio. Bus planta cara a Chávez en una estratégica gira latinoamericana. <http://venezuelareal.zoomblog.com>

CONCEPCIÓN SALZA, César. Chávez dijo que "Todos los países que se sumen nos montaremos en

el mismo barco". www.venezuelareal.zoomblog.com

Constitución de la República de Cuba. 1976.

www.cubaminrex.cu/mirar_cuba/la_isla/constitucion.htm

Convenio Integral de cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela. www.misionbarrioadentro.com

La Cooperación Bilateral

CORES; Julio. ¿Hacia dónde van las fuerzas armadas uruguayas?. www.alternativabolivariana.org/modules.php?name

Cuba y Venezuela afianzan vínculos para fortalecer el ALBA. Equipo de Prensa

Presidencial. www.minci.gov.ve

CUBA-VENEZUELA. Declaración final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. www.opciones.cubaweb.cu

CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. Seguridad Hemisférica. www.summit-americas.org

CHÁVEZ, Adán. “cada día son más fuertes los lazos de amistad y cooperación con Cuba” www.minci.gov.ve

DA CORTE, María Lilibeth. Venezuela y Cuba crean fondo por US\$ mil millones para Haití. www.venezuelareal.zooblog.com

DIARIO GRAMMA. Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 2004. www.gramma.cubaweb.cu

DIETERICH, Heinz. Cuba y Venezuela: entre la economía de mercado y el Socialismo del Siglo XXI. www.aporrea.org

GARRIDO, Alberto. 2007: Los frentes del proceso. www.analitica.com

GLOBOVISION. Congreso chileno analizará alianza militar entre Venezuela y Bolivia. www.globovision.com

GONZÁLEZ, Iris. Conoció Nuevo Pensamiento de la Fuerza Armada Bolivariana.

LLERENE; Pedro. Convenio Cuba-Venezuela un ejemplo de solidaridad Latinoamericana. www.mci.gov.ve

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ENERGÍA Y PETRÓLEO. Durante 2006 Venezuela suscribió convenios deportivos con nueve países. www.mci.gov.ve

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ENERGÍA Y PETRÓLEO. PDVSA Occidente consolida la Misión Barrio Adentro en la región. Convenio Cuba-Venezuela ha salvado más de 15 mil vidas en el Zulia. www.mem.gob.ve

MORILLO, Antonio. Por qué el ALBA. www.rnv.gov.ve

La Cooperación Bilateral

Multipolaridad y diálogo Sur-Sur. www.pdv.com

PETROCARIBE. *Acuerdos entre Venezuela y los países del caribe.* www.mre.gov.ve

¿Qué es el ALBA? www.alternativabolivariana.org

RAMÍREZ SALAS, Thomas. *Venezuela y Argentina suscribirán acuerdos y convenios de cooperación.* www.minci.gov.ve

RNV. *Ocho años de transformación hacia la soberanía y la integración.* www.mv.gov.ve/noticias

SANZ, Rodolfo. *El ALBA es la vía para la integración solidaria.* www.minci.gov.ve

UNIVERSIDAD RÓMULO GALLEGOS. *A través del convenio cuba-Venezuela:UNERG trabaja en diseño de maestrías en Ciencias Agropecuarias.* www.urg.edu.ve

Venezuela firma con cuba anexo del Convenio Integral de Cooperación. <http://spanish.peopledaily.com>

Wikipedia, la enciclopedia libre. *Consenso de Washington.* <http://wikipedia.org>.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas
latinoamericanas en la lucha contra las nuevas
amenazas

Pedro Trujillo Álvarez

FORMACIÓN UNIVERSITARIA

- TENIENTE CORONEL DE INFANTERÍA, DIPLOMADO EN ESTADO MAYOR, DEL EJERCITO ESPAÑOL. EN SITUACIÓN DE EXCENDENCIA.
- LICENCIADO SUPERIOR EN CIENCIAS MILITARES
- CURSO DE ALTOS ESTUDIOS EN CIENCIAS MILITARES
- DIPLOMADO EN PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN. CRIPTOGRAFÍA
- DIPLOMADO EN ESTADÍSTICA APLICADA Y TRATAMIENTO INFORMÁTICO
- MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES, *Summa Cum Laudem*, en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). (2002)
- CURSO DE POSTGRADO sobre Gestión y Planificación de Recurso de Defensa. National Defense University. The Center for Hemispheric Defense Studies.

- **CURSO DE POSTGRADO:** International Defense Management Course, impartido por Defense Resources Management Institute, de la Naval Postgraduate School.

EXPERIENCIA LABORAL

Desde Marzo 2005

- **Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (EPRI) de la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)**

Hasta Febrero 2005

- **CATEDRÁTICO** titular de Problemas Contemporáneos y de Negociación y Solución de Conflictos en la Universidad Francisco Marroquín, Instituto de Estudios Políticos.
- **CATEDRÁTICO** titular de Geografía Política Mundial y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar Guatemala)
- **CATEDRÁTICO** titular de diversos cursos en otras Universidades: Panamericana y Galileo.
- Asesor y profesor del área de planificación y estrategia del Centro Nacional de Estudios Estratégicos (Centro ESTNA).
- Jefe de Operaciones (G-3) e Inteligencia (G-2) en distintas Unidades militares españolas.
- Integrante del contingente de Operaciones Mantenimiento de Paz en Guatemala : MINUGUA (1998)

[\[Back \]](#)

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas en la lucha contra las nuevas amenazas

Pedro Trujillo Álvarez
Universidad Francisco Marroquín

Introducción

Reflexionar sobre el papel de las fuerzas armadas latinoamericanas en la lucha contra las nuevas amenazas representa abordar el tema, al menos, desde dos grandes perspectivas. Una, desde el concepto de seguridad hemisférica, al pretender contemplar todo el espacio latinoamericano y, la otra, desde los cambios específicos de las instituciones armadas.

En relación con la primera es necesario indicar que el espacio de seguridad latinoamericano no ha terminado ni de concretarse ni mucho menos de definirse. Nunca se ha logrado delimitar con precisión el marco geopolítico al que se ha suscrito el término seguridad hemisférica, dando la sensación de que se puede emplear el concepto cualquiera que sea el espacio del que se hable. Ha faltado la voluntad expresa y la concurrencia de esfuerzos de todos los países que conforman el hemisferio para que ello se pueda puntualizar. Esta falta de concreción ha llegado a resultar un obstáculo en algunos foros, donde ciertos países no se han visto incluidos o, por el contrario, donde se daban por incluidos otros que nunca manifestaron su deseo de que así fuera¹. Se ha manejado el concepto sin terminar de puntualizarlo, sirviendo como una especie de cajón de sastre donde se han ajustado actividades, propuestas, trabajos, debates, etc.

Sería conveniente, en el futuro, dejar de emplear esta denominación genérica para designar política, reflexiones o eventos que se puedan realizar en cualquier lugar (de América o fuera de ella), de lo contrario las opiniones que se puedan verter no terminarán de estar sujetas a debate concreto puesto que siempre existirá la duda sobre el espacio geográfico (o geopolítico) al que deben adscribirse.

¹ “Sabemos que no puede existir un concepto único de seguridad en nuestro hemisferio. Existen legítimas preocupaciones de países y grupos de países que no necesariamente son compartidas por todos los países del hemisferio, pero que son susceptibles de acciones coordinadas comunes basadas en un espíritu de solidaridad”. Secretario de Relaciones Exteriores de México, en el XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. Junio de 2002

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Como no podía ser de otra forma, también la terminología ha sido usada cuando se ha hablado de seguridad y defensa en el ámbito regional, aludiendo, por ejemplo, a Centroamérica o incluso a Centroamérica y El Caribe, o empleando el término espacio centroamericano-caribeño o el Gran Caribe o también, por último, el de seguridad en Mesoamérica. Lo cierto es que no se termina de concretar que queremos decir, que países están incluidos en la reflexión y, por tanto, como debe llevarse a cabo el análisis de las amenazas y la determinación de las capacidades para la respuesta.

Nada de esto es baladí, todo lo contrario, sería lo primero a fijar en cualquier análisis que se quisiera hacer. Esta es la razón por la que se ha considerado oportuno poner de manifiesto la indefinición geopolítica y la dificultad posterior de generar estudios consecuentes, a pesar de que este análisis no se abordará en el presente trabajo.

Por otra parte, el empleo de efectivos militares en misiones no tradicionales: lucha contra el narcotráfico, terrorismo, tráfico de personas, etc., es un tema que se han venido manejando en los últimos años dentro del espacio de discusión generado en torno a la transformación, reconversión y/o modernización de las fuerzas armadas. La mayor parte de los países latinoamericanos han potenciado el debate y están en el proceso de ver como pueden adecuar sus ejércitos a los retos y desafíos que representa el paso de la ejecución de misiones tradicionales a otras de corte muy diferente.

Todo este esquema pasa por generar un planteamiento distinto que debe visualizarse en un nuevo espacio más allá del concepto político tradicional de la soberanía o bien bajo un prisma que se prolonga fuera del marco de la defensa del territorio, proyectándose a otro que está "limitado" por la defensa de los intereses nacionales.

No está del todo claro que esto deba o pueda ser así y, además, tiene una repercusión en la concepción política y la organización del Estado tradicional que debe abordarse simultáneamente con la discusión sobre el planteamiento de la Seguridad y Defensa.

Es posible que nos posicionemos en el umbral de un nuevo marco en el área de la Defensa o que, sencillamente, estemos adoptando una estrategia que nos lleve a securitizar la vida política y a generar nuevos espacios que impidan el ejercicio de las libertades personales, corriendo el riesgo de terminar por militarizarnos en un afán de querer acrecentar nuestro grado de Seguridad².

El presente trabajo reflexiona sobre la idoneidad, en función de una serie de parámetros, del empleo de efectivos militares en la lucha directa contra las denominadas nuevas amenazas y la repercusión que ello tendría, caso de adoptarse esta línea de

² *"Aquellos que atemorizan a los amantes de la paz con los fantasmas de la pérdida de la libertad, lo único que logran es erosionar la unión nacional y dañar la capacidad de reacción del Gobierno. De esta forma tan sólo dan apoyo a los enemigos de América". John Ashcroft. Attorney General de los Estados Unidos. Tomado de libro Terrorismo y Tiranía. James Bovard. Editorial El Ateneo. Argentina, 2004.*

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

actuación, visualizando otras posibles formas de ver las cosas en el amplio y abierto debate suscitado en la región latinoamericana.

¿Nuevas amenazas o percepciones diferentes?

Uno de los retos más importantes que afronta el siglo XXI es su orientación hacia un nuevo o más eficiente sistema de seguridad colectiva³. La creciente interdependencia de los países, consecuencia de la globalización y del nuevo sistema internacional, hace que todos perciban o tengan similares vulnerabilidades con mayor o menor grado de intensidad. Los Estados poco desarrollados son débiles a causa de carencias de todo tipo; los industrializados presentan fragilidades debido a sus complejas estructuras políticas, sociales y económicas, que pueden verse afectadas por multitud de acontecimientos. Este cúmulo de circunstancias ha propiciado que se vaya abriendo camino la idea de una seguridad compartida por todos, amparada en los principios que inspiraron el nacimiento de las Naciones Unidas⁴. *“Así, pues, en el curso de las próximas décadas podría surgir una estructura efectiva de cooperación global basada en las realidades geopolíticas que pasarían gradualmente a ostentar el centro del actual “príncipe regente”, que por el momento está cargando el peso de la responsabilidad de asegurar la estabilidad y la paz mundiales” (Brzezinski)*⁵

Las amenazas tradicionales, entendidas como aquellas que ponían en peligro las fronteras físicas de la nación y movilizaban gran cantidad de efectivos militares para enfrentarlas, son concepciones superadas y, al menos en el entorno latinoamericano, con baja probabilidad de que se produzca. Los nuevos elementos que generan preocupación se refieren a lo que se han venido en denominar nuevas amenazas o

³ - Algunos países han preferido hablar de seguridad compartida y cooperativa, aunque también incluyen la terminología defensa colectiva. Da la sensación de que se pretende enfatizar en lo compartido en la medida que se reparten las cargas económicas y organizativas y, en lo colectivo, cuando la alianza o el grupo persiguen un fin común no necesariamente visualizado desde la perspectiva economicista.

- Véase al respecto, también, el discurso del Canciller de la Republica Federal de Alemania (Gerhard Schröder) en la 41th Munich Conference on Security Policy:

<http://www.ieee.es/verdocumento.asp?padre=3&nombreseccion=Documentación&nomsb=Conferencias%20del%20IEEE%20y%20colaboradores.%20Orden%20temático&seccion=16&iddocumento=186>

⁴ - Los Propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces.....
2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;
3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales.....

- Véase, también, Nota del Secretario General de Naciones Unidas, A/59/565 de Diciembre de 2004: http://www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/UN%20report_sp.pdf

⁵ Brzezinski, Zbigniew. El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, 1998.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

riesgos emergentes y abarcan un amplio abanico de opciones⁶, siendo las más significativas las relacionadas con el terrorismo y el crimen organizado (drogas, blanqueo de dinero, mafias, trata de blancas, etc.) con gran impacto en la vida económica, política y social de los países, especialmente cuando convergen en determinados espacios geopolíticos: *“En los años venideros, los conflictos regionales que más posibilidades tienen de ascender a condición de guerras importantes, serán aquellos que se producen a lo largo de las líneas de separación entre civilizaciones”*⁷.

A pesar de que muchos autores han puesto de manifiesto de forma un tanto alarmante (y hasta exagerada) la incidencia de estos nuevos peligros, no es menos cierto que el extremismo islámico, asociado a cierta forma de terrorismo, impacta negativamente en la estabilidad en determinadas regiones del mundo. En algunos países la educación es la vía de penetración del fanatismo religioso emergente lo que unido a la explosión demográfica y al desequilibrio social, son condicionantes de perturbaciones amenazantes. Se podrían poner infinidad de ejemplos en todo el mundo del entramado formado por el terrorismo su relación con la venta de armamento, con las mafias y el tráfico de drogas y las connotaciones que ello tiene en la seguridad global, debido a la influencia en las relaciones entre países y la expansión de estos conflictos bien por la vía física o por la vía de la influencia económica.

En lo que respecta al crimen organizado, es necesario indicar que tradicionalmente ha sido para los Estados un problema de ley y orden. Pero el incremento de la interdependencia entre Estados, el rápido desarrollo de los transportes y los sistemas de comunicaciones, el crecimiento del comercio internacional y el resurgimiento de un mercado financiero global, todo sobre un soporte tecnológico que progresa a un ritmo impresionante, han cambiado radicalmente el contexto en el que

⁶ Declaración sobre Seguridad en las Américas. (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII . CES/dec. 1/03 rev. 1

m) La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

- el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos;
- la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;
- los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente;
- la trata de personas;
- los ataques a la seguridad cibernética;
- la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y
- la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

⁷ Huntington, Samuel. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Ed. Paidós. Barcelona, 1997.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

opera el terrorismo y el crimen organizado, al igual que en la naturaleza del mismo crimen.

El problema se ha extendido a ciertas zonas del planeta y dejado ver a través de crisis de gobierno en ciertos Estados o en el sistema de Estados como un todo. Los regímenes democráticos no consolidados, la corrupción política y las ideas separatistas han proporcionado un medio en el que las organizaciones criminales no solo pueden operar con relativa impunidad, sino que incluso explotan nuevas iniciativas, especialmente a través del vector económico.

Reflexiones y análisis sobre las nuevas amenazas

Característica común a casi todas ellas es que no son nuevas. El terrorismo azota desgraciadamente muchos países desde hace tiempo y, aunque sus raíces pueden considerarse diferentes, sus fines y procedimientos son similares⁸. Además, no hay consenso internacional sobre la propia definición de lo que puede o debe ser considerado acto terrorista y ello impide conformar un marco político-legal suficiente para enfrentar este desafío.

La narcoactividad (narcotráfico), aunque relativamente nueva en la forma, podemos encontrarla asociada con aquellos sucesos de la década de los años veinte producto de la supresión en Estados Unidos de la venta de alcohol, generando un espacio de "inseguridad" discutible⁹ pero sujeto al combate contra el crimen común y a la necesaria cooperación internacional.¹⁰

El tráfico ilegal de personas podemos atrasarlo más en el tiempo y fijar sus orígenes remotos en la esclavitud, no habiendo estado vinculado siempre con igual intensidad ni en todos los países del mundo, a la seguridad nacional¹¹.

Finalmente, el crimen organizado también tiene sus raíces más recientes en las actuaciones de la mafia de principios del siglo pasado u otros hechos similares.

Es necesario reconocer, no obstante, otras amenazas como emergentes o relativamente nuevas. Nos referimos a la proliferación de armas nucleares, a los conflictos regionales, y a las maras o pandillas¹². La desaparición de la URSS dejó al

⁸ "Terrorists fall within the 2,000-year-old category of "common enemy of humankind". Strategic Forum. Joseph McMillan. Número 212. Noviembre 2004

⁹ Benegas Lynch, Alberto. La Tragedia de la Drogadicción: Una propuesta. Ed. Lumière. Argentina 2006. Propone la no criminalización de la droga.

¹⁰ A. Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (editoras). Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy. Lynne Rienner Publishers. Boulder & London, 2005.

¹¹ Benítez Manaut, Raúl y Hernández, Daniel. Ponencia: Implicaciones sobre la seguridad de la inmigración ilegal en Centro y Norteamérica. Presentada en la IV Semana Iberoamericana de seguridad y seguridad y defensa: nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa. Casa de América. Madrid, 16, 17 y 18 de octubre.

¹² Estas amenazas no están plasmadas en todos los documentos de forma igual, sin embargo es necesario incluirlas y contemplarlas. Un detallado análisis de las mismas puede encontrarse en el

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

descubierto un arsenal nuclear no suficientemente controlado, bajo de mantenimiento y que incluso escapó, en cierto momento, al control estatal. La desintegración de la antigua Yugoslavia, la partición de Checoslovaquia y otros conflictos regionales, también pusieron de manifiesto la repercusión importante en la paz mundial de la reactivación de rivalidades regionales. Es cierto que estas dos amenazas no han tenido una incidencia importante en el continente americano, sin embargo, es necesario tenerlas presentes por el impacto que pudieran tener a futuro (especialmente la proliferación de ingenios nucleares) y porque otros continentes lo contemplan en su cuadro de amenazas, lo que pudiera implicar la necesidad de contar con capacidades militares/policiales que permitan la colaboración internacional bajo operaciones de ayuda humanitaria, mantenimiento o imposición de la paz. Debemos incluir una tercera: las maras o pandillas. Esta amenaza no solo está surgiendo e “instalándose” en ciertas partes del mundo: Europa y Estados Unidos, sino que está consolidada en muchos países de Iberoamérica (Centroamérica en particular). En el específico caso europeo, pareciera que el origen apunta a ciertos grupos de emigrantes latinos, algo parecido a lo que ocurrió en los Estados Unidos.

Como se ve, la problemática en el fondo no es nada nueva, si bien la forma se ha ido adaptando a la evolución político-social y al surgir de nuevas tecnologías y procedimientos. Entonces, ¿por qué ahora nos estamos planteando estos temas y especialmente la necesidad de que sean incluidos “de una forma especial” en las Agendas de Seguridad?.

Desde finales de los 90's, los ejércitos occidentales comienzan un proceso de modernización/reestructuración producto, en parte, del triunfo de las democracias y de la desaparición del enemigo tradicional. La economía de libre mercado exigía transparencia en los gastos militares y rendición de cuentas (*accountability*) que pusiera de manifiesto la eficiencia de la gestión militar. La propia OTAN modifica su concepto estratégico en diversas ocasiones y pasa de ser una alianza defensiva de corte tradicional a proyectarse hacia nuevos espacios¹³. Esta influencia llega, evidentemente, a América

documento: Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIIES.pdf>

¹³ La OTAN adopta un nuevo concepto estratégico en 1991 (fecha de la desaparición de la Unión Soviética) y, posteriormente otro en 1999, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de ese año. En este último se habla de “...en los últimos diez años hemos presenciado también la aparición de nuevos riesgos complejos para la paz y la estabilidad euroatlánticas, riesgos vinculados a políticas de opresión, a conflictos étnicos, al marasmo económico, al colapso del orden político y a la proliferación de las armas de destrucción masiva.”. Y si el objetivo de la Alianza era: en su inicio “El objetivo esencial y permanente de la Alianza, expresado en el Tratado de Washington, consiste en salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares”, se adoptan nuevas responsabilidades (tareas) como Seguridad, Consulta, Disuasión y Defensa, Gestión de Crisis y Asociación (*Conflict prevention and crisis management, Partnership, cooperation, and dialogue, Enlargement and Arms Control, Disarmament, and Non-Proliferation*), ampliando su espacio a esos otros vectores que anuncia en el preámbulo del documento como riesgos nuevos. Ver: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0203.htm>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Latina y se inicia un proceso similar, aunque tardío, en lo que respecta al cambio del aparato militar y sus estructuras, con mayor incidencia en el Cono Sur americano que, por ejemplo, en Centroamérica, todavía, en ese momento, inmersa o recién saliendo de conflictos armados internos¹⁴.

Otro factor a considerar es la reducción del papel del Estado al mínimo imprescindible producto, de una parte, de la aparición de otros actores y la modificación del escenario internacional, de otra, del triunfo de las democracias liberales que al consolidarse hacen que el Estado benefactor vaya cediendo espacios a la iniciativa privada y gestionando mejor y mas eficientemente sus recursos, abandonando funciones que no le eran propias.

Por último, concurren muchas más circunstancias que merecen ser tenidas en cuenta como son: la desaparición de un bloque de referencia enemistosa como era la antigua Unión de Repúblicas Socialista Soviética, la afloración de nuevas tecnologías, la interacción individual y cultural de la era de la información, la cibersociedad en la que nos desenvolvemos, la porosidad de las estructuras del Estado y la transformación del hombre racional en hombre emotivo a causa de la mayor percepción a través de las imágenes¹⁵, todas ellas hacen que riesgos que siempre estuvieron ahí (latentes) sean hoy percibidos (que no necesariamente sentidos) como amenazas cada vez más próximas.

Este conjunto de complejidades conforma un espacio nuevo donde las percepciones tienen un importante protagonismo y justifica que estos nuevos riesgos o amenazas hayan ocupado espacios hace algunos años inimaginables, justificando que hoy día avistemos (percibamos) el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado como vectores que inciden directamente en nuestro bienestar social y no tanto porque tengan un impacto significativo y real en nuestro quehacer diario, sino por la acción directa sobre las instituciones estatales y la presentación a través de nuevas formas de información. Esta percepción es fácilmente tabulable al comprobar como muchas encuestas indican que dos de cada tres ciudadanos perciben el terrorismo internacional como una amenaza. *“La percepción de toda amenaza se basa en la articulación de estructuras sensoriales, supervisión y análisis permanente de la realidad. Todos los*

Hay quienes, de forma más radical incluso, pretenden una OTAN más concreta en sus misiones: *Lo que los aliados necesitan es dotar a la OTAN de una nueva razón de ser y esta razón de ser debe, a su vez, ser relevante para la seguridad compartida. Esta nueva misión o propósito de la Alianza no puede ser otro que preservar la libertad y la democracia derrotando el extremismo islamista.* La OTAN: Una Alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias. Fundación FAES. Madrid, 2006.

¹⁴ En Nicaragua con el triunfo del sandinismo en 1979. En El Salvador, el 16 de enero de 1992, el Gobierno de la República y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), suscriben en Chapultepec, México, los Acuerdos de Paz y, en Guatemala, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

¹⁵ Sartori, Giovanni. Homo Videns: La sociedad teledirigida. Ed. Taurus. Madrid, 1997.

- *“Estamos saliendo del mundo de las cosas leídas para entrar en el de las cosas vistas”.*

- *“La televisión no es un anexo, es sobre todo una sustitución que modifica sustancialmente la relación entre entender y ver”*

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

modelos de control, combinando la tridimensionalidad temporal -datos históricos, situación en tiempo real y prospectiva- y espacial -cotejando la situación interior con la exterior- dependen de las premisas y criterios introducidos como elementos estructurales. El ajuste técnico de los modelos analíticos al fin y al cabo va a depender de los objetivos políticos y estratégicos que se asientan en la dirección social por parte de la élite. La estructura del pensamiento de dicha élite -compuesto por creencias, valores (entendidos en sentido referencial), acopio de conocimientos y adiestramiento intelectual- necesita conceptualizar a la amenaza, antes de poder identificar lo que coincide con dicha sustantivación.”¹⁶

Es por ello, que la primera reflexión a hacer se basa en si realmente se puede hablar de una internacionalización real de riesgo o, lo que deberíamos contemplar es una percepción internacional de situaciones que son sentidas como vulnerabilidades, a pesar de no soportar un análisis serio de amenazas en un determinado Estado, grupo de ellos o área geopolítica. Se ha terminado por asociar la realidad y la percepción¹⁷.

Conclusiones parciales

La conclusión menos comprometida es que estamos en presencia de riesgos “de siempre”, con una diferente escala de incidencia, pero también de percepción, motivo suficiente para enfrentar la necesidad de que sean abordadas de forma no tradicional o cuestionar otras propuestas más clásicas ante estos nuevos desafíos.

En cualquier caso, lo que se deduce en una primera impresión, es que las nuevas amenazas son multidireccionales¹⁸ y multifacéticas y que para la resolución de cualquier problema derivado de cuanto acabamos de contemplar, hay un denominador común que es la necesidad de colaboración internacional.¹⁹ Se requiere la concurrencia

¹⁶ R. de Espona, Rafael José. Acción Psicológica en las Elites y Percepción de Amenaza. Febrero de 2006. <http://www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/Psyops%20Elit&Risk.pdf>

¹⁷ - Si la población percibe algo como riesgo grave, percepción que puede ser subjetiva y, por tanto, inducida, actuará como si el riesgo realmente existiese y finalmente esa percepción puede afectar realmente a la Seguridad Nacional.

- *La sociedad del conocimiento tendrá que hacer frente a una serie de amenazas globales, como el terrorismo, el crimen organizado transnacional y la inmigración ilegal que pondrán a prueba su propia supervivencia. Todas estas amenazas provocarán en su conjunto un aumento del sentimiento de vulnerabilidad de nuestras sociedades, percepción que incrementará de forma dramática la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos.* Ignacio Cosidó. Hacia un nuevo orden político. En letra impresa número 135, 6 de Julio de 2003. <http://www.gees.org/articulo/211/>

¹⁸ -En la Asamblea General de la OEA celebrada en Barbados en junio de 2002, los Cancilleres reconocieron que “*las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales*”

- “*Se constituye por tanto en un factor de la situación con características multidimensionales y de alcance planetario*”. Libro Blanco de la Defensa Nacional, Republica Argentina, 1999. pag. 1-5

¹⁹ Declaración sobre Seguridad en las Américas. (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII . CES/dec. 1/03 rev. 1

i) Las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

internacional en lo referente a información (inteligencia), seguimiento, trabajo conjunto, capacitación, intercambio de procedimientos, empleo de nuevas técnicas y sobre todo consenso en la forma de actuar. Es decir, es necesaria una política de Estado conjunta y regional y no una política sectorial que abordaría el tema de forma parcial y sesgada. Eso hace que afrontar dichas amenazas con garantías de éxito requiera de la formulación de objetivos estratégicos al más alto nivel político, donde la concurrencia de todas las áreas del poder sirva para alcanzar, progresivamente, metas parciales que nos conduzcan al objetivo final.

Es posible que en este amplio campo de las amenazas emergentes haya que incluir como más peligrosas, desde una perspectiva global, la proliferación de armas portátiles y de destrucción masiva (asociadas al fin de la Guerra Fría), el desequilibrio económico Norte-Sur (producto de políticas económicas erradas), el tráfico de tecnología de "doble uso" y las catástrofes producidas por luchas étnicas o choques de culturas, todos ellos alejados de ese primer planteamiento donde se incluyen las "clásicas" que acabamos de analizar. Otros, a medio plazo, podrían ser la degradación del medio ambiente, la contaminación de los recursos hídricos, el SIDA y otras pandemias, la pobreza, los nacionalismos exacerbados, los fundamentalismos religiosos, los desastres naturales, etc.

También es necesario abordar en este análisis la posibilidad de que el desvío de la misión principal de los ejércitos para que se impliquen en la lucha contra las citadas amenazas puede entenderse como una geoestrategia de ciertas potencias o grupos de interés destinada a eliminar la capacidad militar nacional o la que pudiera conformarse en determinados espacios geopolíticos subcontinentales, de forma que no solo se debilita el Estado-Nación, sino que se impide la formación de bloques regionales militares sólidos y se dispersan los esfuerzos conjuntos, generando un cierto grado de dependencia en esa área²⁰. Estas reflexiones, por supuesto, no pretenden insinuar que

naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

j) Las amenazas tradicionales a la seguridad y sus mecanismos para enfrentarlas siguen siendo importantes y pueden ser de naturaleza distinta a las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad y a los mecanismos de cooperación para hacerles frente.

k) Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.

²⁰ - La nueva agenda que Estados Unidos ofrece a los ejércitos de la región se centra en el combate al crimen organizado, al narcotráfico, al terrorismo o narcoterrorismo así como a la defensa de los recursos nacionales. Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004. (Pág. 76)

- Después del 11 de septiembre, la cumbre de Presidentes de Centroamérica ordena a los ejércitos de la región, elaborar un plan antiterrorista.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

determinados temas deban quedar fuera de la Agenda de Seguridad (o de la Defensa), tales como: la defensa de las democracias, la pobreza extrema, el narcotráfico, el narcoterrorismo, el crimen internacional organizado y la defensa de los recursos naturales²¹, sino que lo que se propone es que sean abordados bajo un amplio prisma estatal y al margen de una asignación directa e incluso indirecta a las fuerzas armadas. De forma general, cualquier tema capaz de socavar soportes estatales, crear inseguridad, generar problemas sociales, económicos, de relación, medioambientales o de cualquier otro tipo, puede ser motivo suficiente para ser incluido en aquella Agenda.

Los Ejércitos latinoamericanos y su misión constitucional

Antes de comenzar a definir si es conveniente o necesaria la participación militar, policial o ambas, en el abordaje de la lucha contra las denominadas nuevas amenazas, pareciera oportuno visualizar el marco legal constitucional, de forma que se pueda establecer un planteamiento previo sobre la visión legal de las instituciones que más adelante comentaremos.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, se puede considerar la posibilidad de dividir el espacio continental latinoamericano en diferentes grupos de países. Uno, cuyas constituciones recogen con precisión la misión de las fuerzas armadas²² y de las fuerzas policiales sin que exista una clara distinción entre unas y otras o, solamente se perciba una frontera muy tenue. Otros, que no la precisan y la dejan para marcos legales de inferior rango. Un tercero, que distingue perfectamente entre una y otra y asigna espacios muy diferentes de actuación y, finalmente, un grupo pequeño de países que no cuentan con efectivos militares.

En el primer grupo, entrarían la mayor parte de los países centroamericanos²³, cuyas constituciones detallan, exactamente, que deben hacer los ejércitos. Se puede observar que, además de la defensa de la soberanía e integridad del territorio, algunos de ellos asignan misiones de seguridad interna o bien, permiten que el Presidente de la República lo pueda hacer en determinadas circunstancias, o bien amplían sus cometidos a áreas relacionadas con el desarrollo: educación, protección del medio ambiente, etc. Esto posibilita la creación de un espacio difuso e indefinido entre lo que podría ser la Defensa, entendida esta como una acción frente a amenazas externas y la Seguridad, ceñida al ámbito de la seguridad pública o ciudadana (orden público) y no como concepto general que pudiera englobar a ambos, además de interrelacionar con políticas públicas como las educativas, medioambientales, agrícolas y otras.

²¹ Hipótesis de conflicto identificados en la cumbre de Ministros de Defensa (OEA) realizada en Williamsburg en julio de 1995.

²² Indistintamente se emplea el término fuerzas armadas o ejército. A pesar de ser conceptos diferentes, en América Latina muchos países lo hacen sinónimos y en el concepto ejército engloban "la totalidad", el conjunto, que podría mejor interpretarse si se empleara el de fuerzas armadas.

²³ Nos referimos a aquellos que cuentan con fuerzas armadas/ejércitos: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

En el segundo y tercer grupo, la misión de los ejércitos de los diferentes países suele estar explícita en los marcos constitucionales. Casi todos terminan, de una u otra forma y con mayor o menor claridad, por separar aquello que deben hacer las fuerzas armadas y el espacio de actuación policial, si bien en casos excepcionales permiten una acción concurren o de apoyo mutuo, excepción hecha de Argentina y Uruguay²⁴ en las que no se precisa cometido alguno.

Por último, hay dos países: Costa Rica y Panamá que no cuentan con efectivos militares, aunque no renuncian a tenerlos en situaciones excepcionales, aunque sí en aquellas otras de normalidad.

Este sencillo resumen comparativo, lo que pretende poner de manifiesto es el marco jurídico de partida para comenzar a plantearse el debate sobre la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las nuevas amenazas y desde que perspectiva pueden abordarla.

Para aquellos países que la seguridad interna y externa es asignada a los ejércitos, con o sin apoyo de cuerpos policiales (Guatemala), el debate prácticamente se ve reducido al tema de la capacitación para enfrentarlas, puesto que el marco jurídico lo permite y, por tanto, es un mandato que los Ministerios de la Defensa deben asumir y estar preparados para ello.

El problema se presenta cuando la misión de los ejércitos está claramente definida, existen fuerzas policiales que tienen encomendada la seguridad interna o hay una cierta indefinición que otorga al Presidente, Congreso o Comité de Defensa, la asignación de cometidos discrecionales. En estos casos se generan, al menos, dos espacios de actuación: el que limita la frontera física del Estado a lo interno y desde el que se debe planificar, preparar y ejecutar la defensa contra amenazas externas (soberanía incluida) y aquel otro interno cuya observancia y control estaría a cargo de otras fuerzas: las policiales. Esta diferenciación obedece a no compartir el criterio de que en América Latina las "fuerzas del orden", son los ejércitos y la policía, tal y como se ha considerado como punto de partida en muchos estudios²⁵.

Por otra parte, el concepto soberanía que sigue figurando en la mayoría de las constituciones tiende, en la práctica, a sustituirse por el de interés nacional (intereses). Si el primero se circunscribe a los límites físicos del Estado, el segundo puede prolongarse y proyectarse a cualquier otro lugar, por lo que, siguiendo esa reflexión, la Defensa o si se desea el espacio de interés para la Defensa y Seguridad se amplía hasta donde los intereses del país lo estimen. Es decir, no hay un límite definido.

²⁴ Las constituciones de cuño liberal del siglo XIX, como la argentina y al uruguay no tienen un capítulo ad hoc sobre la fuerza pública o las FFAA. Tomado del Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL, Pág. 33.

²⁵ Por otro lado aclara que "El convenio menciona el fortalecimiento de las "fuerzas del orden", que en América Latina son los ejércitos y los cuerpos policiaco-militares. Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004. Pág. 9

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Así las cosas, el debate sobre la participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las nuevas amenazas, cuyas características ya expusimos: multidireccionales, multifacéticas, globales, necesidad de colaboración internacional, etc., está servido. En el momento en que se proyecten los intereses nacionales o se visualice la defensa como un concepto de “defensa adelantada”, los ejércitos podrían ser competentes en la resolución de las crisis que se pudieran producir.

Estamos en un debate donde es necesario, primero, determinar el propio concepto de soberanía y ver si se continua aceptando como tradicionalmente se ha venido haciendo, lo que supone una delimitación por el espacio físico del Estado y, posteriormente, si a pesar de no ser modificado, se cambia la misión de la defensa de aquella por la de los intereses nacionales, lo que permitiría sobrepasar las fronteras.

Al margen de esta discusión mas de corte político-jurídico que militar o policial y a pesar de que exista o esté ausente en los foros políticos de los distintos países, lo cierto es que las amenazas a la seguridad han incidido tan directamente en las estructuras del Estado que a la vez de promover el debate, es necesario determinar el rol de aquellas dos instituciones.

Algunos, opinan que las fuerzas armadas deben reservarse para cumplir con las misiones que la constitución les marca y que, de forma sucinta, se traducen en la defensa de la soberanía, integridad y ordenamiento constitucional. Incluso en aquellas constituciones, como es el caso de la guatemalteca, en el que se le asigna “...*la seguridad interior y exterior*.”, existen propuestas de grupos de la sociedad civil aludiendo compromisos adquiridos, para modificar el mandato y circunscribirse a cuanto antes se ha indicado²⁶. Otros, estiman que la agenda objeto de discusión ni siquiera ha sido generada por todo el hemisferio latinoamericano, sino que sencillamente ha sido impuesta y en ello radica parte del fracaso en la discusión e implementación²⁷.

En cualquier caso, existe una diferente visión y percepción del papel de las fuerzas armadas en la lucha contra estas nuevas amenazas y hay múltiples variables que conviene analizar para poder llegar a presentar algunas conclusiones:

²⁶ Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Reformas constitucionales: 36. El Gobierno se compromete a promover las siguientes reformas a la Constitución de la República:

a) Artículo 244. Integración, organización y funciones del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución permanente al servicio de la Nación. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Tiene por función la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia

²⁷ Daniel Fisk, subsecretario de Estado de EU para Asuntos del Hemisferio Occidental, recomendó en el mes de junio, mientras que en Honduras se llevaba a cabo la V Ronda de Negociaciones del CAFTA, que los países de la región emprendieran una profunda reforma de sus ejércitos para enfrentar al terrorismo y el crimen internacional.

Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004. (Pág. 56)

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

1. La situación de las reformas militares. En muchos países de América Latina se comenzaron hace años reformas militares inacabadas a la fecha. No todos los ministros de la Defensa Nacional son civiles. No todos los comandantes militares de más alto nivel y rango están sometidos directamente a una autoridad civil-política (Ministro). No todos los procesos de reforma y modernización emprendidos se han concluido, de hecho, algunos ni siquiera se han terminado de debatir en el ámbito subregional²⁸. No todos los ejércitos han terminado por dejar el control total de los servicios de inteligencia de sus respectivos países, ni el registro de armas, municiones y explosivos, etc. Es decir, no existe una estructura única que haga de las fuerzas armadas latinoamericanas espacios organizacionales similares que permitan su adaptación a una estructura uniforme y, por consiguiente, facilite el enfrentamiento de las amenazas antes citadas.
2. Los marcos legales constitucionales y otros. El marco constitucional arriba analizado, presenta entre los países latinoamericanos diferencias tan dispares que dificultaría sobremanera implementar una estructura única que permitiese el intercambio de información fluida y la actuación concurrente. En muchos países sería necesario emprender una reforma constitucional total o parcial y, en el mejor de los casos, debatir y aprobar reformas legales a leyes de primer orden, de manera que se pudiese acceder a un espacio mínimo en el que generar dicha estructura organizativa. La sola empresa de hacerlo sugiere el fracaso o, en el caso más optimista, la necesidad de proyectar el debate para las próximas décadas.
3. La interoperabilidad²⁹. Sería otro de los aspectos a destacar. Las técnicas, procedimientos, capacidades, entrenamiento, doctrina, etc., de las distintas fuerzas armadas obedece a una suerte de disparidad tal que dificultaría generar un espacio común de entendimiento para poder hacer frente a las amenazas descritas. Las necesarias capacidades no podrían construirse por la heterogeneidad de los procedimientos que actualmente permean los ejércitos.
4. La percepción político-social de las amenazas. En muchos países no solo es una discusión si estas amenazas deben ser asignadas a los ejércitos o no, sino incluso si las propias amenazas deben ser consideradas como prioritarias en el análisis de situación de cada país. Ello hace que no se tenga una clara percepción de la incidencia, por ejemplo, del narcotráfico o del terrorismo igual en el Centro que en Sudamérica. Los acuciantes problemas políticos-sociales de muchos de los países latinoamericanos dejan a un lado las amenazas citadas y

²⁸ Nos referimos, por ejemplo, al debate inconcluso sobre el concepto *balance razonable de fuerzas*, puesto sobre la mesa por el ex presidente Enrique Bolaños y contemplado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática.

²⁹ 1. *The ability to operate in synergy in the execution of assigned tasks.* 2. *The condition achieved among communications-electronics systems or items of communications-electronics equipment when information or services can be exchanged directly and satisfactorily between them and/or their users. The degree of interoperability should be defined when referring to specific cases.* DOD Dictionary of Military Terms, en: <http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

las desplazan a lugares casi irrelevantes, por debajo de la pobreza, la inseguridad interna, las maras y pandillas, el desempleo, problemas estructurales, consolidación de los regímenes democráticos, acceso a la tecnología, etc. Ello impide que exista un acuerdo de mínimos y una concurrencia de esfuerzos que permitan un diálogo ágil en relación con el tema a abordar.

5. La falta de la necesaria confianza institucional. Bajo este epígrafe únicamente contemplaremos tres instituciones claves para poder generar el espacio necesario que permita la implicación de las fuerzas armadas en la lucha contra las amenazas que nos ocupan: El Parlamento o Congreso del país, los partidos políticos y las propias fuerzas armadas. El primero por el papel protagónico que debe tener bien en la modificación del marco legal existente, en la legitimación de la actuación o en la necesidad de aprobar la implicación del estamento militar. El segundo (partidos políticos) por la necesidad y relevancia de que el debate social que legitime el proceso pase por los partidos políticos y sea asumidos por todos ellos o por la necesaria mayoría, de forma que se presente al resto de la sociedad civil como una decisión consensuada y aceptada. Respecto a la tercera (Institución militar) es evidente y no requiere un especial comentario.

Pues bien, en relación con los partidos políticos, el mayor nivel de confianza que contempla el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2006³⁰, está situado en el 23% para Venezuela, llegando hasta el 2% para Ecuador. Para los Congresos nacionales, el mayor porcentaje de confianza lo ostenta Chile, con el 46%, reduciéndose hasta el 3% de Ecuador y, finalmente, la confianza en las fuerzas armadas se sitúa en torno al 75% en el caso chileno y se reduce progresivamente hasta llegar el 11% del costarricense.

Este panorama, nada alentador, genera un clima político-social poco o nada propenso para emprender un diálogo constructivo en torno a que las Instituciones implicadas generen la necesaria estructura que permita debatir con seriedad y profundidad la temática, haciendo imposible tal misión al menos en tanto en cuanto no se modifiquen los índices de confianzas indicados.

Todo lo anteriormente expuesto nos lleva a la conclusión parcial de la dificultad de crear un espacio único, interoperable, legalmente enmarcado, legítimamente delegado y que tenga el necesario espacio geográfico de implementación para poder asumir que los ejércitos latinoamericanos pueden ser los encargados de la lucha contra las amenazas emergentes. Las dificultades señaladas y otras no puestas en evidencia, parecen aconsejar que, por esta vía, el tiempo termine por desechar la idea o por tener que adoptar otra ruta más eficaz.

³⁰ Véase: <http://www.cimaiberoamerica.com/p1d.htm>. Los países Latinoamericanos que incluyen son: Venezuela, Chile, Guatemala, República Dominicana, Colombia, México, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Puerto Rico, Brasil, Ecuador, Argentina y Perú. Además: España, Portugal y Estados Unidos

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Pudiera afirmarse que las diferentes policías serían las instituciones que, tanto constitucionalmente (excepción de algunos pocos países), como desde la perspectiva de la capacitación teórica y la necesaria organización fuesen quienes asumiesen estos cometidos. Se podría, también en este caso, hacer referencia negativa a la escasa credibilidad policial con la que cuentan estas instituciones en Latinoamérica³¹ o a la reforma a la que también se encuentran sometidas muchas de ellas³², sin embargo, ello no es óbice para descartar la solución propuesta como la potencialmente más idónea.

Dos modelos de referencia: la Unión Europea y el caso Centroamericano. Extrapolación de soluciones y experiencia para América Latina

Unión Europea

Es posible que el caso europeo presente mayor claridad en relación a cuanto estamos exponiendo. Ante la indefinición de la necesaria política exterior y de seguridad común, la Unión Europea ha desarrollado, por el contrario, el vector justicia y seguridad de una manera eficiente, consensuada y direccionada hacia un claro espacio policial. Los ejércitos europeos, reducidos y modernizados desde principios de los 90's, se han mantenido alejado de actuar directamente en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, salvo casos muy puntuales y concretos y siempre dentro de un marco de colaboración escrupuloso y específico en beneficio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (policías). El debate social sobre el empleo de efectivos militares en la lucha directa contra las nuevas amenazas, no tuvo ni el eco ni la acogida que se está dispensando en el área latinoamericana. La sociedad europea diferenció, desde el principio, el espacio que representaba el marco de actuación militar y policial y cedió a esta segunda institución la lucha contra lo que en política europea se ha considerado crimen común (organizado, terrorista o de otro tipo)³³.

³¹ En el caso de la policía y en el informe Barómetro de gobernabilidad (ya aludido), Chile es el país con cuenta con el mayor grado de confianza en esa institución (64%), siendo descendente en el resto de países hasta llegar al 12% en Guatemala.

³² *Y precisamente por la lentitud en la reforma policial, cada vez más se convoca al ejército para realizar tareas de apoyo en materia de seguridad ciudadana.* Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004. (Pág.. 73)

³³ Tampoco Latinoamérica se distanció de ese criterio. Es más, muchos documentos de la OEA apuntan hacia una visión policial mas que militar. Para ello, valga como ejemplo: Documento: OEA/Ser.G. CP/CSH-667/05, de fecha 18 febrero 2005. Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Resumen de recomendaciones para el propuesto plan de acción contra la delincuencia organizada transnacional se hace referencia a medidas únicamente de carácter policial:

- Promover las iniciativas de policía comunitaria.
- Adoptar medidas como designar un coordinador para el tema, crear una fuerza de tarea, designar a un funcionario para el tema en el ministerio de relaciones exteriores, hacer lo mismo en la oficina del procurador, crear una unidad en la policía o el servicio de inmigración para combatir el tráfico de personas, crear una unidad de asistencia a las víctimas, formular políticas para la industria del turismo encaminadas a prevenir este delito, e informar a la ciudadanía sobre el mismo.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Esta forma de ver las cosas sitúa, tanto al terrorismo como al crimen organizado, en un plano de actuación del Estado inferior al del empleo total y absoluto del poder coercitivo de aquel permitiendo un margen de “maniobra política” a la hora de interpretar los acontecimientos. La policía no representa, en modo alguno, el poder absoluto del Estado. Este papel está reservado tradicionalmente a los ejércitos y situar el combate contra las nuevas amenazas en este nivel de empleo de los “últimos recursos” eleva el protagonismo de aquellas a un lugar en el que los europeos no han querido situarlo.

Por otra parte, se ha superado el escollo legal que supondría crear una estructura de inteligencia y operativa que mezclase efectivos de dos instituciones tan dispares como la policía y el ejército. La EUROPOL no solo es la organización de la Unión Europea para “*law enforcement organisation that handles criminal intelligence*”³⁴, además entiende de temas incluidos en las áreas del crimen organizado, terrorismo y, con especial énfasis, en organizaciones criminales.

Los ejércitos se han limitado, según los países, a colaborar de forma más o menos activa pero indirecta y a complementar ciertas capacidades de las que no siempre disponen las policías por cuestiones diversas: vigilancia y control del espacio aéreo y marítimo, abordajes en alta mar, interceptación aérea, custodia y transporte de grandes cantidades de droga, protección de la fuerza policial, espacios para incineración de materiales peligrosos o drogas, etc., todo ello, insistimos, en un amplio espacio de colaboración donde la inteligencia, la investigación, el control y la dirección de las operaciones están asignados al estamento policial y bajo la supervisión del respectivo ministerio de Gobernación, Seguridad Pública o de Interior.

Por otra parte, la política exterior y de seguridad común (todavía sin el desarrollo claro y suficiente y la necesaria aceptación), tiende a crear un espacio de seguridad europeo (seguridad compartida) con proyección global donde los vectores político (política exterior) y militar converjan de forma que permita una autogestión del riesgo y de las amenazas o facilite la colaboración con organizaciones supranacionales, como viene siendo tradicional con el OTAN. La policía, y el resto de áreas y labores antes indicadas, también pueden tener cabida en este nuevo y amplio espacio de seguridad, si bien el protagonismo parece estar destinado a la diplomacia y la defensa militar.

El caso Centroamericano

El caso centroamericano puede que sea mucho más ambicioso, más disperso y, además, en otra dirección. El Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD), firmado por todos los países centroamericanos en 1995, es un instrumento que está circunscrito a un determinado espacio geográfico (América Central) y ha servido como pivote para debatir los temas de seguridad y defensa desde una concepción más amplia que la tradicional.

-
- Promover proyectos piloto a nivel sub-regional para mejorar la coordinación entre autoridades judiciales y de policía entre dos o más Estados miembros

³⁴ Mas información en: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

Sobre el TMSD mucho se ha escrito y debatido, siendo un buen momento para hacer un análisis en relación con la necesidad de establecer un espacio político de seguridad más moderno o, si se desea, adaptado a la realidad actual.

El TMSD es una respuesta a la situación político-social centroamericana de la década de los noventa. Recordemos que la paz no había sido firmada todavía en Guatemala, a pesar de que ya se habían logrado avances significativos y la misión de paz de ONUSAL estaba recién concluida, lo que no significa, en modo alguno, que los logros de convivencia pacífica en El Salvador estuviesen consolidados. La ONUCA hacia algunos años que había finalizado aunque algo similar se puede apuntar en relación con la consolidación de los resultados.

La preocupación, más que por la seguridad y por la defensa, pasaba por la consolidación de la democracia. Es cierto que se puede visualizar una correlación entre todas aquellas preocupaciones, pero lo más importante era impedir un retroceso en los principios y prácticas democráticas que se comenzaban a arraigar en la región centroamericana. Tal y como se afirma en el mismo Tratado, sus principales objetivos son la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, así como el diseño de un nuevo modelo de seguridad regional acorde con los principios y acuerdos del proceso de Esquipulas que permitiera superar la Doctrina de Seguridad Nacional.

De otro lado, el concepto de seguridad desde una visión estatocentrista comenzó a evolucionar tras el fin de la Guerra Fría y la progresiva desaparición de filosofías basadas en la seguridad nacional, hacia un modelo de seguridad promovido desde la persona, el individuo, el conjunto de la sociedad o la comunidad. Por ello genera más debate la importancia del ser humano como sujeto y objeto de seguridad en detrimento de los distintos aparatos del Estado. Así, se llega a hablar del concepto de seguridad humana³⁵ que abarca aspectos tan diversos y amplios como: ambiente y recursos naturales, desarrollo sostenible, pobreza, corrupción, narcotráfico, y otros, aunque es

³⁵ - "El concepto de seguridad humana se asocia, en general, al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1994, donde se señala que esta se refiere a dos aspectos principales: seguridad frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana relacionadas con el hogar, el empleo o la comunidad. El documento define a la seguridad humana como la suma de siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, sanitaria, medio ambiental personal, comunitaria y política. La pérdida de seguridad humana puede deberse a un proceso lento y silencioso o a una emergencia abrupta. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativa, a las fuerzas de la naturaleza o a una combinación de ambas cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural seguido de una tragedia humana". Tomado del libro Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas. Diego Cardona C. Universidad del Rosario, 2004. Pág. 279.

- Cada vez más se reconoce que la seguridad humana, un concepto que surgió en la era posterior a la guerra fría, es un paradigma general y amplio, una matriz que incorpora todos los elementos de la vida y asegura una existencia humana decente. Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme. Volumen 28/2003, página 230.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

necesario añadir que no todos los países, según la percepción de ciertos autores, están en sintonía con el mismo³⁶.

Esta evolución conceptual es producto, como se ha apuntado, del cambio en la estrategia de seguridad global al desaparecer la Unión Soviética y, consecuentemente, los diversos movimientos guerrilleros en el espacio centroamericano. Lo urgente, en ese momento, era consolidar los procesos democráticos recién nacidos y promover valores y prácticas que habían estado ausentes en la zona por causa de las dictaduras y los conflictos armados: participación ciudadana, implicación en política, debates y discusión de temas nacionales, etc.

Es así que se llega a adoptar el modelo de seguridad democrática con una visión amplísima de contenido que quedó reflejado tanto en los “considerandos” del documento como en diversos artículos del mismo.

La percepción que se comienza a manejar, desde entonces, es que la seguridad, con el “apellido” de democrática es un concepto amplio que escapa de la tradicional acepción del término y abarca aspectos diversos y dispares. Prácticamente se “securitiza”³⁷ todo. La seguridad abarca cualquier relación de la vida del ser humano y, de alguna forma, permite pensar en el viejo adagio de que “lo que es de todos no es nadie”, es decir se termina por crear un espacio de percepción donde “todo es seguridad y nada es seguridad”. Eso produce en la década siguiente una falta de escenarios claros y concretos de trabajo para realmente desarrollar y enfocar problemas “tradicionales de seguridad”, limitados al concepto más clásico de la misma.

Esta enorme restricción conceptual termina por dejar el TMSD en manos de “expertos” y estudiosos del tema pero no permite que la sociedad en general se apodere de la nueva filosofía. El Tratado está, pero no termina ni de servir, ni de implementarse, ni mucho menos de desarrollarse. Algunos aspectos del mismo pueden ser la causa principal de esa falta de desarrollo:

1. La amplia (enorme) concepción de la seguridad.

³⁶ *En el hemisferio occidental, México no está del todo de acuerdo con la agenda de la seguridad humana propuesta por Canadá, debido a los principios básicos que norman las relaciones de los mexicanos con el mundo.* Integración en América Latina y el Caribe. Roberto González Arana y Beatriz Carolina Crisorio. Universidad del Norte, 2001. Pág. 93.

³⁷ “Securitización: es la acción de proyectar la política más allá de las reglas establecidas, enmarcando un tema como un correspondiente a un tipo especial de política o por encima de la política. Este concepto descansa en la concepción de que cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que de lo no político (aquello que no atrae la atención estatal ni se vuelve en tema de debate y decisión pública) a lo político (aquello que cae en el ámbito de las políticas públicas, requiriendo decisiones y/o asignación de recursos por parte de niveles gubernamentales) a lo securitizado (aquello que constituye una amenaza existencial o vital y por lo tanto requiere medidas de emergencia que exceden los límites del procedimiento político regular)”. Arévalo de León, Bernardo. Documento Bases para la Consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional. Guatemala, noviembre del 2000.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

2. Las reservas de Costa Rica y Panamá a una importante parte del mismo³⁸ y su falta de ratificación³⁹
3. El escaso protagonismo de las instituciones nacionales de seguridad y defensa en el desarrollo, implementación y gestión del Tratado⁴⁰, especialmente la irrelevancia de los ministros de Defensa, jefes de fuerzas armadas y ministros de Gobernación o de Interior.
4. Lo “poco afortunado” del término “seguridad democrática”, especialmente en un espacio donde hay una pugna por consolidar tanto la democracia, como la seguridad. El necesario replanteo de la visión de seguridad después de la Guerra Fría no pasa, necesariamente, por la adopción de términos que generan más confusión que claridad conceptual.
5. La inoperatividad real del mismo, producto de la diversidad organizacional en los países signatarios, problemas fronterizos, falta de acuerdo y voluntad política y realidades diferentes⁴¹.

Todo ello pone de manifiesto un importante esfuerzo inconcluso y, sobre todo, nada práctico, resolutorio ni eficaz. Se ha tratado, en años recientes, de ver la forma de modificar y adaptar el TMSD a la realidad expuesta, sin embargo no se ha pasado de llegar a acuerdos académicos sobre la necesidad de potenciarlo y desarrollarlo, algo que no será posible por muchas razones, algunas de las cuales ya han sido comentadas.

Pareciera, por consiguiente, que el ejemplo de una total securitización no ha sido capaz de solucionar la problemática puesto que se ha querido abordar el tema tan

³⁸ TITULO VI DISPOSICIÓN ESPECIAL

Artículo 35. Las Repúblicas de Costa Rica y Panamá suscriben el presente Tratado con expresa reserva de los siguientes artículos: 26 literales g) y h); 27 literales a), b) y c); 28; 29; 32; 33; 35; 36; 37; 38; 42 y 43.

³⁹ En el caso de Costa Rica, el TMSD fue rechazado de manera unánime por la comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, por el argumento de que esta falta de claridad abría el espacio para que en el nuevo contexto democrático se volviera a producir un desborde de las fuerzas armadas hacia actividades que le corresponden a las autoridades civiles, tales como la lucha contra la corrupción, la narcoactividad, o la atención de los desastres naturales.

⁴⁰ - Artículo 49. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

- Artículo 50. La Comisión de Seguridad es una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

- Artículo 51. La Comisión de Seguridad está compuesta por las delegaciones de los estados centroamericanos integradas por los viceministros de Relaciones Exteriores y Viceministros o autoridades competentes en los ramos de Defensa y Seguridad Pública. Los viceministros de Relaciones Exteriores presidirán las delegaciones de cada estado.

⁴¹ White Gómez, Elaine. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD). <http://internacionales.itam.mx/sh/documentos/ElaineWhite-paper.pdf>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

ampliamente que no se ha sabido por donde comenzar. Lo más rentable a corto plazo podría ser la necesidad de avanzar de un Tratado Marco de Seguridad Democrática a un Tratado Marco de Seguridad en Democracia, donde la Seguridad (y la Defensa si se desea) estuviesen contempladas en un único paquete, fuera de aquel otro correspondiente al Desarrollo o al Ambiente (entendido este en un amplio sentido) y con la participación de las fuerzas armadas centroamericanas, aprovechando la experiencia y la organización ya consolidada en la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)⁴².

A manera de conclusiones

El nuevo papel de las fuerzas armadas no pasa, necesariamente, por entrar en un debate sin fin sobre si deben o no participar activa y directamente en enfrentar las denominadas nuevas amenazas. Es necesario, a priori, distinguir dos escenarios diferentes. El primero es aquel en el que el país o la región no están controlados ni dominados por elementos de corte criminal o terrorista. Es la situación normal de los estados latinoamericanos donde se puede admitir una presencia e impacto en mayor o menor medida de la narcoactividad y el crimen organizado, pero el Estado cuenta (o podría contar) con capacidad suficiente para enfrentar esos retos. El segundo escenario sería aquel en el que el Estado ha sido desbordado por el crimen organizado o por el terrorismo. En este último caso la actuación de las fuerzas armadas, en colaboración con el resto de instituciones estatales e incluso con colaboración internacional, estaría plenamente justificada, pero no es el espacio de conclusiones al que nos estaremos refiriendo. Al ser el primer escenario de los expuestos el normal, cuanto a continuación se indica se refiere a dicha situación:

1. Las nuevas amenazas requieren de colaboración internacional y actuación concurrente y conjunto-combinada. Ello implica una convergencia de esfuerzos nacionales e internacionales en los que todas las instituciones del Estado deben concurrir si bien con diferente intensidad y en distintas direcciones.
2. Se deben elaborar y consensuar políticas de Estado que puedan ser presentadas y debatidas en foros internacionales o regionales y asumidas y aceptadas por todas las fuerzas políticas nacionales y regionales.
3. El nuevo papel de las fuerzas armadas pasa por el debate de cómo participar en los retos y desafíos del siglo XXI, pero en modo alguno deben estancarse en una discusión única y direccional.
4. La actuación de las fuerzas armadas en el momento de enfrentar las nuevas amenazas debe ser de colaboración con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en un marco amplio, sujeto a la dirección de estas últimas y sin protagonismo especial de las primeras.

⁴² Mas información en: <http://www.cfac.mil.gt/> y <http://www.cfac.mil.ni/>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

5. Las capacidades militares deben orientarse, primordialmente, a los cometidos constitucionales que, invariablemente evolucionarán, hacia la defensa de la soberanía e integridad territoriales, así como a la defensa de los intereses nacionales.
6. Las estructuras multinacionales de seguridad para enfrentar el terrorismo y el narcotráfico (especialmente) se conforman más fácilmente sobre organizaciones de corte policial por cuestiones muy diversas entre las que podríamos destacar: legalidad, capacitación, estructura internacional ya conformada, aceptación social rápida y consolidada, indiscutibilidad, no requiere de grandes modificaciones legales internas, no suscitan debate en contra y otras.
7. Las organizaciones de seguridad y defensa que puedan conformarse en el ámbito regional o subregional, deben ser especializadas y no multifacéticas, es decir no deben incluir aspectos más allá de los específicos de seguridad y defensa. Se corre el riesgo de que la securitización termine por no enfocar los problemas de seguridad con la debida atención.
8. En estas organizaciones y estructuras de seguridad es de vital importancia la representación protagónica de los mandos militares y policiales (además de otros que se estimen). Dejar fuera de las mismas la cadena de mando policial o militar apunta hacia una falta de eficacia cuando no de operatividad.
9. Es necesario continuar con el debate sobre la forma de enfrentar las nuevas amenazas. La sociedad civil en general y los partidos políticos en particular tienen la obligación de continuar profundizando en el estudio y análisis de la temática. La evolución experimentada en las últimas décadas sugiere que se deben ir estudiando nuevas soluciones a futuro.
10. Situar las nuevas amenazas en el plano policial y no militar implica un importante margen de maniobra político para el Estado o la región.
11. Hay que continuar profundizando en las reformas militares y policiales en América Latina. La escasa credibilidad de ambas instituciones en la mayoría de los países impide, en muchas ocasiones, abordar o profundizar en nuevas propuestas.

Bibliografía

Libros:

- Arévalo de León, Bernardo. Documento Bases para la Consolidación de la cuestión militar en Guatemala, del Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia. FLACSO, IGEDEP y WSP Internacional. Guatemala, Noviembre del 2000.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

- Bovard, James. Terrorismo y Tiranía. Editorial El Ateneo. Argentina, 2004.
- Brzezinski, Zbigniew. El gran tablero mundial: la supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, 1998.
- Cardona C., Diego. Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas. Universidad del Rosario, 2004.
- Huntington, Samuel. El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial. Ed. Paidós. Barcelona, 1997.
- Sartori, Giovanni. Homo Videns: La sociedad teledirigida. Ed. Taurus. Madrid, 1997.
- Youngers, Coletta A. y Rosin, Eileen (editoras). Drugs and Democracy in Latin America. The impact of U.S. Policy. Lynne Rienner Publishers. Boulder & London, 2005.

Artículos, ensayos y trabajos:

- Cosidó, Ignacio. Hacia un nuevo orden político. En letra impresa número 135, 6 de Julio de 2003. <http://www.gees.org/articulo/211/>
- Garzón Vergara, Juan Carlos. La seguridad y las Fuerzas Armadas en América Latina y El Caribe: nuevos desafíos para la construcción de una democracia. Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe. Programa de Becas CLACSO. 2004. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2003/mili/garzon.pdf>.
- Graf, Julio A. la Interoperabilidad y su relación con los procesos de Modernización y Transformación de Fuerzas-Incentivos para abordar los cambios. Ver: http://www.ndu.edu/chds/journal/PDF/2006/Graf_article-edited.pdf
- Kalil Mathias, Suzeley y Fazio, Ednéia. Universidad Estatal Paulista, Brasil. Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. Año 18, número 3-4. disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART41f6a1ee97ce0.pdf>
- Manaut, Raúl Benítez y Hernández, Daniel: Implicaciones sobre la seguridad de la inmigración ilegal en Centro y Norteamérica. Presentada en la IV Semana Iberoamericana de seguridad y defensa: nuevas amenazas y nuevas políticas de seguridad y defensa. Casa de América, Madrid, 16, 17 y 18 de octubre.
- McMillan, Joseph. Strategic Forum. Número 212. Noviembre 2004
- R. de Espona, Rafael José. Acción Psicológica en las Elites y Percepción de Amenaza. Febrero de 2006.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

- Suárez S., Rodrigo M. Las Instituciones policiales y el rol que cumplen en la seguridad del Hemisferio. Monografía del XLII curso del Colegio Interamericano de Defensa. Washington, Abril de 2003. Disponible en: <http://library.jid.org/en/mono42/suarez.doc>
- White Gómez, Elaine. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (TMSD). <http://internacionales.itam.mx/sh/documentos/ElaineWhite-paper.pdf>
- Fundación FAES. La OTAN: Una alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias. Madrid, 2006.
- Paz, crisis regional y política exterior de Estados Unidos. Informe Regional: América latina. FLACSO, 2004.
- Declaración sobre seguridad en las Américas. (Aprobado en la tercera sesión plenaria, celebrada el 28 de octubre de 2003). OEA/Ser.K/XXXVIII . CES/dec. 1/03 rev. 1
- Documento: OEA/Ser.G. CP/CSH-667/05, de fecha 18 febrero 2005. Comisión de seguridad hemisférica de la OEA. Resúmenes de recomendaciones para el propuesto plan de acción contra la delincuencia organizada transnacional.
- Anuario de las Naciones Unidas sobre desarme. Volumen 28/2003. <http://www.iecee.es/archivos/subidos/documentacion/Psyops%20Elit&Risk.pdf>
- Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina. RESDAL.
- Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad 2006. CIMA. <http://www.cimaiberoamerica.com/p1d.htm>
- Tratado Marco de Seguridad Democrática

Otras referencias:

- Munich Conference on Security Policy: <http://www.iecee.es/verdocumento.asp?padre=3&nombreseccion=Documentación&nomsub=Conferencias%20del%20IEEE%20y%20colaboradores.%20Orden%20temático&seccion=16&iddocumento=186>
- Nota del Secretario General de Naciones Unidas A/59/565 de Diciembre de 2004: http://www.iecee.es/archivos/subidos/documentacion/UN%20report_sp.pdf
- Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

- OTAN en: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0203.htm>
- EUROPOL en: <http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=home&language=>
- CFAC en: <http://www.cfac.mil.gt/> y <http://www.cfac.mil.ni/>

Anexo

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
Argentina	<p>Artículo 75.- Corresponde al Congreso:</p> <p>27. Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.</p> <p>Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:</p> <p>12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.</p> <p>13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.</p> <p>14. Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.</p>	
Bolivia	<p>Artículo 208.-</p> <p>Las Fuerzas armadas <u>tienen por misión fundamental</u> defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución Política, garantiza la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país.</p>	<p>Artículo 215.-</p> <p>La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la <u>misión específica</u> de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las leyes de la República.</p>
Chile	<p>Artículo 90.- Las Fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas</p>	

⁴³ Algunos de los artículos indicados para cada país no han sido copiados en su totalidad, sino únicamente aquellos aspectos de interés para el fin que se persigue.

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.</p> <p>Las Fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.</p> <p>Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones, constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas Leyes Orgánicas. Carabineros se integrará, además, con las Fuerzas armadas en la misión de garantizar el orden institucional de la República.</p>	
	<p>Artículo 216.- La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.</p> <p>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</p> <p>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.</p>	
Colombia	<p>Artículo 217.- La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>Las Fuerzas Militares tendrán como <u>finalidad primordial</u> la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.</p> <p>La Ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.</p>	<p>Artículo 218.- La ley organizará el cuerpo de Policía.</p> <p>La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo <u>fin primordial</u> es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.</p>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
Costa Rica	<p>Artículo 12.- Se proscribe el Ejército como institución permanente.</p> <p>Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.</p> <p>Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil; no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva.</p> <p>Artículo 120.- El Poder Ejecutivo pondrá a la orden de la Asamblea Legislativa, la fuerza de policía que solicite el Presidente de aquélla.</p>	
Ecuador	<p>Artículo 183.- La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.</p> <p>Las Fuerzas armadas tendrán como <u>misión fundamental</u> la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.</p> <p>Además de las Fuerzas armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.</p> <p>La Policía Nacional tendrá como <u>misión fundamental</u> garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.</p> <p>La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país.</p>	
El Salvador	<p>Artículo 212.- La Fuerza Armada <u>tiene por misión</u> la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. El Presidente de la República podrá disponer excepcionalmente de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la paz interna, de acuerdo con lo dispuesto por esta Constitución.</p>	<p>Artículo 159.-</p> <p>La Defensa Nacional y La Seguridad Pública estarán adscritas a Ministerios diferentes. La Seguridad Pública estará a cargo a la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada</p>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>Los órganos fundamentales del Gobierno mencionados en el Artículo 86, podrán disponer de la Fuerza Armada para hacer efectivas las disposiciones que hayan adoptado, dentro de sus respectivas áreas constitucionales de competencia, para hacer cumplir esta Constitución.</p> <p>La Fuerza Armada colaborará en las obras de beneficio público que le encomiende el Órgano Ejecutivo y auxiliará a la población en casos de desastre nacional.</p>	<p>y ajeno a toda actividad partidista.</p> <p>La Policía Nacional Civil <u>tendrá a su cargo</u> las funciones de policía urbana y policía rural que garanticen el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, así como la colaboración en el procedimiento de investigación del delito, y todo ello con apego a la ley y estricto respeto a los Derechos Humanos.</p>
Guatemala	<p>Artículo 244.- Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una <u>institución destinada a mantener</u> la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior.</p> <p>Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante.</p> <p>Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar.</p>	
Honduras	<p>Artículo 272.- Las Fuerzas armadas de Honduras, son una Institución Nacional de carácter permanente, esencialmente profesional, apolítica, obediente y no deliberante.</p> <p><u>Se constituyen para</u> defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la</p>	<p>Artículo 293.- La Policía Nacional es una institución profesional permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista de naturaleza puramente civil, <u>encargada de velar</u> por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; proteger la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con estricto respeto a los</p>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>República.</p> <p>Cooperarán con la Policía Nacional en la Conservación del orden público.</p> <p>A efecto de garantizar el libre ejercicio del sufragio, la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso, el Presidente de la República, pondrá a las Fuerzas armadas a disposición del Tribunal Nacional de Elecciones, desde un mes antes de las elecciones, hasta la declaratoria de las mismas.</p> <p>(Modificado por Decreto 2 de 1999)</p> <p>Artículo 273.- Las Fuerzas armadas estarán constituidas por el Alto Mando, Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval, Fuerza de Seguridad Pública y los organismos que determine su Ley Constitutiva.</p> <p>(Modificado por el Decreto 136 de 1995)</p> <p>Artículo 274.- Las Fuerzas armadas estarán sujetas a las disposiciones de su Ley Constitutiva y a las demás Leyes y Reglamentos que regulen su funcionamiento. Cooperarán con Las Secretarías de Estado y demás instituciones, a pedimento de éstas, en labores de alfabetización, educación, agricultura, protección del ambiente, vialidad, comunicaciones, sanidad y reforma agraria. Participarán en misiones internacionales de paz, en base a tratados internacionales, prestarán apoyo logístico de asesoramiento técnico, en comunicaciones y</p>	<p>derechos humanos.</p> <p>La Policía Nacional se regirá por legislación especial.</p> <p>(Modificado por el Decreto 136 de 1995)</p>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>transporte; en la lucha contra el narcotráfico; colaborarán con personal y medios para hacer frente a desastres naturales y situaciones de emergencia que afecten a las personas y los bienes; así como en programas de protección y conservación del ecosistema, de educación académica y formación técnica de sus miembros y otros de interés nacional. Además cooperarán con las instituciones de seguridad pública, a petición de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, para combatir el terrorismo, tráfico de armas y el crimen organizado, así como en la protección de los poderes del Estado y el Tribunal de Elecciones, a pedimento de éstos, en su instalación y funcionamiento.</p> <p>(Modificado por Decreto 2 de 1999)</p>	
Nicaragua	<p>Artículo 92.- El Ejército de Nicaragua <u>es la institución armada para la defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial.</u></p> <p>Sólo en casos excepcionales el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá, en apoyo de la Policía Nacional, ordenar la intervención del Ejército de Nicaragua cuando la estabilidad de la República estuviera amenazada por grandes desórdenes internos, calamidades o desastres naturales.</p>	<p>Artículo 97.- La Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil. <u>Tiene por misión</u> garantizar el orden interno, la seguridad de los ciudadanos, la prevención y persecución del delito y los demás que le señale la ley. La Policía Nacional es profesional, apolítica, apartidista, obediente y no deliberante. La Policía Nacional se regirá en estricto apego a la Constitución Política, a la que guardará respeto y obediencia. Está sometida a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República a través del ministerio correspondiente.</p>
Panamá	<p>Artículo 305.- La República de Panamá no tendrá ejército. Todos los panameños están obligados a tomar las armas para defender la</p>	

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>independencia nacional y la integridad territorial del Estado.</p> <p>Para la conservación del orden público, la protección de la vida, honra y bienes de quienes se encuentren bajo jurisdicción del Estado y para la prevención de hechos delictivos, la Ley organizará los servicios de policía necesarios, con mandos y escalafón separados.</p> <p>Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de la Ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República. El Presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan la autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales.</p>	
Paraguay	<p>Artículo 173.- DE LAS FUERZAS ARMADAS.</p> <p>Las Fuerzas armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las Leyes. <u>Su misión es</u> la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conformes con esta Constitución y las Leyes. Su organización y sus efectivos serán determinados por la Ley.</p>	<p>Artículo 175.- DE LA POLICÍA NACIONAL.</p> <p>La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación.</p> <p>Dentro del marco de esta Constitución y de las Leyes, <u>tiene la misión de</u> preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La Ley reglamentará su organización y sus atribuciones.</p>
Perú	<p>Artículo 165.- Las Fuerzas armadas están constituidas por el Ejército, la Marina de guerra y la Fuerza Aérea. Tienen <u>como finalidad primordial</u></p>	<p>Artículo 166.- La Policía Nacional <u>tiene por finalidad fundamental</u> garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y</p>

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República. Asumen el control del orden interno de conformidad con el Artículo 137 de la Constitución.	ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras.
Uruguay	<p>Artículo 168.- Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La conservación del orden y tranquilidad en lo interior, y la seguridad en lo exterior; 2. El mando superior de todas las fuerzas armadas; 3. Dar retiros y arreglar las pensiones de los empleados civiles y militares conforme a las leyes; 9. Proveer los empleos civiles y militares, conforme a la Constitución y a las leyes. 14. Destituir por sí los empleados militares y policiales y los demás que la ley declare amovibles; 17. Tomar medidas prontas de seguridad en los casos graves e imprevistos de ataque exterior o conmoción interior, dando cuenta, dentro de las veinticuatro horas a la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, de lo ejecutado y sus motivos, estándose a lo que éstas últimas resuelvan. En cuanto a las personas, las medidas prontas de seguridad sólo autorizan a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro del territorio, siempre que no optasen por salir de él. También esta medida, como las otras, deberá someterse, dentro de las veinticuatro horas de adoptada, a la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras o, en su caso, a la Comisión Permanente, estándose a su resolución. El arresto no podrá efectuarse en locales destinados a la reclusión de delincuentes; 	
Venezuela	Artículo 328.- La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, <u>organizada por el Estado para garantizar la</u>	Artículo 332.- <u>El Ejecutivo Nacional, para</u> mantener y restablecer el orden público, proteger al ciudadano o ciudadana, hogares y familias, apoyar las

Reflexiones sobre el papel de las Fuerzas Armadas latinoamericanas

País	Misión de las fuerzas armadas ⁴³	Misión de las fuerzas policiales
	<p>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 esta Constitución y la ley. En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna. Sus pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación. La Fuerza Armada Nacional está integrada por el Ejército, la Armada, la Aviación y la Guardia Nacional, que funcionan de manera integral dentro del marco de su competencia para el cumplimiento de su misión, con un régimen de seguridad social integral propio, según lo establezcan sus respectivas leyes orgánicas.</p> <p>Artículo 329.- El Ejército, la Armada y la Aviación tienen como responsabilidad esencial la planificación, ejecución y control de las operaciones militares requeridas para asegurar la defensa de la Nación. La Guardia Nacional cooperará en el desarrollo de dichas operaciones y tendrá como responsabilidad básica la conducción de las operaciones exigidas para el mantenimiento del orden interno del país. La Fuerza Armada Nacional podrá ejercer las actividades de policía administrativa y de investigación penal que le atribuya la ley.</p>	<p>decisiones de las autoridades competentes y asegurar el pacífico disfrute de las garantías y derechos constitucionales, de conformidad con la ley, organizará:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Un cuerpo uniformado de policía nacional de carácter civil. 2. Un cuerpo de investigaciones científicas, penales y criminalísticas. 3. Un cuerpo de bomberos y bomberas y administración de emergencias de carácter civil. 4. Una organización de protección civil y administración de desastres. Los órganos de seguridad ciudadana son de carácter civil y respetarán la dignidad y los derechos humanos, sin discriminación alguna. La función de los órganos de seguridad ciudadana constituye una competencia concurrente con los Estados y Municipios en los términos establecidos en esta Constitución y la ley.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

La Conexión Mexicana: Poniendo al descubierto los
vínculos de los cárteles de la droga en la región
Andina

Marco Velarde

- Ciudadano Peruano. Nacido en la ciudad de Lima, 1966.
- Experto en temas de seguridad internacional y amenazas transnacionales relacionados al narcotráfico y el terrorismo.
- Experiencia académica superior como docente e investigador en instituciones públicas y privadas en el Perú.
- Becario Peruano para el 'International Visitor Leadership Program' otorgado por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Lima, 2005.
- Becario Peruano por la Comisión Fulbright otorgado por el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. Lima, 2005.
- Visitante internacional al Naval War College en Newport, RI, y al Joint Staff Force College en Norfolk, VA de la Armada de los Estados Unidos de Norteamérica. 2003.
- Estudios Superiores en la Facultad de Derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Bachiller en Derecho. Lima, 1997.
- Presentó y aprobó con honores su trabajo de

investigación de Tesis para su Licenciatura en Derecho titulada: “La Urgencia de Reformar el Sistema de Seguridad Colectiva de los Estados Americanos en el Nuevo Orden Internacional” (Lima, 2001).

- Abogado licenciado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con especialidad en Derecho Internacional Público (2002).
- Profesor de Geografía y de Actualidad Política en la Academia Diplomática del Perú. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Lima, 2000-05.
- Egresado de la Primera Promoción del ‘Curso de Dirección Estratégica para la Defensa y Administración de Crisis (CEDEYAC)’. Lima, octubre 2001.
- Egresado del ‘Curso de Administración y Planeamiento para la Defensa’ que se dictó en Washington DC, noviembre 2003. CHDS.
- Ha escrito artículos en materias de seguridad y defensa en los libros ‘Elementos de Seguridad y Defensa’ (Idepe, Lima, 2003); ‘Apuntes para Una Nueva Visión de la Seguridad Nacional’ (Idepe, Lima, 2004); ‘Agenda de Seguridad Andino-Brasileña: primeras aproximaciones’ (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004); ‘Balance Estratégico’ (Idepe, en publicación); y en revistas nacionales.
- Conferencista en temas de seguridad, política exterior y defensa nacional en la Dirección General de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa, en el Centro de Altos Estudios Nacionales y en la Academia Diplomática del Perú. Lima, 2003-2005.
- Investigador y coordinador en el área de seguridad del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE). Lima, 2002-05.
- Master en Relaciones Internacionales. Grado principal: Estudios de Seguridad e Inteligencia. Grado secundario: Seguridad Humana.

Otorgado por la Universidad de Pittsburgh,
Pennsylvania, Estados Unidos de Norteamérica.
Pittsburgh, 2005-07.

[\[Back \]](#)

La Conexión Mexicana: Poniendo al descubierto los vínculos de los cárteles de la droga en la región Andina

Marco Velarde

Académico Independiente

1. Resumen.

El tráfico de drogas en el Hemisferio Americano es una actividad ilegal que presumiblemente se inició y extendió en la década de 1960, entre el inicio de la Guerra de Vietnam y el comienzo del consumo de marihuana por muchos jóvenes. Sin embargo, el tráfico de drogas como un negocio muy redituable, a cargo de organizaciones establecidas como empresas que vincularon a miles de personas como productores, transportadores y distribuidores de la droga, comenzó realmente a comienzos de la década de 1970. Por otra parte, las actividades del tráfico de drogas fueron creciendo y extendiéndose en la década de 1980 y mediados de la década de 1990 en torno de dos organizaciones colombianas, los cárteles de Medellín y Cali.

Sin embargo, la supremacía colombiana en cuanto al despacho de cocaína y heroína a los Estados Unidos, con mucho el mayor mercado para el tráfico de drogas e ingresos de dinero, fue verdaderamente afectada por la captura, encarcelamiento o muerte de la mayoría de los jefes de ambos cárteles colombianos de la droga. Desde mediados de la década de 1990 hasta ahora, los cárteles mexicanos progresivamente fueron asumiendo la posición dominante del tráfico de drogas que los colombianos solían tener en el pasado. Precisamente para consolidar este dominio, algunas de las más importantes organizaciones mexicanas de la droga, como el cartel de Tijuana y el cartel de Juárez, ampliaron su área de operaciones a los países sudamericanos, principalmente a la región Andina, para asegurarse la provisión permanente de cocaína y heroína. De acuerdo con ciertos documentos, evidencias estadísticas y conclusiones preliminares que presentamos en este trabajo, podemos afirmar que actualmente los cárteles mexicanos no sólo posiblemente controlen el mayor y más redituable mercado de tráfico de drogas sino que además y desafortunadamente, México podría ser considerado a mediano plazo un peligro potencial, como lo es la cercana Colombia. Por consiguiente, para enfrentar y anular este tipo de amenaza transnacional a la seguridad nacional de los estados americanos, será necesaria una nueva estrategia colectiva de los países afectados.

2. Descripción general de los principales cárteles mexicanos.

La Conexión Mexicana

A comienzos de la década de 1970, Colombia inició el recorrido para convertirse en el principal productor y proveedor de drogas ilegales para el mercado de Estados Unidos. Cerca de la década de 1980 los cárteles de Medellín y Cali aparecieron como las dos organizaciones del tráfico de drogas más poderosas de la región. Sin embargo, la supremacía que tenían estos cárteles en cuanto al despacho de cocaína y heroína a los Estados Unidos, fue verdaderamente afectada por la captura, encarcelamiento o muerte de la mayoría de los jefes de los cárteles de Medellín y Cali. Desde mediados de la década de 1990, los cárteles mexicanos, que establecieron en el pasado contactos directos con los colombianos, lentamente se fueron convirtiendo en la nueva fuerza dominante, controlando todos los aspectos del negocio del tráfico de drogas, incluyendo su dirección. Con este fin, algunas de las más importantes organizaciones mexicanas del tráfico de drogas, como los cárteles de Tijuana, Sinaloa y Juárez, ampliaron su área de operaciones a países sudamericanos, principalmente Colombia, Perú y Bolivia, para asegurarse una provisión permanente de cocaína y opio.

De acuerdo con el periodista mexicano Ricardo Ravelo, el negocio del tráfico de drogas mexicano comenzó en la década de 1970 con un solo jefe de la droga: Miguel Ángel Félix Gallardo. Sin embargo, después de haber sido capturado y encarcelado por las autoridades mexicanas, Félix Gallardo dividió el territorio en zonas (*cacicazgos*) bajo el control de uno de los jefes locales de la droga y sus familiares. Ése fue el origen de los distintos cárteles mexicanos que comenzaron a rivalizar entre ellos para controlar más territorio y poder y ganar más dinero. Después del encarcelamiento de Félix Gallardo, la guerra de la droga entre los cárteles mexicanos, que en algunos casos formaron alianzas, era inevitable y todavía continúa.

Actualmente las siete principales organizaciones mexicanas del tráfico de drogas son las siguientes: 1)-el **Cártel de Tijuana**, dirigido por los hermanos Arellano Félix; 2)-el **Cártel del Golfo**, conducido por Osiel Cárdenas Guillén y Guadalupe Eugenio Rivera; 3)-el **Cártel de Sinaloa**, liderado por Joaquín 'El Chapo' Guzmán, I. 'El Mayo' Zambada, y Héctor Palma; 4)-el cártel constituido por **Beltrán Leyva brothers** también conocido como 'El Caballero'; 5)-el **Cártel de Juárez**, formado por varios grupos, es también conocida como la organización de Carrillo Fuentes, opera en el exterior en Colombia y Perú y es dirigida por Vicente Carrillo y Vicente Leyva; 6)-el **Cártel Milenio** manejado por los hermanos Valencia; y 7)-el **Cártel Colima** conducido los hermanos Amezcua Contreras que controla la mayor exportación de metanfetaminas (drogas sintéticas). Además, hay otros cárteles como la organización fundada por Juan Diego Espinoza Ramírez y Sandra Ávila Beltrán que opera en la costa mexicana del Pacífico; también se puede mencionar la organización manejada por Pedro Díaz Parada que controla el tráfico de marihuana en Oaxaca.

En particular, desde mediados de la década de 1990, están aumentando los vínculos del tráfico de drogas mexicano dirigido a Colombia, Perú, y Bolivia proveniente de los cárteles Tijuana, Juárez, del Golfo y Sinaloa. Estos cárteles fueron elegidos por su tamaño y reputación, y por sus vínculos directos con los grupos delictivos que operan dentro de Colombia, Perú y Bolivia y son además los responsables de la existencia de gran cantidad de drogas ilegales en México, desde cocaína y heroína hasta metanfetaminas, que luego entran a los Estados Unidos por distintos medios. Por

La Conexión Mexicana

consiguiente, para tener una mejor comprensión de los cárteles mexicanos y poner en evidencia los vínculos existentes entre éstos cárteles con Colombia, Perú, y Bolivia, nos referiremos a algunos de ellos dando una descripción general de su estructura organizativa, sus líderes, y sus principales actividades en cada uno de esos países sudamericanos.

En relación con este asunto podemos decir que los cárteles del Golfo y el Sinaloa son ahora dos de los principales cárteles mexicanos que operan internamente y en el exterior, incluyendo a América Central y América del Sur. Así como en su momento los cárteles de Medellín y Cali lucharon por territorio, influencia y dinero, México ve que entre el cártel del Golfo y el de Sinaloa tiene lugar ahora el mismo tipo de guerra de drogas de carácter territorial, con su propagación de violencia delictiva, que ya está traspasando las fronteras de Texas y California. Como ejemplo, el 'The Dallas Morning News' informa que en Dallas están aumentando los asesinatos y que éstos son similares a las ejecuciones llevadas a cabo por los paramilitares de los cárteles mexicanos, como el de 'Los Zetas'. Además, los vínculos y actividades delictivas de algunos de estos cárteles están llegando a Colombia y Perú por la promoción de una mayor producción de coca y amapola. Por lo tanto, los cárteles mexicanos más grandes manejan actualmente el principal negocio del tráfico de drogas en América Latina al controlar más fuentes de producción vinculadas con la región Andina y el transporte hacia México y otras rutas que llegan al mercado de consumo estadounidense.

3. Vínculos del tráfico de drogas mexicano con Colombia.

3.1 Mercado del tráfico de drogas colombiano.

A partir de la década de 1960, los factores geográficos y ambientales convirtieron a Colombia en terreno fértil para el cultivo, la producción y el transporte de coca y amapola con destino a las principales ciudades y al exterior. De acuerdo con ciertos informes oficiales de EE.UU., Colombia ha sido considerada tradicionalmente como el principal país productor de cultivos de coca, la cual es luego refinada y convertida en cocaína para el negocio del tráfico de drogas.¹

De acuerdo con un informe oficial de EE.UU. sobre narcóticos, de 1990 a 1997 la superficie cultivada con coca en Colombia aumentó aproximadamente de 40,100 a 79,500 hectáreas.² En 1998 la superficie cultivada con coca en Colombia tuvo un gran crecimiento al aumentar 101,800 hectáreas. La última década también fue de gran crecimiento, con un valor máximo de 169,000 hectáreas en 2001, y una posterior disminución a 114,100 hectáreas en 2004.³ Desde comienzos de 2002, Colombia

¹ De acuerdo con un documento del Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas, un organismo del gobierno de Estados Unidos: "Aproximadamente dos tercios de la cocaína es producida a partir de la coca cultivada en Colombia, que domina el mercado mundial del cultivo de coca y producción de cocaína; el resto se produce con la coca cultivada en Bolivia y Perú". Departamento de Justicia de EE.UU., Evaluación Nacional de Amenazas del Tráfico de Drogas, 2006, 6.

² Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 24.

³ Ídem, 23.

La Conexión Mexicana

experimentó una significativa disminución de hectáreas cultivadas pero Perú y Bolivia mostraron simultáneamente un notable aumento. Este fenómeno atinente a la producción de los cultivos de coca de la región Andina es explicado por los expertos como el “efecto globo”.⁴ Por consiguiente, si bien el gobierno colombiano, para disminuir los cultivos ilegales en el país, inició políticas de imposición de la ley, principalmente mediante procedimientos de interdicción y erradicación, los cultivos de coca emigraron a Bolivia y Perú.

3.2 Vínculos colombianos con los cárteles mexicanos.

En la década de 1980, los cárteles de Medellín y Cali eran los principales distribuidores de la cocaína destinada a Estados Unidos y utilizaban principalmente como transportistas y revendedores a organizaciones delictivas mexicanas que operaban a través de la frontera con Estados Unidos. No obstante, en la década de 1980 el gobierno colombiano con el apoyo de Estados Unidos logró dismantlar estas dos organizaciones del tráfico de drogas con la muerte, encarcelamiento o extradición de muchos de los miembros del cártel colombiano, incluyendo a algunos de sus líderes como Carlos Lehder, Pablo Escobar y Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela. Por otra parte, al terminar el poder e influencia de los cárteles de Cali y Medellín, los cárteles mexicanos progresivamente fueron asumiendo la posición dominante en las operaciones de la cocaína destinada a Estados Unidos. La relación entre los traficantes colombianos y mexicanos comenzó en la década de 1980, cuando los primeros utilizaron a los mexicanos como transportadores o “mulas” por el amplio conocimiento que poseían de la frontera México/ Estados Unidos y de las rutas internas de distribución de Estados Unidos.⁵

Una vez que la cocaína salía por avión o por barco de Colombia, era transportada a México donde los traficantes mexicanos asumían la responsabilidad de entregar el producto en el mercado estadounidense. A medida que los cárteles mexicanos iban adquiriendo más control y conocimiento de las operaciones con la droga, se incrementó la cantidad de cocaína que ingresaba a Estados Unidos. Un ejemplo de la cantidad de cocaína introducida por los traficantes mexicanos en el mercado de América del Norte pudo conocerse al ser arrestado en octubre de 2005 un proveedor de drogas mexicano que distribuía cocaína de la región Andina para su reventa en Estados Unidos llamado Agustín Haro-Rodríguez. Luego de su arresto, la DEA informó que entre marzo de 2004 y julio de 2005, la organización de Rodríguez distribuyó aproximadamente 500 libras de cocaína por mes.⁶

⁴ El ‘efecto globo’ es la situación particular de los principales países productores de coca de la región Andina (Colombia, Perú, y Bolivia) por la cual si en uno de ellos la producción de coca disminuye debido a la aplicación de políticas de erradicación/ interdicción entonces en los otros aumentará para compensar la producción total requerida por los traficantes de drogas. Hasta 2005, podemos afirmar que la reducción real de hectáreas cultivadas con coca en Colombia ha disparado la producción en Bolivia y principalmente en Perú.

⁵ Extraído de: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/mexico/etc/cali.html>

⁶ Extraído de: <http://www.dea.gov/pubs/pressrel/pr100405.html>

La Conexión Mexicana

Actualmente México continúa siendo un importante país de tránsito por el cual pasa un 70 a 90 por ciento de toda la cocaína destinada a los Estados Unidos a través de la frontera mexicana.⁷ Además, México se ha convertido en el mayor productor de opio para producir heroína y cannabis para elaborar marihuana de todo el hemisferio. Desde las décadas de 1970 y 1980, las operaciones mexicanas con marihuana tuvieron que ser trasladadas a Colombia debido a la acción conjunta de Estados Unidos y México para erradicar la marihuana (cannabis) de México. En consecuencia, mientras Colombia continúa ocupando el primer lugar en el mundo como productor de coca y el segundo como productor de opio y marihuana, México es considerado el primer productor mundial de opio y ha vuelto a ser el segundo productor de marihuana. México es también el principal proveedor de metanfetaminas y es país de tránsito para los precursores de los ATS (estimulantes tipo anfetaminas) destinados a EE.UU.⁸

Si bien las operaciones con drogas eran manejadas originalmente por los cárteles colombianos, luego de su desmantelamiento el control pasó a grupos militantes de izquierda y de derecha. De allí que las FARC, el ELN, y las AUC tengan lazos con el negocio de la cocaína en Colombia. Como evidencia del creciente rol de estos grupos en el negocio del tráfico de drogas, el Departamento del Tesoro de EE.UU. designó públicamente en 2004 a miembros de las FARC y las AUC como “Personas Clase II de acuerdo con la ‘Ley de Designación de Cabecillas Extranjeras del Tráfico de Drogas (Kingpin Act)’”.⁹ Para estos grupos irregulares, producir y vender cocaína a los ahora poderosos cárteles mexicanos les proporciona grandes ingresos para el financiamiento de sus objetivos políticos y delictivos. Para las FARC y el ELN el objetivo es derrocar al gobierno democrático colombiano y para las AUC, destruir a las FARC y al ELN.

Los grupos guerrilleros mencionados anteriormente tienen capacidad para proteger a los campesinos locales que cultivan coca frente a las autoridades colombianas para que les entreguen dinero para sus actividades. Por ejemplo, las FARC, que controlan gran parte del territorio colombiano del norte, se benefician porque la mayor proporción de la producción de coca se realiza dentro del territorio que controlan.¹⁰ Por otra parte, Richard Boucher, portavoz del Departamento de Estado de EE.UU., en una declaración pública de noviembre de 2000 anunció que las autoridades de México y Colombia descubrieron un vínculo entre la Organización de Félix Arellano (Cártel Tijuana) y las FARC. Boucher afirmó que a partir de evidencias obtenidas de dos prisioneros, se descubrió que las FARC proveyeron cocaína a la Organización de Félix Arellano a cambio de “efectivo y posiblemente armas.”¹¹

3.3 Política antinarcóticos y programas de desarrollo alternativo colombianos

⁷ INCSR 2006, 11.

⁸ Idem, 11-14.

⁹ Departamento del Tesoro de EE.UU., “*Treasury Takes Action Against FARC/AUC Narco-Terrorist Leaders in Continued Effort to Halt Narcotics Trafficking*”. Extraído de: <http://www.ustreas.gov/press/releases/js1181.htm>

¹⁰ Ministerio de Defensa Colombiano. *Annual Human Rights and International Humanitarian Law Report, 2000*.

¹¹ Departamento de Estado de EE.UU., extraído de: <http://www.fas.org/irp/news/2000/11/irp-001129-col.htm>.

La Conexión Mexicana

Sin lugar a dudas, podemos afirmar que en gran parte del siglo XX, la tumultuosa historia política de Colombia ha experimentado una escalada de violencia y derramamiento de sangre. Desde la época de *La Violencia*, un período de guerra civil entre las décadas de 1940 y 1950, pasando por los atentados con coches bombas y asesinatos políticos del 2005, la historia de Colombia estuvo abrumada por la violencia y el derramamiento de sangre.¹² Los grupos terroristas que actúan en Colombia como las FARC y el ELN son violentos en sus demandas políticas y muchos de los ciudadanos de esos grupos, al cumplir sus misiones, son atrapados en un fuego cruzado. El gobierno colombiano durante años ha estado tratando de frenar la violencia política en el país pero sigue siendo parte de la realidad colombiana el alto número de muertes que se suceden, principalmente en las zonas rurales.

Los sucesivos gobiernos colombianos, en pro de frenar la anarquía, adoptaron entre otros diversos métodos el de negociar con los insurgentes, y si bien las negociaciones sólo tuvieron éxito parcialmente y no resolvieron el problema en forma definitiva, permitieron al menos detener transitoriamente la violencia.¹³ En 1998 se cambió de método cuando el Presidente de Colombia, Andrés Pastrana, decidió ceder a las FARC el control de cuatro regiones del sur de Colombia. La intención era que el territorio cedido sirviera de refugio para la guerrilla y no sufriera la persecución del ejército colombiano o la policía nacional. Pastrana creía que ello conduciría a mejores y más rápidas negociaciones con las FARC aunque muchos creen que las FARC se aprovecharon de este gesto para incrementar las operaciones de tráfico de drogas. Después de haberse frustrado las negociaciones, Pastrana ordenó al ejército retomar el control de las cuatro provincias que habían sido cedidas a las FARC lo cual generó una escalada de violencia entre las FARC y el ejército colombiano, y llevó al grupo guerrillero a realizar más asesinatos y secuestros.¹⁴

No obstante, la situación también cambió para el gobierno colombiano ya que al asumir el mando el nuevo Presidente electo Álvaro Uribe el 7 de agosto de 2002, se puso en marcha como prioridad un nuevo programa de fortalecimiento de la seguridad interna. Bajo el mandato del Presidente Uribe, Colombia aplicó una nueva política conocida como '**Política Democrática de Defensa y Seguridad**' (DSP) que tiene como principal objetivo proporcionar a Colombia organismos de seguridad capaces de enfrentar a los grupos armados utilizando mayor cantidad de tropas y unidades militares especiales y policiales para controlar más zonas rurales y urbanas.¹⁵ En otras palabras,

¹² "Coche bomba mata a dos niños colombianos y a un hombre", Reuters, 4 de octubre de 2005, extraído de: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N04681247.htm>.

¹³ Las FARC, el ELN, y otros grupos insurgentes menores de Colombia participaron en algún momento en negociaciones con distintos Presidentes. Mientras algunas negociaciones parecían encaminarse a una tregua, repentinamente se estancaban y fracasaban. El libro de Robert Asprey, "*War in the Shadows: The Guerilla in History*," detalla varias de las negociaciones frustradas.

¹⁴ Robert B. Asprey, *War in the Shadows: The Guerilla in History* (New York: William Morrow and Company, Inc., 1994) 52-53.

¹⁵ Representante de EE.UU. en la OEA, Embajador John F. Maisto, "*Democracy, Security and Human Rights: Colombia's Challenge*" Departamento de Estado de EE.UU., 18 de septiembre de 2004. En: <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/37102.htm>.

La Conexión Mexicana

el estado colombiano retomará las zonas del territorio nacional bajo control de fuerzas irregulares y grupos de traficantes de droga. Se aplica esta nueva estrategia a través de un programa que incrementa la erradicación de cultivos ilegales utilizando fumigaciones manuales y aéreas, y también mediante leyes antiterroristas que otorgan a los militares nuevos poderes policiales que por otra parte son bastante controvertidos.

El objetivo de la política DSP consiste en aumentar la capacidad de las fuerzas militares colombianas para que puedan mantener el territorio y crear incentivos con el objetivo de desmovilizar a miembros de los grupos rebeldes. Por otra parte, se incrementaron las tropas regulares y especiales para ser desplegadas en todo el territorio colombiano, particularmente en zonas donde estuvo ausente durante años la autoridad civil y militar. Además, el gobierno inició un programa para incorporar civiles a las tareas de seguridad los cuales integrarán una red de informantes encargados de poner sobre aviso a las fuerzas gubernamentales ante cualquier actividad sospechosa en las zonas residenciales. Otro programa creado como resultado de la aplicación de la DSP es la reforma a la ley del servicio militar colombiano que hace obligatorio dicho servicio para todos los ciudadanos varones de entre 18 y 28 años de edad.

Después de recibir un rápido rechazo de un tribunal constitucional, el gobierno de Uribe presentó al parlamento colombiano otros dos proyectos de ley antiterrorista que fueron aprobados. La primera ley le dio a las fuerzas de seguridad colombianas, incluyendo las militares, facultades legales para interceptar comunicaciones, registrar casas y arrestar individuos sin autorización judicial. Esta ley le confiere a la Oficina del Procurador General la autoridad de crear unidades especiales de policía judicial que pueden incluir unidades militares y unidades policiales especiales y regulares. La segunda ley antiterrorista reformó el código penal colombiano para acelerar los procesos judiciales y aumentar las penas para ciertos delitos, principalmente los relacionados con actos de terrorismo.¹⁶

3.4 La política exterior de Estados Unidos y la estrategia colombiana – El ‘Plan Colombia’.

El programa más ambicioso y completo que el gobierno colombiano puso en práctica en 1998 es el “**Plan Colombia**” que reemplazó en la práctica al “Plan Patriota”. El objetivo de esta estrategia nacional es poner en práctica programas y políticas que tengan efectos positivos en la vida colombiana. Sus principales metas son: impulsar el proceso de paz entre el gobierno y los grupos terroristas como las FARC y el ELN con el fin de combatir y reducir la industria de los narcóticos, revitalizar la economía y fortalecer los baluartes de la sociedad colombiana.¹⁷ Como consecuencia, los objetivos del Plan Colombia en sus iniciativas contra el tráfico son reducir el cultivo y procesamiento de

¹⁶ Informe sobre América Latina de ICG, “*Colombia: President Uribe’s Democratic Security Policy*,” Grupo Internacional de Crisis, pág. 5, 13 de noviembre de 2003, extraído de: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?!=1&id=2367>.

¹⁷ Subsecretario de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, Robert B. Charles, “*U.S. Policy and Colombia*” Departamento de Estado de Estados Unidos, 17 de junio de 2004, extraído de: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/33663.htm>.

La Conexión Mexicana

narcóticos en un 50% para el año 2007. La estrategia colombiana apunta a derrotar en forma práctica a los cultivadores, refinadores, proveedores y transportistas mediante la erradicación de los cultivos, operaciones militares/ policiales contra las actividades de procesamiento y tráfico, e interdicción aérea y marítima de los embarques de cocaína y heroína en las rutas de suministro.¹⁸

En respuesta al Plan Colombia y luego de analizar las solicitudes del gobierno colombiano, el Congreso de los Estados Unidos autorizó en el año fiscal 2000 la suma de 1,300 millones de dólares para financiar paquetes completos de asistencia con el fin de ayudar al gobierno colombiano en la implementación de su programa antinarcóticos. En su informe al Congreso del 22 de Julio de 2003, el Presidente George W. Bush detalló el tipo y la magnitud económica de la ayuda financiera para el Plan Colombia. Posteriormente, durante el año fiscal 2004, el Congreso de los Estados Unidos aprobó cerca de 575 millones para los programas antinarcóticos colombianos.¹⁹ Sin embargo, el financiamiento y apoyo de Estados Unidos al Plan Colombia ha recibido críticas de la oposición política colombiana y de varias ONG, como Amnistía Internacional, debido a que el apoyo se concentra principalmente en la fuerza militar para su enfrentamiento con el tráfico de drogas y la guerrilla y no promueve adecuadamente, según esas críticas, los derechos humanos.

La actual política de apoyo financiero de Estados Unidos a Colombia y la determinación del Presidente Uribe de recuperar el control civil sobre los terroristas y cárteles de la droga se mantendrán en los niveles actuales o podrán aumentarse si se logra derrotar al narcoterrorismo.²⁰ En junio de 2004, Robert Charles, Subsecretario de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos, al hablar en la Cámara de Representantes sobre la Reforma del gobierno expresó que: *“El grueso de las drogas que entra a Estados Unidos proviene de Colombia . . . La droga financia a los terroristas . . . en este hemisferio y en cualquier otro lugar. Si queremos detener a esos malvados, debemos estar resueltos a detenerlos en suelo extranjero. Porque si no lo hacemos seguramente los veremos nuevamente – en las entradas de nuestras casas y en las esquinas de nuestras calles”*.²¹

4. Vínculos del tráfico de drogas mexicano con Perú.

4.1 Mercado del narcotráfico peruano.

¹⁸ “Bureau of Western Hemisphere Affairs Background Note: Colombia” Departamento de Estado de EE.UU., febrero de 2005,

<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35754.htm>.

¹⁹ Proyecto Colombia, “Plan Colombia- Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State,” Centro para Política Internacional, octubre de 1999, extraído de:

<http://www.ciponline.org/colombia/plancolombia.htm>

²⁰ Ídem.

²¹ Subsecretario para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, Robert B. Charles, “U.S. Policy and Colombia”. Departamento de Estado de EE.UU., 17 de junio de 2004, extraído de: <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/33663.htm>.

La Conexión Mexicana

Las principales zonas de cultivo de la coca en Perú están ubicadas en la región montañosa de la cuenca del Amazonas, favorecidas por la fertilidad del suelo y al clima subtropical. En este territorio se encuentran las cuatro principales áreas de cultivo de la coca en Perú: el valle Huallaga, el valle del río Apurímac-Ene (VRAE), el valle Monzón y algunas zonas de la región de Cuzco. Según informes internacionales, Perú es considerado el segundo productor mundial de coca con un 32% de la producción total (Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas [UNODC], 2005, 62). Además, el cultivo total de coca en muchos de los países de los estados andinos (Colombia, Perú, y Bolivia) disminuyó entre 2000 y 2003, de 221,300 a 153,800 hectáreas netas (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 61). A partir de 2004, según indican todas las evidencias, estos países aumentaron considerablemente la oferta de producción de coca con aproximadamente 166,200 hectáreas netas (Departamento de Estado de EE.UU., Estrategia Internacional de Control de Narcóticos [INCSR] 2006, 23).

En la década de 1990 el gobierno peruano logró un récord en su campaña de erradicación de cultivos ilegales de coca, al reducir la superficie cultivada de 121,300 a 34,200 hectáreas (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 23-24).²² Sin embargo, estos resultados no se repitieron en la década del 2000. Según datos actuales proporcionados por las Naciones Unidas en el período 2000-2004 las hectáreas cultivadas de coca en Perú aumentaron de 43,400 a 50,300 (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 61). Más aún, el gobierno de Estados Unidos estima que la superficie cultivada con coca se incrementó en el período 2000-2005 de 34,200 a 38,000 hectáreas (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 23). De esta cantidad, los indios americanos consumen para usos tradicionales legales solamente 9,000 toneladas de hoja de coca (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 116), y la mayor parte del resto se utiliza para la producción ilegal y la exportación de cocaína peruana al mercado estadounidense.

La principal explicación de este incremento de los cultivos de coca peruana en los últimos años está relacionada con la disminución de 163,300 a 80,000 las hectáreas cultivadas en Colombia en el período 2000-2004 (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 61). Por consiguiente, el 'efecto globo' ha sido más evidente desde que el gobierno colombiano puso en práctica con el apoyo de Estados Unidos, primero el Plan Patriota y luego el Plan Colombia. Mediante ambos planes, Colombia concentró las fuerzas de combate contra las organizaciones del tráfico de drogas y los grupos armados como las FARC y el ELN. Además, en 2001 el gobierno de Estados Unidos decidió en forma unilateral retirar los sistemas de radar del Amazonas peruano y suspendió la cooperación técnica que proporcionaba la información de vigilancia al programa peruano de interdicción aérea. El retiro de los sistemas de radar se produjo como consecuencia

²² Esta campaña fue sostenida gracias al **Convenio Antidroga**, firmado en mayo de 1991, que estableció la cooperación entre el gobierno de Bush y el de Fujimori. El tratado consideraba que la guerra contra la producción y el tráfico de drogas debía basarse en una estrategia global, fundada en el control de las zonas productoras de coca para proseguir a continuación con la erradicación. Por lo tanto, la cooperación bilateral constituyó un fuerte apoyo del gobierno de EE.UU. a los militares peruanos contra el tráfico de drogas (Cotler, J., 1999, Drogas y política en el Perú, 204). En 1994, un nuevo convenio fortaleció el rol de los militares peruanos y del Servicio Nacional de Inteligencia Peruano (SIN) en sus programas de erradicación e interdicción aérea de la coca.

La Conexión Mexicana

de un desafortunado accidente que complicó la agenda política de Estados Unidos-Perú y redujo el apoyo estadounidense al programa antinarcóticos peruano.²³ Aun cuando el gobierno peruano solicitó varias veces que Estados Unidos reanudara la cooperación técnica, el programa, en la práctica, sigue suspendido.

4.2 Vínculos peruanos con los cárteles mexicanos.

Desde principios de la década de 1980 existen vínculos estrechos y negocios muy redituables entre los jefes de la droga peruanos y las organizaciones colombianas del tráfico de drogas, aunque la participación peruana ha estado más relacionada con los cultivos ilegales de coca. La mayor parte de esta producción fue comprada por los cárteles colombianos.²⁴ Por consiguiente, queda en claro que desde la década de 1980 hasta comienzos de la década de 1990 el negocio del tráfico de drogas sudamericano fue manejado por los cárteles colombianos de Medellín y Cali y controlado por los jefes de la droga de Colombia.

A mediados de la década de 1990, la mayoría de los jefes de la droga colombianos fueron muertos, capturados, encarcelados o extraditados por los organismos de orden público colombianos con la asistencia directa de organismos gubernamentales de Estados Unidos. En consecuencia, con el desmantelamiento de los cárteles de Cali y Medellín, el negocio del tráfico de drogas latinoamericano ya no lo manejaban los muy bien organizados cárteles colombianos y en lugar de ellos aparecieron en Colombia mini-cárteles, o *cartelitos*, dedicados a la producción y el contrabando de cocaína y heroína, principalmente para los mercados estadounidense y mexicano. Sin embargo, desde fines de la década de 1990 hay evidencias que indican que los cárteles mexicanos, que trabajaron estrechamente como distribuidores de drogas para los cárteles de Cali y Medellín, tomaron el control del negocio del tráfico de drogas latinoamericano. Esta afirmación se ve fortalecida por estimaciones del gobierno de Bush que actualmente considera a México como el principal país de tránsito para la cocaína y además la mayor fuente de la marihuana y las metanfetaminas que ingresan a Estados Unidos (Departamento de Estado de Estados Unidos, INCSR 2006, 149). Además, ciertos analistas consideran que actualmente hay crecientes señales que está

²³ Este caso involucró la caída de un pequeño avión en el Amazonas peruano en abril de 2001. Se supuso por error que el avión transportaba drogas y fue derribado por un interceptor de la Fuerza Aérea Peruana (FAP) causando la muerte de un misionero estadounidense y su pequeña hijita. También la CIA estuvo directamente implicada en el incidente porque supervisó la misión y había monitoreado los eventos desde otro avión (Rojas, I., en Youngers, C., 2005, *Drogas y Democracia en América Latina*, 215).

²⁴ En opinión de Rensselaer Lee III, en esa época las industrias de la cocaína peruana y boliviana funcionaron principalmente como proveedoras de cocaína base para los refinadores colombianos. Además, las organizaciones del tráfico colombianas dominaron las fases de alto valor agregado de la cadena de producción o sea la refinación, el contrabando y la venta mayorista. Por otro lado, los revendedores peruanos y bolivianos no representaban un serio desafío al dominio colombiano del mercado estadounidense (Lee III, 1989, 32).

La Conexión Mexicana

en marcha la ‘colombianización’ de México con su secuela de violencia delictiva y corrupción.²⁵

En Perú, durante la década de 1990, la mayoría de los jefes de la droga capturados por la policía peruana habían estado operando con los cárteles y otras organizaciones colombianas. En la actualidad hay evidencias que indican que **Vladimiro Montesinos Torres**, que estaba a cargo de las actividades clandestinas de inteligencia de Fujimori y verdadero jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), fue un partícipe clave del negocio del tráfico de drogas peruano. Según la información publicada en 2002 en el periódico peruano “El Comercio”, algunos de los más famosos traficantes de droga que actuaron en Perú, Boris Foguel y Demetrio Chávez Peñaherrera (el Vaticano), revelaron que Montesinos y ciertos militares recibían de los traficantes sobornos de 50,000 dólares mensuales por permitir el transporte de drogas desde la región del Amazonas peruano hasta Colombia. Además, de acuerdo con las manifestaciones de otros cabecillas de la droga, como Lucio Tijero Guzmán (el Ingeniero) de Perú y Evaristo Porras Ardila (Papa Doc) de Colombia, Montesinos trabajó directamente con la organización de Pablo Escobar proporcionándole información que lo advertía sobre probables intervenciones de la DEA en el futuro.

Los vínculos mexicanos con Perú surgieron claramente a mediados de la década de 1990 cuando los cárteles colombianos comenzaron a declinar. De acuerdo con ciertas fuentes, Montesinos fue considerado el verdadero jefe de la conexión peruana con el cártel Tijuana de México y se cree que habría usado helicópteros del ejército peruano para transportar cocaína, exportada luego a través de compañías fantasmas y vendida en Europa con los auspicios del cártel mexicano (Rojas, I., 2005, *Drogas y Democracia en América Latina*, 209). Por consiguiente, Montesinos, siendo el consejero de seguridad más poderoso y protegido, probablemente haya trabajado durante dos décadas como doble agente. Como oficial militar, es posible que haya tenido tratos con la CIA y la DEA, ofreciendo información y apoyo contra bandas rivales de traficantes de drogas, y al mismo tiempo habría participado en el negocio de las drogas pidiendo pagos ilegales a las organizaciones del tráfico de drogas colombianas y mexicanas.

A fines de la década de 1990, la policía peruana puso al descubierto a la mayor organización del tráfico de drogas peruana conocida como “Los Norteños”. Al ser capturados sus líderes, Jorge López Paredes y sus hermanos, confesaron que habían trabajado directamente con algunos grupos mexicanos, especialmente con Amado Carrillo Fuentes del cártel de Juárez, uno de los principales proveedores de cocaína de México. En cambio, otros cárteles mexicanos, como el de Tijuana, el de Sinaloa y el del

²⁵ Sobre esta declaración podemos referirnos a fuentes públicas y privadas como: Departamento de Justicia de EE.UU.; Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas; *National Drug Threat Assessment 2006*; Departamento de Estado de EE.UU., comunicado de prensa; *Colombian Rebel Connection to Mexican Drug Cartel*, 29 de noviembre de 2000; Carpenter, T.G., Breve Informe sobre Política Exterior, *Mexico is Becoming the Next Colombia*, 2005, 87, 1; The Christian Science Monitor, *Mexicans Take Over Drug Trade to U.S.*, 16 de agosto de 2005; y, The Washington Times, *Mexican Cartels linked with Peru*, 13 de diciembre de 2005.

La Conexión Mexicana

Golfo, también actúan como compradores de cocaína.²⁶ Perú también es considerado por el Gobierno de Estados Unidos como el principal país productor de drogas ilícitas y el principal país de tránsito de drogas (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 5). Por consiguiente, la mayoría de los traficantes de drogas peruanos crearon nuevas rutas para transportar los cargamentos de cocaína desde la cuenca del Amazonas hasta el mar. Actualmente utilizan barcos pesqueros y de carga desde los puertos marítimos de Paita, Salaverry y Chimbote, poniendo en práctica una nueva tendencia del procedimiento peruano de embarque de cocaína. Como ejemplo, en 2005 la policía peruana capturó a **Fernando Zevallos Gonzáles**, un líder peruano de la droga señalado públicamente en 2006 por Estados Unidos y también propietario de una línea aérea, que proporcionó el transporte aéreo para el contrabando de cocaína y el blanqueo de dinero que realizaba Amado Carrillo Fuentes, uno de los principales traficantes mexicanos de droga e integrante del cártel de Juárez.

4.3 Política antinarcóticos peruana y programa de desarrollo alternativo.

El gobierno peruano tuvo éxito con su campaña antinarcóticos durante la mayor parte de la década de 1990 debido al compromiso de Fujimori con el plan de Estados Unidos de reducir la superficie disponible para el cultivo de coca. Sin embargo, cuando el régimen autoritario de Fujimori cayó en el 2000, Perú estaba viviendo un período de inestabilidad política y agitación. El gobierno provisional del Presidente Paniagua no consideró el tráfico de drogas como una prioridad nacional inmediata. En el 2001, luego de las elecciones peruanas, el presidente elegido, Alejandro Toledo, se esforzó en mejorar las relaciones exteriores de Perú y la agenda de la lucha antinarcóticos compartida con Estados Unidos. A pesar de las intenciones de Toledo de combatir el tráfico de drogas peruano y promover el programa de desarrollo alternativo, a partir del año 2004 la superficie cultivada de coca y la de amapola para producción de opio han aumentado continuamente hasta alcanzar en la actualidad 38,000 hectáreas (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 23).

El gobierno peruano enfrenta dos grandes problemas. Por un lado, grupos *cocaleros* organizados políticamente en los valles de Huallaga y del VRAE, presentan una creciente y violenta oposición a los programas de desarrollo alternativo y a la erradicación de la coca. Estos grupos políticos que procuran la legalización de los cultivos de coca, provocaron varias huelgas y están vinculados a extremistas de izquierda (Patria Roja, los hermanos Humala, y Sendero Luminoso). El otro gran problema es que la interdicción aérea ya no es más una solución viable porque la mayor parte del tráfico de drogas se realiza por rutas marítimas (ver Anexo D). La erradicación compulsiva por parte de la policía peruana podría provocar el distanciamiento de la población local y como resultado, los campesinos pobres podrían verse influenciados por grupos extremistas que procuran obtener el apoyo del pueblo contra el estado peruano

²⁶ Recientemente, un periódico de EE.UU. citando a *Reforma* publicó una noticia sobre el nexo de los cárteles mexicanos con Perú argumentando que el cártel de Tijuana y el del Golfo habían formado una alianza para ampliar embarques ocultos de drogas desde este país sudamericano hasta la ciudad de Matamoros en la frontera mexicana (The Washington Times, *Mexican Cartels Linked with Peru*, 13 de diciembre de 2005).

La Conexión Mexicana

(Felbab-Brown, V., 2006, Trouble Ahead: The Coccaleros of Peru, *Current History*, 105, 82).

Por otra parte, el gobierno de Bush presiona al gobierno peruano para que reduzca las hectáreas cultivadas con coca y brinde más apoyo a la campaña antinarcoóticos. No obstante, debe tenerse en cuenta que si el gobierno de Perú impulsa y lleva a cabo el programa de erradicación corre el riesgo de generar intranquilidad social en las cuatro principales zonas de cultivo de coca. Felbab-Brown argumenta que la erradicación de los cultivos para la producción de drogas – el elemento central de la política antinarcoóticos de Perú patrocinada por Estados Unidos – genera un aumento de los bolsones de pobreza y alimenta la indignación contra el gobierno central. Una política de este tipo en los países andinos favorece el crecimiento del terrorismo y el extremismo y acrecienta el riesgo de descomposición del estado (Ídem, 79). Por consiguiente, para conciliar las posiciones oficiales de Perú y de Estados Unidos será necesaria una nueva estrategia multilateral contra las organizaciones peruanas del tráfico de drogas.

5. Vínculos del tráfico de drogas mexicano con Bolivia.

5.1 Mercado del narcotráfico boliviano.

Las principales zonas bolivianas de cultivo de coca están ubicadas en el área de las Yungas, cercana a la cuenca del Amazonas aunque la región del Chapare es por mucho la región de mayor producción de coca en Bolivia. De acuerdo con un informe estadounidense sobre narcóticos y otras fuentes proporcionadas por las Naciones Unidas (UNODC), Bolivia, en el período 2000-2005 aumentó la superficie cultivada con coca de 19,600 a 26,500 hectáreas aproximadamente. De este total solamente 12,000 hectáreas se consideran cultivos legales de coca para el consumo interno tradicional y el remanente es utilizado como materia prima para producir la cocaína que a través del tráfico de drogas llega a los mercados internacionales (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 90).

En el caso boliviano la producción total de los cultivos de coca de los últimos 15 años ha fluctuado. En consecuencia, en el período 1990-2000 la producción boliviana de coca experimentó una drástica reducción de 50,300 a 14,600 hectáreas. Sin embargo, la tendencia actual muestra en el período 2000-2005 un incremento en la producción de los cultivos de coca de 14,600 a 26,500 hectáreas. (Ídem, 23-24). Como hemos visto, una causa podría estar relacionada con la disminución del total de los cultivos colombianos como lógica consecuencia del efecto globo. Otra razón podría basarse en las leyes económicas: el alto precio de la cocaína en los mercados internacionales de la droga causa un incremento en la oferta de cultivos de coca en Perú y Bolivia.

Desde hace una década, Bolivia es considerada el tercer productor mundial de coca principalmente por la provisión de drogas ilegales (cocaína) a traficantes locales y del exterior. Además, según nuevas evidencias, la producción de marihuana comenzó a crecer en forma constante, si bien esto se debe al consumo interno. Al ser Bolivia país de tránsito para la exportación de importantes cantidades de cocaína a Europa, Brasil, México, y otros lugares (Ídem, 91-92), el gobierno boliviano estos últimos años pudo

La Conexión Mexicana

incautar mayor cantidad de drogas y precursores químicos. Bolivia actualmente es un país clasificado y “confirmado” por el gobierno de Estados Unidos, por un lado, como el mayor productor de drogas ilegales y por el otro, como uno de los principales países de tránsito de drogas (Ídem, 5).

5.2 Vínculos bolivianos con los cárteles mexicanos.

En Bolivia la mayor parte de la producción ilegal de coca se utiliza en la elaboración de cocaína con la cual se obtienen ingresos muy redituables. En la década de 1980 uno de los más importantes jefes de la droga era el boliviano Roberto Suárez, más conocido como el “Rey de la Cocaína”. Suárez además de reunir en Bolivia una inmensa fortuna también acumuló poder político. El negocio de Suárez, como principal proveedor de la cocaína boliviana, operaba directamente con las organizaciones colombianas del tráfico de drogas. Sin embargo, con el tiempo, el negocio de Suárez comenzó a perder utilidades y resultó difícil de sostener como resultado de la presión ejercida por Estados Unidos y por la imposición de la ley por parte de Bolivia. En la década de 1990, Suárez fue capturado por la policía boliviana y su organización ilegal fue completamente desmantelada. Posteriormente, fue encarcelado, enjuiciado y finalmente extraditado a Estados Unidos por el gobierno boliviano. Suárez y otros jefes de la droga colombianos están cumpliendo en prisiones estadounidenses condenas de cadena perpetua originadas por sus actividades en el tráfico de drogas.

En el caso de Bolivia, se considera que este país andino a través de sus organizaciones locales de tráfico de drogas, es uno de los principales proveedores de cargamentos de cocaína para México. Si la producción mexicana/ colombiana llegara a disminuir por causa de la erradicación, es posible imaginar un nuevo escenario en el cual Bolivia pasaría a ser el principal proveedor de marihuana a los cárteles mejicanos de la droga

Según Francisco E. Thoumi, un reconocido especialista en el tráfico de droga boliviano, algunos países crean industrias ilegales de producción de droga y otros no. En nuestro caso particular, *‘Los traficantes bolivianos y peruanos también han tratado de encontrar alternativas de mercado, y los bolivianos desarrollaron conexiones directas con organizaciones delictivas mexicanas, eludiendo a las colombianas. Parece que los peruanos han tenido menos éxito que los bolivianos en encontrar formas alternativas de comercializar los productos de la coca* (Thoumi, 2003, 98-99).

Este hecho, según nuestra opinión, se explica posiblemente por dos razones: primero, la política de erradicación e interdicción fue más eficaz bajo los organismos de imposición de la ley peruanos que bajo los organismos bolivianos; segundo, Bolivia es políticamente más débil e inestable que otros países andinos y no puede o no quiere enfrentarse con el movimiento local *cocalero* (productores de hoja de coca). Por lo tanto, Bolivia no puede forzar la reducción de la producción de coca pues corre el riesgo de generar intranquilidad social. El derrocamiento del Presidente Sánchez de Lozada en

La Conexión Mexicana

octubre de 2003 es un buen ejemplo de esta situación.²⁷ Por otra parte, la reciente elección del socialista **Evo Morales**, un líder nativo Aymará de los *cocaleros* de la región de Chapare, como nuevo Presidente de Bolivia, complica aún más las iniciativas de EE.UU. para controlar y reducir los cultivos de coca.²⁸

5.3 La política antinarcóticos boliviana y el programa de desarrollo alternativo.

La política de erradicación e interdicción de Bolivia no logró reducir los cultivos de coca de manera eficaz y en realidad, la tendencia fue exactamente la opuesta, con un incremento constante de los cultivos a partir del año 2000.²⁹ En muchos casos el gobierno boliviano prefirió negociar acuerdos políticos de corto plazo con los *cocaleros* con el fin de reducir voluntariamente la producción de coca en lugar de enfrentarlos usando la imposición de la ley y la erradicación compulsiva (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 90). Por lo tanto, esto explica porqué el régimen boliviano, fundamentalmente por razones internas, optó por una política antinarcóticos con menos erradicación y más énfasis en los programas de interdicción.³⁰ Esta política había comprometido a la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) de Bolivia a ejecutar la erradicación compulsiva de cultivos de coca y la interdicción de drogas ilegales y precursores químicos en todo el territorio boliviano.

No obstante, Bolivia enfrenta dos grandes desafíos para el programa. El primer desafío es que los cultivos ampliados de coca en la región de Yungas son muy difíciles de erradicar debido a las características poco aptas del terreno para tal programa. El segundo desafío es el inevitable choque entre la violenta oposición de los *cocaleros* y residentes locales con los organismos bolivianos de imposición de la ley que deben cumplir con sus deberes aplicando la erradicación (Ídem, 91).

Bolivia también es considerada por el gobierno de Estados Unidos como un importante país de tránsito de drogas ya que grandes cantidades de cocaína

²⁷ Citando palabras de la investigadora Kathryn Ledebur: “Las preocupaciones sobre los efectos económicos y sociales de la erradicación estaban entre las cuestiones que en 2003 provocaron protestas masivas en toda Bolivia y que forzaron la renuncia del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. La permanente militarización y la continuada insistencia de EE.UU. para que Bolivia cumpla con los estrictos objetivos de la guerra contra las drogas podría desestabilizar aún más la todavía frágil democracia de Bolivia” (Ledebur, K., in Youngers, C., 2005, 146).

²⁸ La elección de Evo Morales en 2005 es también un fenómeno etno-político porque en América Latina se lo considera el primer presidente de Amerindia y representante de una gran población mayoritaria de excluidos, principalmente campesinos indios. En el campo internacional, lo apoya el presidente venezolano Hugo Chávez, quien claramente tiene una posición contraria a la agenda estadounidense de la lucha antinarcóticos y de acuerdos de libre comercio.

²⁹ De acuerdo con el Informe Mundial sobre las Drogas 2005 de las Naciones Unidas, el año anterior el gobierno boliviano informó la erradicación de 8,437 hectáreas de cultivos de coca, principalmente en la región de Chapare. Sin embargo estas cifras fueron un 16% menores que las de 2003 (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 1, 62).

³⁰ En el mismo documento del Departamento de Estado se reconoce que entre 2004 y 2005 los resultados de la erradicación en Bolivia fueron menores, pero simultáneamente hubo más incautaciones de cocaína en 2004 (Departamento de Estado de EE.UU., INCSR 2006, 90).

La Conexión Mexicana

provenientes de Perú y Colombia se transportan a través de Bolivia para ingresar a Brasil, Paraguay y Argentina. Además, una creciente proporción de la cocaína que ingresa a Bolivia, y producida en Bolivia, se transporta también a México para su venta en el mercado de Estados Unidos (Departamento de Estado de Estados Unidos, INCSR 2006, 92). Bolivia recibió fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para el programa de desarrollo alternativo (AD) controlado por la Iniciativa Andina Antinarcoóticos (ACI) con el fin de convencer a los cultivadores locales de la conveniencia de cambiar los cultivos de coca por otros de alto valor (Ídem). Desafortunadamente, este programa no incluye otras importantes áreas de la producción boliviana de coca.³¹ Asimismo, el éxito del programa AD es discutible porque la presencia de la policía del estado en las zonas alejadas es escasa y esto alienta allí el cultivo de la coca. Además el precio de la hoja de coca se mantiene siempre alto lo cual constituye una motivación permanente que impulsa a los cultivadores bolivianos y peruanos a incrementar la producción ilegal (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 63).

6. Enfrentando a los cárteles mexicanos en América del Sur.

6.1 Avances y retrocesos contra los cárteles mexicanos.

Los éxitos de la mayoría de los países latinoamericanos en sus campañas nacionales antinarcoóticos han sido sólo modestos. En cambio, podemos observar que el marco bilateral entre Estados Unidos y algunos países sudamericanos logró promover en muchos de estos países mejores estándares de cooperación internacional contra las organizaciones del tráfico de drogas en los campos técnico, económico y del orden público. Un ejemplo de esto es la propuesta de Estados Unidos conocida como **Iniciativa Regional Andina** que crea la **Ley de Preferencias Arancelarias Andina (ATPA-DEA)** y otorga beneficios comerciales a las exportaciones de productos de los países andinos que cooperen con Estados Unidos contra el tráfico de drogas. Otro éxito lo constituye la identificación y captura de muchos cabecillas internacionales de la droga, junto con la implementación de mecanismos judiciales más eficaces como son los acuerdos bilaterales de extradición.³² Por ejemplo, la extradición de traficantes de droga a Estados Unidos ha demostrado ser una de las sanciones más temidas que enfrentan los jefes latinoamericanos de la droga. Por otro lado, parte de la eficaz estrategia antinarcoóticos está relacionada con los programas de interdicción y erradicación los cuales no podrían llevarse a cabo sin la ayuda financiera de Estados Unidos. Por consiguiente, parte del éxito de un programa de erradicación en la región andina está

³¹ En el último informe de UNODC se afirma: “*Bolivia también puede señalar numerosos esquemas de medios de vida alternativos que han reducido la dependencia de las economías rurales respecto del cultivo de la coca. Sin embargo, estos programas todavía no llegan a suficientes cultivadores de coca y todavía demasiadas poblaciones siguen dependiendo de la coca. (...) Las áreas que han tenido una escasa o ninguna intervención de desarrollo alternativo mostraron un incremento de los cultivos de coca entre 2003 y 2004*” (Naciones Unidas, UNODC, 2005, 63).

³² En una de sus primeras declaraciones sobre la lucha contra las organizaciones del tráfico de drogas la Casa Blanca publicó su lista anual de los cabecillas de la droga más buscados. En la lista aparecen nueve nombres, cinco de los cuales pertenecen a jefes de la droga mexicanos o sus organizaciones; uno es boliviano y el otro guatemalteco (Gobierno de EE.UU., 2005, La Casa Blanca señala públicamente a nueve cabecillas de la droga para sanciones, 2 de junio de 2005).

La Conexión Mexicana

asociado al apoyo financiero y técnico permanente de otros países, principalmente los Estados Unidos.

Si bien el desarrollo de la lucha contra las organizaciones del tráfico de drogas ha mostrado resultados positivos, al mismo tiempo, algunos países latinoamericanos tuvieron muchos problemas y retrocesos. En este segundo caso, observamos que Estados Unidos y los estados latinoamericanos no pueden controlar los precios siempre crecientes de las drogas ilegales debido al aumento de la oferta y la demanda en un mercado de drogas que ya es global. Además, a causa de los altos precios internacionales de los cultivos de coca y los bajos precios de los cultivos legales en la región andina, notamos un fracaso parcial de los programas de desarrollo alternativo porque esta situación favorece a los traficantes de droga que pueden comprar la producción de coca a los campesinos pobres que prefieren dedicarse a cultivos de mayor valor y mejores ingresos. Esta situación está estrechamente relacionada con la necesidad de establecer más controles para el blanqueo de dinero no sólo en los países latinoamericanos sino también en Estados Unidos y los bancos de ultramar, como por ejemplo los de Bahamas.

Otro retroceso lo constituye el crecimiento de los niveles de corrupción política entre altos funcionarios públicos, políticos y militares. Algunos países como México, Perú, Bolivia, y Colombia, están combatiendo la corrupción provocada por el negocio de las drogas pero algunas prácticas como chantajes, sobornos e incluso asesinatos de políticos, jueces, policías y militares se están haciendo comunes. Como resultado, en las dos últimas décadas los cárteles mexicanos han ido socavando el sistema político institucional del gobierno mexicano, afectando la seguridad nacional.³³ De acuerdo con Ricardo Ravelo, la influencia de los cárteles mexicanos es tan grande y poderosa que cada gobierno protege a su propio *capo* o jefe de la droga, como han sido los casos de: Miguel Ángel Félix Gallardo (jefe del cártel del Pacífico) con el gobierno de Miguel de la Madrid; Juan García Abrego (jefe del cártel del Golfo) con Carlos Salinas de Gortari; Amado Carrillo Fuentes (jefe del cártel de Juárez) con Ernesto Zedillo; y el Cártel de Juárez cuya influencia se mantuvo durante el gobierno de Vicente Fox (Ravelo, R., 2006, *Los Capos. Las Narco-rutas de México*, 24-25).

Es importante poner de relieve que los cárteles mexicanos muestran claras diferencias con los cárteles colombianos que los antecedieron ya que logran ampliar los negocios del tráfico de drogas y actividades comerciales poniendo en práctica nuevos métodos de organización empresarial como ser la estructura horizontal en lugar de la piramidal, y el sistema agrupado en lugar del estándar (Naciones Unidas, UNODC, 2002, *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen*

³³ En opinión del experto mexicano Raúl Benítez Manaut: “La creciente influencia de los cárteles de la droga y de la ineficiencia y corrupción de las instituciones del orden público han impactado directamente en la seguridad nacional. Los cárteles de la droga se han infiltrado en las instituciones del orden público. (...) El gobierno mexicano enfrenta un gran desafío —en la actualidad el delito organizado y los cárteles del tráfico de drogas tienen estructuras transnacionales, y es necesaria la cooperación internacional para combatirlos. La posibilidad de corrupción dentro del ejército es un gran peligro” (Benítez Manaut, R. & Wagner, S., 1998, *National Security and Armed Forces in Mexico*, 14).

La Conexión Mexicana

Countries, 21). A causa de esto, los cárteles mexicanos ahora manejan y controlan todas las fases del negocio del tráfico de drogas o sea el transporte, transformación, contrabando, venta mayorista y minorista y blanqueo de dinero. En resumen, los cárteles mexicanos son quienes controlan en la actualidad todos los aspectos de los principales negocios del tráfico de drogas en Latinoamérica.

Como consecuencia de esto, en muchas partes de América Latina y en particular en México, **estas naciones se enfrentan con nuevos niveles de violencia organizada contra los gobiernos nacionales o contra otros grupos** que se manifiesta a través de diversos métodos e intereses rivales. Este tipo de violencia provoca en algunos países de Sudamérica inestabilidad social y política por la creciente intervención de actores privados armados. Como ejemplo podemos mencionar las actividades delictivas de Los Zetas en México, quienes habiendo sido alguna vez agentes de seguridad del estado, son ahora paramilitares armados contratados por el cártel del Golfo para asesinar a miembros de cárteles rivales. Las fuerzas paramilitares AUC de Colombia también llevan a cabo acciones similares ejecutando asesinatos con la financiación proveniente del negocio del tráfico de drogas.

Una explicación del porqué estos cárteles pueden proliferar y prosperar la proporciona Menno Vellinga quien afirma que la industria de la droga ha prosperado en América Latina, en particular en los países andinos, debido a los siguientes factores: a) las características generales del desarrollo económico de la región y las prácticas comerciales vigentes; b) la crisis en el tradicional sector agrícola o rural; c) el rol del estado, su estructura y funcionamiento; d) la estructura social de la región cuya naturaleza exclusiva impide el ascenso social de importantes segmentos de la población; y, e) la geografía de la región (Vellinga, M, en Koonings, K, & Kruijt, D, 2004, *Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*, 75).

7. Conclusiones.

Los crecientes vínculos que existen entre los cárteles mexicanos y distintos actores de Colombia, Perú, y Bolivia, han permitido que México se convierta en el principal proveedor de cocaína, marihuana y otras drogas ilegales. Mientras México depende de los países citados anteriormente para obtener la materia prima de las drogas ilegales, un grupo de los cárteles mexicanos más poderosos han sacado provecho de ambas condiciones: Primero, aprovecharon que los cárteles colombianos que dominaron el negocio del tráfico de drogas en América Latina durante la década de 1980 fueron desmantelados a mediados de la década de 1990. Segundo, los cárteles mexicanos aprovecharon que no sólo adquirieron el conocimiento especializado del negocio de las drogas a partir de sus relaciones con los cárteles colombianos sino también que ampliaron el manejo y control de toda la escala de producción considerando su proximidad al mercado estadounidense. Por consiguiente, los cárteles mexicanos son las organizaciones del tráfico de drogas más poderosas de América Latina y los principales proveedores de drogas ilegales y metanfetaminas del mercado estadounidense.

La Conexión Mexicana

Algunos de estos cárteles mexicanos establecieron vínculos directos con algunos países sudamericanos de la región andina debido a que estos países poseen las principales áreas cultivadas con coca y amapola. Es posible que al no existir oposición en los países afectados, esta conexión mexicana con el tráfico de drogas crezca en un futuro próximo con su secuela de violencia delictiva y corrupción. Aún cuando la situación política y las políticas antinarcóticos entre Colombia, Perú y Bolivia arrojaron distintos resultados para enfrentar esta amenaza para la seguridad nacional, algunos avances se lograron con la cooperación de Estados Unidos. Por consiguiente, la naturaleza del problema del tráfico de drogas en el hemisferio occidental es de carácter colectivo, porque afecta a muchos países de América, e intervienen organizaciones delictivas transnacionales, las cuales manejan y operan este negocio ilegal a través de las fronteras nacionales de muchos países americanos. Por lo tanto, creemos que es necesario **rediseñar la actual estrategia multilateral de la lucha contra los narcóticos comprometiendo la cooperación internacional y las iniciativas públicas en los distintos niveles para enfrentar e interrumpir los vínculos de los cárteles mexicanos con la región andina** que en la actualidad constituyen los negocios ilegales más eficientes y redituables del hemisferio americano.

Bibliografía

Asprey, R.B. (1994). *War in the Shadows. The Guerrilla in History*. New York: William Morrow & Company, Inc.

Baylis, J. & Smith, S. (2005). *The Globalization of World Politics. An Introduction to international Relations*. Nueva York: Imprenta de la Universidad de Oxford.

Benitez Manaut, R., & Wager, S.J. (1998). *National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century*. Programa de América Latina: Serie de documentos de trabajo, 236. Washington, DC: Centro Internacional Woodrow Wilson de Investigadores.

Bondi, L. (2004). *Beyond the Border and Across the Atlantic: Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th*. Centro de Relaciones Transatlánticas (CTR). Centro de la Unión Europea Washington, D.C. Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS). Washington, DC: The Johns Hopkins University.

Cotler, J. (1999). *Drogas y política en el Perú. La conexión norteamericana*. Serie Perú problema 26. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Embassy of Peru in Washington, DC. (n.d.). *Bilateral Relations*. Extraído el 8 de abril de 2006 de <http://www.peruvianembassy.us/bilateral-relations-fight-against-drugs.php>

Felbab-Brown, V., (2006). Trouble Ahead: the *Cocaleros* of Peru. *Current History*, 105, 688, 79. Philadelphia: Current History, Inc.

Carpenter, T.G., (2005). Mexico is Becoming the Next Colombia. *Foreign Policy Briefing*, 87, 1. Washington, D.C.: Instituto Cato.

La Conexión Mexicana

Hurrell, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs*, 74, 3, 541. Oxford: Instituto Real de Asuntos Internacionales.

Koonings, K., & Kruijt, D. (2004). *Armed actors. Organized Violence and State Failure in Latin America*. London & New York: Zed Books Ltd.

Joyce, E. & Malamud, C. (1998). *Latin America and the Multinational Drug Trade*. Instituto de Estudios Latinoamericanos. Universidad de Londres. Nueva York: St. Martin's Press, Inc. & London: MacMillan Press Ltd.

Kegley, C.W. & Wittkopf, E.R. (1999). *World Politics. Trend and Transformation*. Nueva York: St. Martin's/ Worth Editores.

Lee III, R. (1995). Global Reach: The Threat of International Drug Trafficking. *Current History*, 94, 207-208. Philadelphia: Current History Inc.

Lee III, R. (1989). *The White Labyrinth. Cocaine and Political Power*. New Brunswick (EE.UU.) & Londres (Reino Unido): Transaction Editores.

Ravelo, R. (2006). *Los Capos. Las narco-rutas de México*. México, D.F.: Random House Mondadori - Plaza & Jane's.

Thoumi, F.E., (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Washington, DC: Imprenta del Centro Woodrow Wilson. Baltimore & Londres: Imprenta de la John Hopkins University.

Toro, M.C. (1995). *Mexico's "War" on Drugs. Causes and Consequences*. Estudios sobre el impacto del comercio ilegal de drogas. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Boulder & London: Lynne Rienner Editores.

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Comisión sobre Drogas Narcóticas. (2006). *World Situation with Regard to Drug Trafficking. Report of the Secretariat*. Extraído el 8 de abril de 2006 de <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/V05/911/33/PDF/V0591133.pdf>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (UNODC). (2005). *World Drug Report 2005. Volume I: Analysis*. Extraído el 8 de abril de 2006 de http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.(UNODC). (2005). *World Drug Report 2005. Volume II: Statistics*. Extraído el 8 de abril de 2006 de http://www.unodc.org/unodc/en/world_drug_report.html

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.(UNODC). (2002). *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries. Global*

La Conexión Mexicana

Program Against Transnational Organized Crime. Extraído el 12 de abril de 2006 de http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Justicia. Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas. *National Drug Threat Assessment 2006*. Extraído el 8 de abril de <http://www.usdoj.gov/ndic/topics/ndtas.htm#National>

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Justicia. Centro Nacional de Inteligencia sobre Drogas. *National Drug Threat Assessment 2005*. Extraído el 8 de abril de 2006 de <http://www.usdoj.gov/ndic/topics/ndtas.htm#National>

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Estado. *International Narcotics Control Strategy Report (INSCR) 2006. Volume I: Drug and Chemical Control*. Extraído el 23 de marzo de 2006 de <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol1/>

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Estado. *International Narcotics Control Strategy Report (INSCR) 2006. Volume II: Money Laundering and Financial Crime*. Extraído el 23 de marzo de 2006 de <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2006/vol2/>

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Estado. *International Narcotics Control Strategy Report (INSCR) 2005. Volume I: Drug and Chemical Control*. Extraído el 25 de marzo de 2006 de <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol1/>

Gobierno de Estados Unidos. Departamento de Estado. *International Narcotics Control Strategy Report (INSCR) 2005. Volume II: Money Laundering and Financial Crime*. Retrieved March 25, 2006, from <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2005/vol2/>

Gobierno de Estados Unidos. Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP). *The President's National Drug Control Strategy 2006*. Extraído el 23 de marzo de 2006 de <http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/ndcs06/ndcs06.pdf>

Velarde, M. I., (2001). *The New World Order and the Urgency to Reform the American States' Collective Security System*. Tesis académica escrita en español. Lima: Universidad Pontificia Católica de Perú (PUCP).

Vellinga, M. (2004). *The Political Economy of the Drug Industry. Latin America and the International System*. Imprenta de la Universidad de Florida. Gainesville, FL: Imprenta de la Universidad de Florida.

Williams, P., (1994). Organizaciones delictivas transnacionales y la seguridad internacional. *Survival*, 36, 1, 96-113.

Youngers, C.A. & Rosin, E. (2005). *Drugs and Democracy in Latin America. The Impact of U.S. Policy*. Oficina Washington de América Latina (WOLA). Boulder & London: Lynne Rienner Editores.

Security and Defense Studies Review

Interdisciplinary Journal of the Center for Hemispheric Defense Studies

ISSN: 1533-2535

Volume 7 No. 2

Fall 2007

Teoría y empírica de la Secesión: Un caso de estudio

Ivan Witker, PhD

Ivan Witker, científico político y periodista (Universidad de Chile, Santiago de Chile), PhD en Comunicaciones (Universidad Carlos IV, Praga, República Checa).

Entre 1998 y 2004 fue codirector del programa de Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago y desde 2005 se desempeña como director de la Cátedra de Estudios Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE). Ha dirigido proyectos de investigación sobre terrorismo y sobre política exterior. Desde fines de los años 80 es analista de BBC World Service sobre asuntos latinoamericanos.

[\[Back \]](#)

Teoría y empírica de la Secesión: Un caso de estudio

Ivan Witker, PhD

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE)

*La práctica depende siempre de la teoría.
Lo que hacen los hombres está siempre influido de
distinta manera y en variada medida por lo que piensan.
Giovanni Sartori¹*

El estudio de la cohesión territorial de aquellas unidades políticas autónomas que conocemos como Estados es de la esencia misma de las Relaciones Internacionales; ha sido desde siempre un componente de esta disciplina, cuyo origen situamos en el primer tercio del siglo pasado con las macizas obras de Hans Morgenthau desde la Universidad de Chicago y de Edward Hellet Carr desde Aberystwyth, Universidad de Gales.

Carr y Morgenthau discurrieron sobre las relaciones de poder entre los Estados, sobre el cómo se forja el interés nacional de éstos, pero también sobre las condiciones que consolidan y proyectan las capacidades de cada Estado en el plano internacional.

En la actualidad son varias las corrientes de pensamiento que debaten sobre este último tema, por lo que reflexionar y conjeturar sobre cuestiones empíricas de la realidad regional siempre es pertinente. En consecuencia, el ejercicio teórico que presentamos es de carácter politológico y tiene una clara inspiración *sartoriana*, al buscar nexos entre la praxis y la teoría en un asunto de relevancia internacional.

Muchos de los aquí presentes, podrían preguntarse, para qué sirve conjeturar sobre cuestiones que no están, a primera vista, “a la vuelta de la esquina”. Pero esa es precisamente la función de la teorización; proponer formas de escrutar ciertos procesos o coyunturas, apoyándose en lecciones históricas, máxime cuando afectan a cuestiones tan esenciales del momento como es la gobernabilidad.

En este plano se ubica la fragmentación territorial, que ha acompañado desde siempre a los estados. Por lo mismo, no podemos asumir *a priori* un calificativo respecto a si la fragmentación territorial es intrínsecamente buena o mala. Hay ejemplos en ambos sentidos. Lo importante en ciencia política es, como

¹ La Política, FCE, México, 2000, seg. Edición en español, pág. 129.

Teoría y empírica de la Secesión

dice Sartori, conocer los fenómenos, detectar sus regularidades y visualizar sus alcances. Por lo mismo, si tratamos de comprender las tendencias centrífugas que pudiera vivir América Latina, una tarea prioritaria es tratar de identificar las fuerzas subterráneas que atentan contra la cohesión territorial de algunos países, y para ello podemos seguir el ejemplo de buenos trabajos conjeturales, como el de Robert Kaplan **Viaje al futuro del Imperio. La transformación de Norteamérica en el siglo 21**², que intenta documentar aquellas fuerzas subterráneas que sacuden a México, EE.UU. y Canadá. No es de los típicos textos que hablan de la decadencia de EE.UU. en tanto hiperpotencia, sino de las transformaciones de tipo centrífugo que puede sufrir próximamente aquel enorme y gravitante espacio geoeconómico.

Una de las claves para entender esta problemática en el espacio sudamericano radica en cuán capaces sean los estados de la región de dar respuesta a las demandas de tipo étnico-cultural. Si la respuesta es baja y débil, se estará condenado a la fragmentación. Es decir, la relación etnia-identidad es uno de los factores determinantes de las fuerzas subterráneas centrífugas en esta parte del mundo. Sin identidad no hay representación, y sin representación no hay estado fuerte y se debilita la gobernabilidad. Si tomamos en cuenta que la identidad es en definitiva un asunto emocional de las etnias y las naciones, es altamente probable que los problemas identitarios no se resuelvan con los actuales parámetros estatales.

Como escribió recientemente Dominique Moïsi en **Foreign Affairs**³, las identidades pasan por momentos difíciles en todo el mundo; las etnias y naciones pequeñas viven dominadas por el miedo cultural a la absorción. Ello, porque el tipo ideal de estado nacional homogéneo, al ser inalcanzable, ha terminado saturando, y las minorías de hoy –sean los daneses en Alemania, los sudtiroleses en Italia o los kurdos en Irán o Turquía- viven un período existencial defensorio, que los conduce o a la asimilación o a la secesión y atravesando un camino lleno de turbulencias para la gobernabilidad. O se renuncia a la identidad, o se busca una representación nueva, cree Moïsi.

Y con razón, porque el camino a la secesión parte siempre por la idea de sentirse excluido; idea que produce reverberaciones fuertes en una América Latina inserta en un universo doble, donde las ideas rara vez calzan con los hechos, y donde la retórica integracionista poco o nada tiene que ver con las tendencias centrífugas, apreciables en la vida bilateral, en los encuentros multilaterales y por supuesto en la vida política doméstica de cada estado. El torbellino disgregador ha comenzado a abalanzarse sobre los espacios nacionales, producto de estos problemas de identidad, generando focos de inestabilidad e ingobernabilidad. *Ergo*, el tictac en materia de disgregación ha acelerado su marcha en los países con mayor heterogeneidad étnica.

Aunque no es caso único, en esta materia sobresale Bolivia, que condensa dicha dispersión étnica al punto de hacerla un verdadero laboratorio de

² Ediciones B, Barcelona, 2000

³ "The Clash of emotions", **Foreign Affairs**, January-February, 2007 www.foreignaffairs.org

Teoría y empírica de la Secesión

la acción de las fuerzas subterráneas que nos habla Kaplan. Al acercarse al bicentenario de su existencia, Bolivia no vive un momento auspicioso para el diálogo interétnico⁴. Por el contrario, los propios actores locales, partiendo por los tres últimos presidentes de la República, políticos, empresarios y líderes de opinión locales, así como una multitud de analistas y académicos extranjeros, han advertido sobre la creciente falta de gobernabilidad y los consecuentes signos de escisión que se aprecian. Para entender el problema, corresponde preguntarnos, ¿cuáles son las raíces de este problema?.

Mientras en el pensamiento político latinoamericano germinó la idea de una nación común, prácticamente desde la emancipación y cuyo crisol estaba llamada a ser justamente Bolivia –su nombre es elocuentemente revelador de esta afirmación–, los hechos avanzaron por la frondosa senda de generar diferencias con el vecino. Esa proclamada conciencia de pertenecer a una comunidad cultural, o matriz identitaria latinoamericana, no ha sido otra cosa que un sentimiento superficial. Lo que efectivamente se fue consolidando con el paso del tiempo fue una suerte de archipiélago de islas hispanizadas inmersas en un océano indígena, las cuales fueron replicando en su interior, y con intensidad diversa, un universo igualmente doble, de inclusión/ exclusión.

Por lo mismo no debiera motivar extrañeza que la voz ancestral del etnoindigenismo, haya ido aprovechando esta situación para hacerse un lugar en la gran política regional. Tarde o temprano, ello iba a ocurrir. Y aunque la precariedad intelectual del movimiento etnoindigenista lo lleva a andar buscando suelos fértiles donde echar raíces, ya se ha convertido en un elemento perturbador, que no sólo ha puesto en riesgo la gobernabilidad del país, sino ante todo ha estado incidiendo de manera peligrosa en la cristalización de tendencias separatistas.

El etnoindigenismo latinoamericano ha encontrado alero en una izquierda huérfana de socialismos y de reivindicaciones clasistas, y se apega a corrientes populistas, siempre muy bien vistas en esta parte del mundo; mas el etnoindigenismo ha demostrado incapacidad para comprender cómo funciona el mundo de hoy. No le gusta la globalización, aunque no puede definir con claridad los por qué. Quizás es su maridaje con las obsoletas visiones que dividen la lucha política según criterios de clase social, o su concubinato con lo más retrógrado de las ideas nacionalistas, o quizás añoranzas por los microcosmos indígenas precolombinos, lo que dan vida a este espíritu antiglobalización y anti-iniciativa privada, que pervive en los movimientos etnoindigenistas. Ese espíritu es el que explica la fuerza con que asumen cualquiera de los instrumentos obstaculizadores de la globalización, como la violencia, el caos y la desarticulación de la economía, generando tendencias que no sólo debilitan a los gobiernos de turno sino ayudan a socavar la integridad territorial de ciertos países. El etnoindigenismo, al ser un receptáculo de todo tipo de exclusiones, al sentirse

⁴ Aunque los hechos acaecidos con posterioridad al 2003 han desfasado algunas de las apreciaciones, como la eventualidad de la secesión, uno de los trabajos más completos para entender los problemas bolivianos de las últimas décadas es Campero, Fernando (editor) y Toranzo, Carlos (coordinador) **Bolivia en el siglo 20**, Harvard Club de Bolivia, La Paz, 1999.

Teoría y empírica de la Secesión

repotenciado por la cercanía con ideas nacionalistas, populistas o con afanes violentistas, es una especie de árbol que ha pasado a formar parte del paisaje latinoamericano⁵. Al día de hoy, ningún análisis sobre América Latina, sobre sus asuntos actuales y su devenir político, social, económico y de seguridad, se estima completo, si no se tiene a la vista la variable etnoindigenista.

Ahora bien, ¿porqué Bolivia ha devenido en un modelo de estas tendencias?.

A mi entender, por varias razones, siendo la primera la más importante, y es que el reloj o tiempo regional –aquel notable concepto del antropólogo Wolfram Eberhard que sirve para formarse una idea cronológica de cuándo los pueblos comienzan a vivir e internalizar grandes acontecimientos tecnológicos, políticos y culturales, y que necesariamente marcan diferencias evolutivas- marcha a una velocidad más lenta en Bolivia que en otros países de la región. Razón dos: el etnoindigenismo se ha ido entronizando en el aparato del estado y ha comenzado a ser disfuncional con los intereses, ya de por sí difusos, de lo que ha sido hasta ahora el conjunto del país. Tercera razón: una provincia, Santa Cruz, parece haber descubierto que su “tiempo o reloj regional” va a una velocidad distinta del de La Paz y que está llegando el tiempo de tomar distancia, por considerar que cualquier experimento etnoindigenista es de naturaleza regresiva. Esta bifurcación de percepciones gatillará la necesidad de constituir unidades políticas distintas. El distanciamiento creciente entre Santa Cruz y La Paz se explica entonces porque la primera consigue comprender que la globalización es un hecho inexorable, independiente de los gustos individuales o grupales; mismo que, puesto en términos muy concretos, es análogo al fenómeno climático de las precipitaciones, ante el cual, un individuo puede escoger entre salir desnudo a la intemperie o con impermeable y paraguas, mas eso no cambia la condición externa. Al tomar noción entonces de que posee un reloj distinto, Santa Cruz no puede sino asumir que el etnoindigenismo es completamente disfuncional, tanto con las corrientes mundiales, como con su relativa prosperidad, y con las potencialidades que tiene su territorio, especialmente en esta época en que la gran divisoria mundial se ubica en los asuntos de la energía y los recursos.

Esta es la dicotomía que se ha ido abriendo en los últimos años.

Y resulta muy notable esta percepción de “disponer de un reloj distinto” que está asumiendo Santa Cruz, toda vez que se trata de una provincia que miniaturiza un caleidoscopio étnico casi tan diverso como el de Bolivia toda, pero con un *spiritus movens* que no se obnubila con las utopías indigenistas que habitan en el occidente del país. Por ello, mi hipótesis de trabajo, es que Santa Cruz está avanzando en generar las condiciones necesarias que debe reunir todo

⁵ Entre los estudios sobre los desafíos que representa el etnoindigenismo para la democracia destacan: Wolff, Jonas **Demokratisierung als Risiko der Demokratie?. Die Krise der Politik in Bolivien und Ekuador und die Rolle der indigenen Bewegungen**, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, HSKF-Report N° 6, Frankfurt am Main, 2004, así como Lee van Cott, Donna “Radical democracy in the Andes: indigenous parties and the quality of democracy in Latin America”, **Working Paper** N° 333, Kellogg Institute, December 2006.

Teoría y empírica de la Secesión

proceso secesionista exitoso. El espesor histórico del proceso que vive Santa Cruz, y una visión comparativa con otras experiencias similares en el hemisferio, indica que el avance separatista allí ya es sólo cosa de tiempo y de ritmo.

Los estudios internacionales han avanzado en el análisis comparativo y han examinado los elementos políticos que intervienen en los procesos secesionistas, identificando cuatro grandes etapas y demostrando de paso empíricamente que la consistencia entre éstas etapas y su coherencia con los otros *realms* de los asuntos internacionales, es decir coherencia con la época en que estas etapas tengan lugar, suelen signar con éxito las acciones separatistas. Así entonces, la secesión se hace realidad sólo cuando existe una **idea motivadora** –que bien puede estar plasmada en un conjunto ideológico o religioso de propuestas-, que luego hace madurar una **voluntad política** de materializar el proyecto secesionista, y que se ubica favorablemente en un contexto internacional -el llamado **factor externo**- sea por medio de una constelación propicia de coyunturas o el apoyo directo de una potencia interesada. Finalmente, debe darse el gran **momento galvanizador**, aquella tensión vital que suele sintetizarse en conflictividad armada. Son cuatro etapas, o regularidades, que permiten explicar teóricamente un gran número de experimentos secesionistas, y ciertamente el boliviano.

Desde luego que hay ejemplos en el mundo que se sitúan en los extremos y escapan de tales regularidades. Como el checheno, que, pese al alto nivel de violencia exhibido por las partes en conflicto, y a la presencia de una idea motivante y de una aparente voluntad política, choca con el factor externo. U otros, extraordinariamente excepcionales, que por el nivel de “civilidad” mostrado -el caso de la antigua Checoslovaquia- se denominan popularmente “divorcios de terciopelo”. En ese caso tan singular, ambas partes decidieron, de motu propio y con cronograma en mano, separar las respectivas administraciones, los bienes estatales en territorio nacional y en el extranjero, así como trasladar la representación internacional a dos sujetos de derecho internacional enteramente nuevos. Hay quienes visualizan en este ejemplo, un camino de cómo podría ocurrir un desenlace del actual movimiento separatista en Québec, Canadá. Sin embargo, hay coincidencia también en que un “divorcio de terciopelo” aparece posible sólo cuando las razones de la separación responden preferentemente a cuestiones no centrales, como serían diferencias respecto a la imagen de sí mismo, su ubicación y posibilidades en el contexto internacional. Los divorcios de terciopelo parecen viables cuando hay niveles de ingreso per capita semejante entre todas las partes y sólo entre naciones con un alto nivel cultural que conlleva un desarrollo institucional de cierta madurez, capaz de advertir a priori los costos de las diversas opciones. Sin embargo, al tratarse de coyunturas tan singulares como delicadas se cree que basta que una de las partes ofrezca tonos de disonancia para que el panorama se torne incierto, se descarrile y se transforme en un caso clásico. Un buen ejemplo de lo delicado de estos procesos es lo que ocurre en Euskadi y Cataluña, y de ahí entonces el cuidadoso *political correctness* que se observa en el trato político de Madrid hacia ellas. En los estudios internacionales, el caso de estas comunidades autonómicas españolas se cita para ilustrar procesos de transnacionalización de identidades o de construcción de identidades de niveles múltiples (*multi-level-identities*) que analizan las llamadas

Teoría y empírica de la Secesión

representaciones simbólicas y las imaginaciones espacial-geográficas de las naciones.

Pero la historia boliviana, y la vorágine de acontecimientos de los últimos tres años, no apunta a la posibilidad de que este laboratorio ofrezca elementos de familiaridad con los extremos mencionados. Mas bien, la evolución de los factores disgregadores que allí se observan guardan similitud con el historial regional, cuya fuerza centrífuga (esa violencia telúrica latinoamericana que hablaba Octavio Paz) despedazó a la antigua Gran Colombia y a Centroamérica y que ayuda en cierta manera a explicar la vitalidad de la Confederación Argentina en contra de Buenos Aires a fines del siglo 19 o los múltiples intentos secesionistas observados, como la República del Acre (entre Bolivia y Brasil), e incluso el intervencionismo mercantilista de grandes potencias en las enormes y múltiples áreas sin ley (*outlaw areas*) o espacios ingobernados (*ungoverned spaces*) que se han registrado en América Latina⁶.

Para entender el actual caso boliviano existen algunos ejemplos concretos de interés: Texas (México), Panamá (Colombia), Sonora y Yucatán (México), Zulia (Venezuela) y el Acre en la propia Bolivia, entre otros. En todos ellos, el detonante fue esa combinación de ausencia de estructuras estatales y la existencia de más uno de los elementos mencionados.

En el caso de Texas, vastísimo territorio ansiado por numerosos grupos aflatados en torno a cuestiones religiosas, es un buen ejemplo de lo difícil que era para la administración colonial de la Nueva España (y sobre todo para México con posterioridad) ejercer jurisdicción sobre territorios tan alejados de ese verdadero lunar hispanizado que era la Ciudad de México, construida por lo demás sobre los despojos de Tenochtitlán. Por eso no es extraño que Stephen Austin haya recibido permiso de España para instalar allí a 300 colonos en 1820, ni menos aún que sólo seis años más tarde un grupo de estos colonos, dirigidos por Hayden Edwards se haya sentido impulsado a proclamar una llamada República de Fredonia en un fracasado intento secesionista. Pero, aquellos colonos fueron rápidamente afianzando una identidad en función de intereses específicos (apoyo irrestricto al esclavismo, reclamaciones contra derechos aduaneros mexicanos y otros) que cristalizó en una identificación con el territorio, su pasado, presente y visión de futuro del mismo. Luego, los primeros choques armados durante 1835 con las autoridades mexicanas, fortalecieron las tendencias autonómicas destacando la creación de un órgano representativo –asunto muy relevante en estas materias- como es la Convención de Texas, para volver a proclamar la independencia en 1836. La expedición punitiva mexicana de Santa Anna, un año más tarde, no hace sino consolidar el gran momento galvanizador, signado por el conflicto armado, que da paso al otro asunto relevante, el reconocimiento externo,

⁶ Si bien sobre esta materia, la bibliografía es vasta, la cantidad de estudios específicos sobre casos latinoamericanos es considerablemente menor. Pese a ello cabe destacar Andersen, Martin Edwin "Failing states, ungoverned spaces and the indigenous challenge in Latin America", **Security and Defense Studies Review** NDU/CHDS, Washington, 2006 así como Contreras Polgatti, A. y Witker, Ivan et al **Áreas sin ley, espacios vacíos y estados débiles**, Cátedra Manuel Bulnes IDEA-Universidad de Santiago, Santiago de Chile, 2005.

Teoría y empírica de la Secesión

mismo que ocurre en 1837 por parte del Senado norteamericano, el 39 por parte de Gran Bretaña y poco después de Francia. Texas vivió y desarrolló su independencia plena hasta 1844, cuando consideró pertinente pedir su anexión a EE.UU. más bien por razones de seguridad externa, pero el proceso de secesión fue quemando cada una de las cuatro etapas mencionadas, y de manera lo suficientemente consistente como para que hoy Texas sea uno de los estados de la Unión con mayor fuerza identificatoria.

En tanto en México, la llamada República de Yucatán comprendió los actuales estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, es decir toda la península. La lejanía con el centro del virreinato, llevó a la administración española a crear en la península una Capitanía General similar a la de Guatemala. En 1820 se alzó el primer intento autonomista yucateco, aunque fracasó debido a la división de la elite secesionista. Yucatán terminó solicitando su incorporación al naciente, pero efímero, Imperio Mexicano con Iturbide a la cabeza. Disuelto éste, participó en el pacto federal en 1824, propugnado por aquel desenfadado caudillo republicano que al grito de “Viva Santa Anna, mueran los otros” dominara tan dramáticamente la escena política mexicana en la primera mitad del siglo 19, Antonio López de Santa Anna (el mismo que perdiera Texas más tarde y que le hiciera un funeral de Estado a su pierna perdida en combate). Cuando México decide temporalmente abandonar las ideas federalistas, en Yucatán se levantan voces en favor de la secesión definitiva. El ancla del pasado precortesiano cobró allí inusitado vigor hacia mediados de los 30 en el siglo 19 y se recordó con intensidad que mientras Yucatán había sido tierra maya, México había sido azteca. Sin embargo, el ineludible momento de la conflictividad armada se hizo presente y en 1840, México declaró la guerra a Yucatán, cuyo cabildo había proclamado la independencia total, dictando incluso una nueva Constitución y buscando reconocimiento externo (de Centroamérica y de EE.UU.). En 1843, se apagó la voluntad independentista yucateca (es decir desapareció esa regularidad tan gravitante de la voluntad política) y Yucatán se reintegró a México para volver a declarar la Independencia dos años más tarde. Luego, un conflicto civil de envergadura en Yucatán –la **guerra de castas**–, que curiosamente no ha sido abordado *in extenso* por la historiografía social latinoamericana pese a reunir lo social y lo indígena, acabó definitivamente con los intentos separatistas yucatecos, pues para la población blanca le resultó más estable convenir un *modus vivendi* de largo plazo con México, que forzar una independencia frágil, que habría hecho de Yucatán lo que hoy se denomina **estado fallido**. Es bueno recordar asimismo que la vecina zona de Chiapas, hasta hace poco assolada por la guerrilla zapatista, fue parte de la Capitanía General de Guatemala y tras su independencia decidió ingresar al pacto federal mexicano *per referéndum* en 1824, el cual fue renovado *de jure* sólo tras la Revolución Mexicana, es decir casi un siglo después, ya que las tropas de Carranza fueron rechazadas en combate por el ejército mapache, como se conoció a la milicia chiapaneca de entonces⁷.

⁷ Sobre el separatismo mexicano existe bibliografía relevante aunque no cuantiosa, ver: Sandos, James “Northern Separatism during the Mexican Revolution: An Inquiry into the Role of Drug Trafficking, 1910-1920” *The Americas*, Vol. 41, No. 2 (Oct., 1984), pp. 191-214; Ortega Noriega, S. **Breve historia de Sinaloa**, México, El Colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 1999; Quezada, Sergio

Teoría y empírica de la Secesión

México tuvo, asimismo, otro caso secesionista importante, el de la norteña Sonora (Nueva Andalucía, en su denominación colonial), ocurrido a mediados del siglo 19, primero a manos de colonizadores y comerciantes franceses liderados por Gaston de Rousset-Boulbon y luego de colonizadores norteamericanos dirigidos por el aventurero William Walker. En ambos casos, se trató de experimentos cuyo fuerte eran los intereses externos sobre espacios escasamente poblados y no gobernados.

En tanto, algunos historiadores latinoamericanos reconocidos, como Germán Cardozo, llaman República del Zulia a un interesante experimento protagonizado por comerciantes vascos y catalanes que mantuvieron distancia política, así como diferencias económicas con Caracas ya desde tiempos coloniales. Aquella elite política de Maracaibo (y su *hinterland* andino), proclamó el 28 de enero de 1821 una república independiente, que pretendía negociar de manera separada su ingreso a la Gran Colombia o, en su defecto, autonomizarse por completo. Sin embargo, parte central de su fracaso se explica por la incapacidad de aquella elite en dar el paso decisivo, desde “el deseo” a la “voluntad política” efectiva, y por el error de no haberse preparado para el momento galvanizador. Tampoco había en ella una motivación ideológica o religiosa que afianzara tal deseo, aunque éste reverdeciera de cuando en cuando. Por eso, la eventualidad de autonomía renació en 1858 de la mano del general Vicente Herrera, pretendiendo unir nada menos que la colombiana Santander con Zulia, bajo la denominación, y dominación, de ésta última. Este intento, y el siguiente, diez años más tarde, encabezado por el gobernador de Zulia, Jorge Sutherland, y el subsiguiente liderado por otro gobernador, Rafael Parra, fueron incapaces de generar las cuatro etapas necesarias para la secesión⁸.

En el caso del Acre, hoy conocido por la muerte del ambientalista Chico Mendes en 1988 a manos de guardias de empresas del caucho, los llamados *seringheiros* y en cuyo honor el grupo Maná popularizó su canción “Cuando los ángeles lloran”, se trata de un vasto territorio del Mato Grosso que podría señalarse como “parte histórica” de Bolivia, sin que jamás hubiese habido jurisdicción real. Para ser justos, era un epítome de espacio vacío e ingobernado. Un espacio vacío que poco a poco comenzó a ser poblado por brasileños y a ser explotado por empresas madereras brasileñas. No debe extrañar entonces que en 1867, el brasileño Luiz Galvez Rodríguez de Aria haya tomado el control de él generando lo que en terminología de relaciones internacionales contemporáneas se conoce como **estado de facto**. En 1899 se declara Presidente de la República del Acre, lo que generó fuertes turbulencias regionales. El panorama se complica

Breve historia de Yucatán, México, El Colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 2001; Almada, Ignacio, **Breve historia de Sonora**, México, El Colegio de México/ Fideicomiso Historia de las Américas/ Fondo de Cultura Económica, 2000; y un análisis periodístico de reflejos secesionistas en procesos electorales contemporáneos en Venezuela, Bolivia y México en Elias, Jorge “La Guerra de Secesión”, **La Nación**, 3.diciembre, 2006

⁸ Para el caso de la República de Zulia se recomienda Morales, Juan Carlos “Separatismo político latinoamericano en el siglo 19: bases para una comprensión histórica”, **Mañongo**, Universidad de Zulia, N° 17, 2001, pp. 213-236. Morales analiza también los casos de Texas y el separatismo miskita en Nicaragua.

Teoría y empírica de la Secesión

cuando entra en escena el mercenario brasileño Plácido de Castro, quien se proclama Presidente, en un nuevo intento secesionista, obteniendo el apoyo explícito del gobierno central brasileño que envía tropas. El hábil Barón de Río Branco logra forzar el Tratado de Petrópolis en 1903 y obtiene para Brasil el grueso del territorio deseado, que hoy forma parte de él como estado federado. Acre, cuyo nombre proviene de *jacaré* con el que los indios lugareños denominaban los abundantes cocodrilos que existen en el sector, es, al igual que Texas y Panamá, un ejemplo excelso de secesión donde concurren ideas motivantes y un poderoso factor externo⁹.

Estos ejemplos nos permiten concluir que el éxito de un movimiento secesionista depende en última instancia del juego de poder que se vaya desplegando en las cuatro etapas mencionadas.

En Santa Cruz no se observa nada muy distinto. Las ideas motivantes han entrado en proceso de maduración; el actual esquema nacional dirigido con lógica etnoindigenista le es disfuncional tanto en lo político y lo administrativo como en lo económico. También ya se ha propagado la idea del agotamiento de La Paz como punto de gravedad institucional. Las dificultades que emanan de una situación como la descrita para la necesaria gobernabilidad del país son materia cotidiana de la prensa local, regional e internacional. No es exagerado estimar que la *fault line* emocional de que nos habla Moisi ya se encuentra desplegada en la Bolivia de hoy.

Sin embargo, es obvio que la secesión en curso adoptará la velocidad que la elite separatista santacruceña pueda imprimirle al proceso, así como del tipo de conducta reactiva que se pueda apreciar al interior de la actual conducción en La Paz. Si por alguna razón las tendencias secesionistas santacruceñas se detienen o debilitan, el contexto general indica que el país entero se seguirá deslizando por la cornisa acentuándose lo que yo denomino **libanización**, es decir un continuo desfundamiento o difuminación del poder, es decir una erosión de la gobernabilidad, que se agudizará o ralentizará según los intereses económicos en juego, especialmente los del rubro energético, dando con ello gravitación decisiva al factor externo, donde la conducta de las grandes empresas energéticas con presencia en el país, pero también de aquellas que están forzosamente ausentes y que tienen interés, será decisiva. Por eso las experiencias históricas señaladas resultan tan fundamentales.

Los aquí presentes concordaremos que estamos conjeturando sobre un asunto muy complejo, pues el influjo etnoindigenista que se vive hoy, por un lado forma parte los focos globales de inestabilidad, pero por otro se traslapa con desigualdades sociales y económicas evidentes en toda la región y que han dado paso a un esquema de gobierno que el historiador británico Alan Knight denomina "pigmentocracia latinoamericana". Por lo mismo, las cosmovisiones indígenas

⁹ En estos momentos se encuentra en pleno desarrollo una interesante investigación sobre el problema del Acre, llevada a cabo por los historiadores chilenos Cristian Garay y Loreto Correa del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago, al alero de Fondecyt (proyecto N° 1050194, "Guerra con paz, paz sin amistad. Chile y Bolivia en el centenario del Tratado de 1904", FONDECYT 2006-2009).

Teoría y empírica de la Secesión

ejercen en determinados momentos una cierta fascinación en sectores de intelectuales latinoamericanos e incluso europeos y estadounidenses, que las estudian con un prisma que las muestra como sociedades presuntamente idílicas, como economías exitosamente colectivizadas y desarrolladas en armonía con el medio ambiente, como entidades gobernables, etc.

Sin embargo, estas son sólo modas intelectuales. Las investigaciones más recientes respecto al fin de los mayas, por ejemplo, ha comenzado a dejar en evidencia que a las culturas indígenas latinoamericanas no les era ajeno el concepto de lucha por el poder¹⁰. En consecuencia, para un estudio teórico desde las relaciones internacionales, ese es un dato vital, pues debería significar que el concepto lucha por el poder no debería ser ajeno para quienes se dicen sus descendientes y herederos al día de hoy. Vale decir, los líderes etnoindigenistas asumen que lo que se vive al día de hoy no es otra cosa que lucha por el poder. Mirado desde la teoría, si la lucha por el poder no se resuelve pronto, y asistimos a una difuminación o desfondamiento del poder, o sea, puesto en términos prácticos que ninguno de los contendientes logre doblar la cerviz del otro, el país tenderá a balcanizarse, probablemente en un *kollatsuyu* aymará, otro de raigambre indígena distinta a la anterior quizás quechua, y una nación del Llano, en torno a Santa Cruz que podría incluir a Beni, Pando y Tarija. Otra posibilidad que emana de la lucha por el poder es que Santa Cruz se autonomice sola, dejando al resto en una situación de estado fallido con un devenir obviamente incierto. Todas, opciones que generan inestabilidad regional por la multiplicidad de focos de ingobernabilidad que encierran¹¹.

Aunque pudiera sonar prematuro hablar de “actores secesionistas”, sí se pueden identificar con claridad algunos fenómenos favorables a la fragmentación. El primero es el surgimiento de milicias armadas desvinculadas de las FF.AA. y que parecieran tener cercanía (o al menos simpatía) entre las autoridades. Me refiero a los Ponchos Rojos que irrumpieron el 22 de enero de este año en la localidad de Achacachi, rindiendo honores al Presidente de la República creando una situación que recordó 1952 cuando se procedió a disolver el ejército y a reemplazarlo por milicias campesinas y mineras. Esta situación específica, minimizada por algunos científicos políticos bolivianos, puede examinarse desde innumerables ángulos, pero sin duda que el más importante es el histórico, pues se produce en una coyuntura demasiado diferente de aquella de 1952. Quienes propugnan autonomía, o directamente separatismo, han asumido que un país inserto en la globalización debe tener absolutamente resuelto el asunto del

¹⁰ Referido a las investigaciones del Institute of Mesoamerican Archeology de la Universidad de Vanderbilt, cuyo equipo dirigido por el Prof. Arthur Demarest descubrió en 2003 jeroglíficos que han cambiado completamente las hipótesis sobre el fin del imperio maya, dejando de lado aquellas más recurrentes vinculadas con un colapso ambiental y que sintetiza Diamond, Jared en **Collapso**, Penguin, N.Y., 2005. Tras los descubrimientos de Demarest parecería que una grave disputa por zonas de influencia entre las ciudades estado Dos Pilas, Tikal y Calakmul habría desatado una “guerra total”. Información en los siguientes sitios: www.nationalgeographic.com, www.vanderbilt.edu y www.famsi.org.

¹¹ Un trabajo que plantea la hipótesis de mantener la unidad territorial boliviana actual sobre la base de un cambio de régimen político constitucional inspirado en las ideas consociativas de Arend Lijphart es el de Larraín Landaeta, Horacio **El futuro democrático de Bolivia**, LOM, Santiago de Chile, 2007.

Teoría y empírica de la Secesión

monopolio de las armas. Este grupo armado, y otros aparecidos fugazmente, pero sin grandes sutilezas conductuales durante el año 2003, son interpretados necesariamente como signos de ingobernabilidad. Otro fenómeno secesionista se advierte en la discusión política y parlamentaria sobre la descentralización, que ya lleva varios años y se encuentra en una impasse real por las necesidades de Santa Cruz de contar, entre otros, con un marco regulatorio de su comercio exterior. Por tratarse de un problema conceptual de fondo, esta tirantez comercial específica entre Santa Cruz y La Paz, diríamos que ha llegado a un punto de no retorno. Otros dos fenómenos, que si bien no son directamente secesionistas sí coadyuvan a acelerar las tendencias centrífugas, son, por un lado, la relación cuasi filial del gobernante MAS respecto al pensamiento bolivariano, algo inédito y con pronóstico reservado puesto que no hay estudios históricos que comprueben la cercanía o simpatía de Bolívar con las poblaciones indígenas, lo que debilita la línea argumental del etnoindigenismo. Por otro lado, la creciente des-adscrición del catolicismo por parte de extensas comunidades indígenas en Bolivia, donde se incluyen las fuertes declaraciones de personeros gubernamentales contra dignatarios de la Iglesia Católica boliviana durante el año pasado, al ser tomadas con recelo y distancia por Santa Cruz no hacen sino acrecentar las dinámicas centrífugas¹².

Tales son las fuerzas subterráneas con capacidad para remover lo existente, como señala Kaplan. Son fuerzas que nos permiten conjeturar sobre el devenir de un país ya adentrado en una etapa cualitativamente distinta, y ante la cual se le abren sólo dos opciones; ambas dignas de ser parafraseadas con uno de los más lúcidos politólogos de nuestra época, Giovanni Sartori. De manera pesimista, diríamos con él que Bolivia ha pasado a vivir bajo el efecto bóveda, un lugar "donde todas las piedras tienden a caer". Y en el caso optimista, Sartori diría *voluntas fertur in incognitum*, la voluntad se proyecta hacia lo desconocido¹³.

Bibliográficos del autor

Ivan Witker, científico político y periodista (Universidad de Chile, Santiago de Chile), PhD en Comunicaciones (Universidad Carlos IV, Praga, República Checa).

Entre 1998 y 2004 fue codirector del programa de Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago y desde 2005 se desempeña como director de la Cátedra de Estudios Internacionales de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE). Ha dirigido proyectos de investigación sobre terrorismo y sobre política exterior. Desde fines de los años 80 es analista de BBC World Service sobre asuntos latinoamericanos.

¹² Tema tratado por Andersen, op.cit.

¹³ Op.cit., pág. 171.