





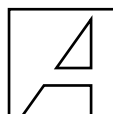
1 | 2011

# DIÁLOGO POLÍTICO

---

Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.

Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**Editor**

Konrad-Adenauer-Stiftung  
Asociación Civil

**Director**

Bernd Löhmann

**Consejo de Redacción**

Dr. Peter Fischer-Bollin  
Peter-Alberto Behrens  
Gisela Elsner  
Olaf Jacob  
Frank Priess  
Berthold Weig  
r. jur. Christian Steiner

**Jefe de Redacción**

Esteban Mizrahi

**Coordinadora de Redacción**

Guadalupe Barrera

**Corrección**

Jimena Timor

**Traducción**

Renate Hoffmann

**Diseño**

Adriana Martínez

**Diagramación**

Ana Uranga B.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3°  
C1008AAW  
Ciudad de Buenos Aires  
República Argentina  
Tel.: (54-11) 4326-2552  
info.buenosaires@kas.de  
www.kas.org.ar

Hecho el depósito que marca  
la Ley 11.723

ISSN 1667-314

Impreso en Argentina

Los textos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido citando la fuente.

# **Seguridad regional en América Latina**



# Índice

## EDITORIAL

PETER FISCHER-BOLLIN 9

## DOSSIER

### **Seguridad regional en América Latina**

América Latina: panorama de seguridad e integración  
CLÓVIS BRIGAGÃO 11

La agenda regional para el desarme nuclear  
GIOCONDA ÚBEDA 33

Estrategias y mecanismos de defensa regionales  
SERGIO ABREU 45

El rumbo elegido en Venezuela para la defensa nacional:  
una perspectiva crítica  
ROCÍO SAN MIGUEL 65

Protagonismo venezolano y relaciones con Brasil:  
lo comercial como el eje de una relación pragmática  
FRANCINE JÁCOME 91

Las relaciones de Colombia con Venezuela y  
Ecuador en el escenario de la seguridad regional  
EDUARDO PASTRANA BUELVAS 109

Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria  
JUAN ESTANISLAO LÓPEZ CHORNE - ANABELLA CORRIDONI 137

## DOCUMENTOS

Declaración de Santiago de Chile	157
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)	161

## ENSAYOS

La Fundación Konrad Adenauer en América Latina: historia de una larga cooperación. Segunda parte JOSEF THESING	173
Límites del liderazgo carismático: la encrucijada de la izquierda latinoamericana DANIEL BROMBACHER - GÜNTHER MAIHOLD	205
TIC's: ¿una nueva forma de política? CONSTANZA MAZZINA - FACUNDO CRUZ	213



## EDITORIAL

**E**l mundo enfrenta hoy problemas comunes relativos a la seguridad. Ningún Estado parece estar a salvo del narcotráfico, el crimen organizado, el azote de diferentes tipos de catástrofes naturales, o bien de potenciales conflictos armados en los que pueda recurrirse a armamento nuclear. Ante la transnacionalización de las amenazas, se requiere actuar en forma conjunta. Por tal razón, la cooperación regional en materia de seguridad se presenta como el mejor camino para elaborar estrategias que brinden soluciones concretas.

En América Latina, la situación actual reviste características particulares que, en algunos casos, parecen atentar contra la posibilidad de una cooperación fructífera en esta materia y en otros ofrecen una oportunidad histórica única para fortalecer los lazos entre los países de la región.

Entre las cuestiones que obstaculizan la cooperación regional podemos mencionar la falta de unidad ideológica y política de los actuales gobiernos en los distintos países, la ausencia de identidad cultural y/o étnica, y la fragmentación continental a partir de las posiciones contrapuestas asumidas por algunos Estados con respecto a EEUU. Esto último produjo, entre otras circunstancias, que en algunos casos, como el de Venezuela y Colombia, se llegara a hipótesis de conflicto armado; o bien, como en el caso de Brasil y Venezuela, a la modificación en sentido negativo de las dinámicas bilaterales, lo que ha redundado en más fragmentación y desintegración regional.

Sin embargo, también pueden mencionarse elementos capitalizables hacia acciones mancomunadas a nivel regional en torno a la seguridad. Entre estos cabe destacar las iniciativas de solución pacífica de los con-

flictos intrarregionales, como las iniciadas por el Presidente de Colombia; el respaldo al Estado de derecho democrático, la defensa de los recursos naturales y el posicionamiento territorial frente a potencias extranjeras, el desarrollo de una industria de defensa como objetivos futuros o las distintas acciones de salvataje en materia de ayuda humanitaria que tuvieron lugar a propósito de los terremotos ocurridos en Chile y Haití en 2010.

Dado que la seguridad regional es hoy en día una piedra angular del Estado de derecho y de toda posibilidad de desarrollo, existen razones suficientes para pensar que los países de la región harán un esfuerzo por dejar a un lado sus diferencias y enfrentar los desafíos que implica el camino hacia la consolidación de una cooperación de largo plazo en esta materia.

PETER FISCHER-BOLLIN  
Representante de la  
Fundación Konrad Adenauer en Brasil

# **América Latina: panorama de seguridad e integración**

Clóvis Brigagão \*

## **I. Panorama**

El objetivo es elaborar un panorama de las actuales tendencias en materia de seguridad e integración de la región que abarca América Latina, el Caribe y, especialmente, América del Sur. Al tratarse de temas interdependientes, su resolución será tanto mejor cuanto más cooperación exista entre estas dos áreas estratégicas para la región.

América Latina, el Caribe y América del Sur no constituyen un simple conglomerado homogéneo ni la yuxtaposición de entidades físicas y territoriales. Cinco siglos de vida formaron un conjunto de heterogeneidades

\* Colaboró en el estudio y en la elaboración del texto Fernanda Fernandes, graduada en Relaciones Internacionales, IH/UCAM y asistente de Coordinación del GAPCon y de la EPAZ.

### **CLÓVIS BRIGAGÃO**

Politólogo y especialista en temas de estudios y análisis de paz y de seguridad internacional. Doctor por Notorio Saber en Relaciones Internacionales (Universidad Candido Mendes, 2005) y en Asuntos Estratégicos por el programa de postgrado homónimo, Facultad de Ciencias Económicas (Universidad Federal de Rio Grande do Sul, 2011). Director del Centro de Estudios de las Américas (CEAs). Coordinador del Grupo de Estudios de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon) y de la Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ, Instituto de Humanidades, Universidad Candido Mendes, Río de Janeiro. Desde 2002 desarrolla proyectos de análisis y publicaciones y participaciones en eventos académicos realizados con la Fundación Konrad Adenauer en Río de Janeiro.

múltiples que engloban más de dos decenas de Estados independientes y soberanos y una serie de territorios que aún están bajo la tutela de Estados europeos o de los Estados Unidos de América (EEUU).

Incluso la parte *latina* de América está conformada por países de diferente tamaño y riqueza, en los que se conjugan características compartidas del pasado colonial europeo con los nuevos rasgos de la *civilización americana*, universal en la comprensión, latina en cuanto a la acción.

Durante las décadas de las dictaduras militares, regidas por la célebre *Doctrina de la Seguridad Nacional* –con miles de muertos, asesinatos y desaparecidos–, las características de la seguridad en la región fueron el producto de la importación de la política internacional de congelamiento del poder mundial, a través del equilibrio del terror nuclear entre los EUA y la ex URSS. El resultado fueron golpes, golpes y más golpes militares en toda la región. Este período ya ha ingresado en la historia como los años de plomo de América Latina.

A partir de la década de 1980, el cuadro de la democracia se recompone lentamente y la seguridad tiene ahora como meta la defensa de la democracia y no su violación. Al mismo tiempo comienza a acelerarse el crecimiento económico, principalmente en el Cono Sur, aunque sin resultados prácticos y reales para una mayor integración económica y física (comunicación, energía y transportes), y aumenta también el nivel de cooperación regional (con el funcionamiento de diversos mecanismos aunque sin un alto grado de integración).

## II. Interdependencia compleja

La región enfrenta en cierta forma una paradoja, ya que es la región con menos conflictos entre Estados en el mundo, tal vez hasta la región más pacífica del planeta y, al mismo tiempo, es altamente vulnerable. En primer lugar, cabe destacar que las principales amenazas a la seguridad de la región no provienen enteramente de conflictos interestatales ni tampoco exclusivamente del ámbito doméstico. Los conflictos se presentan en tres dimensiones:

- a) desarrollo socioeconómico y falta de institucionalización dentro de los Estados, aunque en esta dimensión se observa una mejora incremental;
- b) latencia de algunos conflictos interestatales que continúan teniendo significado político hasta la fecha;

- c) surgimiento de problemas transnacionales como el narcotráfico, el tráfico de drogas y armas, lavado de dinero, etc., con fuerte impacto en las cuestiones de orden público (seguridad pública).

En segundo lugar, las vulnerabilidades regionales no siempre responden a una manifestación clásica de seguridad (el uso del instrumento militar para responder a un conflicto proveniente del exterior). En ese sentido, debe prestarse también atención a las vulnerabilidades militares. La vinculación entre ambas dimensiones se manifiesta en el dilema de los Estados que buscan lograr la unidad política interior mediante la externalización de un conflicto interestatal latente.

Un ejemplo es lo ocurrido entre Perú y Ecuador entre 1994-1995 con la escalada del conflicto fronterizo latente, a partir del intento de los actores nacionales de legitimarse en el plano doméstico. También está presente en la permanente discusión sobre la intervención de las fuerzas armadas en el control del narcotráfico. Finalmente, debe incluirse el empeño de las fuerzas armadas en el control de la seguridad pública, que en América Latina comienza a ser debatido en un contexto democrático.

Por último, la manifestación de las tres dimensiones que inciden en la seguridad nacional se presenta en forma diferenciada según la subregión de la que se trate: en tanto que en América Central y la región andina se observa la confluencia de tres factores de modo casi simultáneo, en América del Sur se observa otra problemática.

### **III. Factores estructurales**

A partir de esta realidad, la principal tentación es culpar por los problemas existentes a la falta de desarrollo regional. En efecto, oficialmente se sostiene que una vez superados, la pobreza y los problemas de infraestructura de desarrollo, la solución de las otras vulnerabilidades sobrevendrá de manera natural. Existe también una tendencia a suponer una relación causal entre problemas de desarrollo socioeconómico, debilidad de las instituciones del Estado y amenazas a la seguridad interestatal. Puede pensarse que la solución de los problemas de desarrollo deberá incidir directamente en la solución de las debilidades del Estado y en la generación de un ambiente de estabilidad regional.

Este argumento lógico sólo es verídico en parte. Hay casos, como el de Haití, que lo confirman; pero otros, como los de Argentina y Venezuela, a los que no tiene aplicación. Ambos países presentan significativos niveles de desarrollo socioeconómico pero conservan serios problemas de consolidación institucional.

Al mismo tiempo, temas como las nuevas amenazas (narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas) rompen con el paradigma doméstico/internacional, pues son interdependientes. En el caso del narcotráfico hay agendas domésticas, como es el caso de la región andina y de ciertas subregiones del continente. La superposición de los niveles domésticos e internacionales lleva a la actuación de la policía (orden público) y de las fuerzas armadas (defensa nacional), lo que provoca tensiones, como ocurre en las cinco fronteras de Colombia. En la medida en que los militares pasan a actuar en ese tipo de nuevas amenazas, el narcotráfico tiene incidencia directa en el tráfico de armas, lo que acaba por afectar los dispositivos de seguridad (Fuentes - Fuentes Saavedra, 2004, págs 7-10).

Desde esta perspectiva, América Latina presenta una serie de factores (domésticos/interestatales e interdomésticos) que se relacionan entre sí y que deben ser incluidos en el análisis de la seguridad y la integración regional.

## A. Niveles domésticos

Son niveles o índices interrelacionados de desarrollo económico y social, desigualdad en la distribución de la riqueza, empleo de las fuerzas armadas para asegurar el orden público y escasa institucionalidad del Estado. Obviamente hay diferencias entre los diversos Estados y entre cada una de las subregiones. América del Sur, en el área del Mercosur, es la región donde se observan los menores niveles de conflicto derivados de esta dimensión.

## B. Niveles interestatales

En la mayor parte de la región se vive la percepción del uso del aparato de defensa nacional en torno a la hipótesis de conflicto entre vecinos: entre 1990 y 2001 estallaron 16 disputas militares que reconocen como causa conflictos limítrofes, en tanto que existen otros 10 conflictos limítrofes

que se mantienen latentes. Hay algunos casos, como el de Argentina y Brasil, en los que se pasó de la desconfianza y la hipótesis de conflicto a la construcción de mecanismos de confianza mutua, como analizaremos más abajo (Brigagão - Paz Neves, 2011).

### C. Niveles inter-domésticos

En estos niveles se plantean problemas de seguridad multidimensionales con una arista doméstica y otra transnacional. Son conflictos de este tipo el narcotráfico, el tráfico de drogas y de armas y el lavado de dinero (Fuentes - Fuentes, 2004, pág. 8).

Lo que más llama la atención de analistas y especialistas son las cuestiones normativas de seguridad regional. En la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (OEA, octubre de 2003) se partió de una definición restringida del concepto de seguridad para no correr el riesgo de que la agenda de seguridad regional terminara “securizada”. Consideraciones como la pobreza como “amenaza a la seguridad” pueden generar consecuencias normativas y prácticas al dimensionar cualquier problema social como problema de seguridad.

Por otro lado, un concepto amplio de seguridad definida como seguridad humana no implica necesariamente pensar en respuestas militares como solución a conflictos resultantes del desarrollo.

Para definir con más precisión el concepto de seguridad regional debe distinguirse lo más claramente posible entre el componente de observación objetiva de la realidad bajo análisis y lo normativo, es decir, aquello que puede pensarse que debe ser. Un análisis de las vulnerabilidades regionales debería contemplar los tres niveles (domésticos, interestatales e interdomésticos) que pueden influir en forma directa o indirecta sobre el nivel de seguridad.

De este modo, la pobreza o un escaso nivel de institucionalización del Estado podrían tener algún efecto sobre la seguridad, sin que ello signifique decir que la solución es de carácter militar. En el caso de Colombia, es innegable que aparecen como amenaza a la seguridad cuestiones de narcotráfico y de la guerrilla. Por eso, las respuestas que se puedan ofrecer a la amenaza desde el punto de vista del gobierno colombiano y del gobierno chileno son completamente diferentes, porque las condiciones objetivas de amenaza son radicalmente opuestas: en Colombia existe una realidad so-

cial, política y militar mucho más compleja que en el caso de Chile, donde estas condiciones son muy diferentes, si es que existen.

Por último, cabe señalar cuáles son los patrones de amenaza subregionales. Se puede observar una visión sistémica de la realidad regional, a pesar de que, tal como fue analizado arriba y como es bien conocido, América Latina es una región mucho más compleja de lo que imaginamos y que representa subregiones o subsistemas con singularidades que deben tomarse en cuenta: la subregión de América del Sur, la subregión andina, América Central, México y la subregión del Caribe. Dado que existen interrelaciones entre estas subregiones, desde el punto de vista analítico resulta importante considerar las dificultades que enfrenta cada una de esas subregiones.

#### **IV. Tres dimensiones de inserción regional**

En términos generales, la región enfrenta tres desafíos en relación con la problemática multidimensional de seguridad y perspectivas de mayor integración física, económica, de servicios, relaciones culturales y diplomáticas. En tal sentido, puede distinguirse lo que viene ocurriendo en el plano de la región del Mercosur (pese a serios problemas de institucionalización), en la región andina (pese a conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela) y en ambas regiones a partir de la creación de la Unasur y la construcción, en 2010, de un pilar de seguridad y defensa sudamericana como es el Consejo de Defensa Sudamericano, con perspectivas de llegar a ser innovador e ingenioso desde el punto de vista de la seguridad.

Sin embargo, la trayectoria y el camino a seguir en este proceso de democratización de la región no son nada fáciles. En su recorrido surgieron crisis económicas, desgastes internacionales, desequilibrios del poder económico y militar: el símbolo grabado en la literatura es el de la década perdida. Debe rescatarse, sin embargo, que no hubo ruptura del orden democrático y que el proceso de las nuevas cuestiones de seguridad relacionado con el proceso de integración tuvo continuidad.

Se trata, tal como observamos, del proceso iniciado en una primera instancia por Brasil y Argentina, que luego fue re-agendado y, posteriormente, a partir de la década de 1990, incorporado a la agenda hemisférica,



y que ahora, en la primera década del siglo XXI, atraviesa por una etapa de crecimiento dinámico. Las cuestiones de seguridad, al menos en principio, siguen la orientación de la política democrática, como la de garantizar el orden democrático continental. Se trata de un avance, aun cuando todavía no es mayoritario.

Hay tres nuevas dimensiones de seguridad regional y, obviamente, de ampliación del proceso de integración regional, concentrado más en América del Sur, aunque en la región andina y en América Central también aumentan las iniciativas de integración bajo formas propias y con cooperación más estrecha con Estados Unidos, Europa y Asia (China y Japón).

La primera de esas dimensiones es la comprensión de que la base para una mayor seguridad y mejor integración de la región es el sistema democrático consustanciado en la Carta Democrática de OEA y en la del Mercosur, excluyendo la posibilidad de golpes antidemocráticos. A pesar de alguna que otra crisis, la región fue sedimentando ese sentimiento con creciente participación de la sociedad civil y de las instituciones de varios Estados, adquiriendo índices básicos de democracia —en algunos países todavía limitados cuando no violados— con esfuerzos para que no sean vulnerados los derechos humanos de la ciudadanía y su proyecto de desarrollo e integración.

De ahí que toda la discusión en torno al bolivarianismo de Chávez (Venezuela), de Correa (Ecuador), en cierto sentido las políticas de Evo Morales (Bolivia) o mismo de los Kirchner (Argentina) adquiere un ritmo o tenor que desentona con los cánones democráticos como principios del funcionamiento plural de la sociedad y de la política, como parece imperar en Brasil, Chile, Perú y mismo en Colombia (desde la realidad de un conflicto mucho más profundo con limitaciones a los derechos civiles) y en Uruguay.

En términos realistas, y al margen de esas diferencias políticas e ideológicas, importantes ciertamente, el hecho es que hoy, más que nunca, la región viene generando sus propios mecanismos de desarrollo, tanto en cuestiones relativas a la seguridad como en cuanto a sus complejas relaciones de integración progresiva. Datos recientes revelan que la mayoría de los latinoamericanos prefiere cambios democráticos, aunque sean paulatinos.

Por otro lado, se plantea el problema serio de la seguridad regional en relación con la situación colombiana, donde el gobierno central combate hace décadas a las guerrillas, transformadas gradualmente en el brazo

armado insurrecto del narcotráfico y estimuladas por la “industria del secuestro”. También la presencia todavía marcada de las fuerzas paramilitares, actualmente fuera de la ley del Estado de derecho y, más todavía, la intervención de Estados Unidos en un conflicto de un Estado soberano, plantean la cuestión de la internacionalización de un conflicto que hoy es completamente regional.

El conflicto afecta las fronteras con Panamá, Venezuela, Perú, Ecuador y Brasil, que son intermitentemente violadas tanto por las FARC como por el propio aparato militar de Colombia (desde la invasión al territorio del Ecuador hasta ciertas incursiones de helicópteros del Estado colombiano en la Amazonia brasileña...).

La segunda cuestión es la de la propia integración que se inició con el proceso de cooperación entre Brasil y Argentina, especialmente la arquitectura *sui generis* creada por ambos países en el área de confianza mutua de no proliferación nuclear, la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Confiabilidad y Control), seguida del acuerdo cuatripartito de naturaleza jurídica internacional, al que adhirieron la Argentina, Brasil, la ABCC y la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA). No es menor la construcción de un amplio entendimiento que comprende la firma de todos los regímenes de no proliferación de armas de destrucción masiva.

Esa base de confianza mutua entre Brasil y Argentina abrió el camino a una mayor cooperación. El proceso se inició con la superación de las diferencias relativas a los recursos hidroeléctricos compartidos (las centrales hidroeléctricas de Itaipú en Brasil y de Corpus en Argentina) y paulatinamente evolucionó hacia la cooperación en materia de seguridad en el área de la diplomacia nuclear ya citada arriba.

Cabe señalar que la Guerra de las Malvinas (1992) reforzó la reaproximación entre Brasil y Argentina en el área diplomática, comercial y de seguridad, y actualmente se discute la creación de una empresa binacional de enriquecimiento de uranio para competir en el mercado internacional. Finalmente, acuerdos bilaterales en el área económica derivaron en la creación del Mercosur (1991), al que también se incorporaron Paraguay, Uruguay y, más recientemente, Venezuela.

En cuanto al Mercosur, resta aún mucho por hacer y actualmente parece más un barco anclado en un astillero esperando ser reparado. Dificultades macroeconómicas con los socios, dificultades económicas de los vecinos,

especialmente de la economía argentina, son cuestiones estratégicas a ser resueltas.

La integración de la infraestructura –energía, transportes y comunicaciones– está siendo impulsada por la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), foro lanzado en el Encuentro de Presidentes Sudamericanos, realizado en Brasilia en 2000. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil tuvo un papel destacado en las iniciativas de financiamiento de proyectos para inversiones de infraestructura física, así como otros bancos brasileños, además de la Corporación Andina de Fomento y el apoyo decisivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por un lado, el nivel de producción y de comercio intrarregional está bien desarrollado y las iniciativas de IIRSA siguen un ritmo razonable de ejecución. Por el otro, la estructura institucional orientada hacia las cuestiones de seguridad y paz todavía se encuentra en una fase de lento desarrollo, aunque desde 2009 se observa cierto avance.

Entre las mayores preocupaciones de la nueva agenda de seguridad regional figuran amenazas globales como tráfico de drogas, crimen organizado internacional y mismo la violencia urbana que sacude las capitales de la región.

En este contexto se justifica la iniciativa de la diplomacia brasileña, lanzada por el gobierno de Lula en el Encuentro Presidencial de América del Sur (2008) con alta motivación político-diplomática: la Unión de las Naciones de América del Sur (Unasur). La Unasur marca un giro significativo de la política exterior brasileña, que hasta entonces se mantenía más distante de proyectos conjuntos con la comunidad sudamericana, privilegiando las relaciones bilaterales. Hoy se escuchan incluso críticas, dentro y fuera del Palacio Itamaraty, sobre las actividades diplomáticas brasileñas del gobierno de Lula.

En la ocasión del lanzamiento de la Unasur fue creado también el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), con la participación de la mayoría de los ministros de defensa como los de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

En Santiago de Chile, el CDS asumió un compromiso histórico en la coordinación de las políticas de defensa como órgano de diálogo y cooperación política regional. En ese mismo encuentro se encomendó al Ministro de Defensa de Chile elaborar un plan de cuatro años.

En principio, el CDS no es una alianza militar tradicional (como es la OTAN) y tampoco será organizada una Fuerza Armada Sudamericana. El CDS tiene, sin embargo, como objetivos centrales:

- a) apoyar medidas de construcción de confianza mutua,
- b) intensificar la integración regional y
- c) profundizar el diálogo y la cooperación en cuestiones de defensa de la región.

Más allá de estos objetivos centrales, el CDS presentará informaciones claras y transparentes sobre los gastos de defensa, establecerá un proyecto conjunto de presupuesto de defensa, índices económicos de defensa (conforme al modelo ya desarrollado por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL) y propuestas para la posición común en foros multilaterales de seguridad.

Cabe señalar, además, que América del Sur es una de las últimas regiones del mundo en establecer un foro permanente como el CDS, que ofrece el espacio adecuado para la resolución de conflictos regionales y de frontera, así como la lucha contra el terrorismo (y otras formas de extremismo, separatismo e insurgencia armada).

En síntesis, el Consejo de Defensa Sudamericano ofrece un marco jurídico, político y diplomático innovador, para:

- Políticas de defensa conjuntas en América del Sur.
- Intercambio de personal de las Fuerzas Armadas y realización de ejercicios militares conjuntos.
- Operaciones conjuntas en misiones de paz de la ONU y misiones especiales de la OEA.
- Intercambio de perspectivas y análisis políticos en los escenarios de defensa mundiales.
- Integración de la industria de base para la defensa regional.

En muchos círculos el CDS aún es percibido como producto de la decisión de Brasil de enfatizar su rol en la región como parte de una estrategia brasileña tendiente a lograr su inserción en el plano internacional de seguridad, que pasa por un papel más activo en las misiones de paz de la ONU y en misiones especiales de la OEA e incluye el objetivo de obtener una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

El tercer y último elemento a considerar es el proceso de globalización. En ese sentido, América Latina y, especialmente, América del Sur, vivieron la llegada de capitales extranjeros, además de la apertura comercial y de comunicaciones, trayendo en el primer momento ciertos desequilibrios regionales. Sin embargo, y ya en una segunda etapa, la globalización también servirá para que los capitales latinoamericanos, y especialmente brasileños, se internacionalicen por doble vía, aun cuando el patrón de inserción regional sea desigual en relación con el capital extranjero.

## **V. Las iniciativas regionales de seguridad**

Más allá de la reivindicación de nuevos mecanismos, el proceso de democratización que se viene desarrollando desde la década de 1980 busca articularse con los mecanismos regionales de seguridad en función de las instituciones más tradicionales.

De acuerdo con la Carta de la OEA, la seguridad es vista a partir de una visión colectiva (Rojas Aravenas, 2003). Tanto el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) como el Pacto de Bogotá (Tratado de Solución Pacífica de Conflictos) fueron construidos como pilares del sistema de seguridad hemisférica. Sin embargo, el TIAR dejó de tener su eficacia jurídica y política con la Guerra de las Malvinas y el Pacto de Bogotá nunca fue aplicado (Herz, 2003, pág. 133).

Más allá de las bases de seguridad regional, debemos mencionar la Junta Interamericana de Defensa (JID, 1952). La JID siempre se caracterizó por una visión fundamentada en la Doctrina de Seguridad Nacional, que produjo toda una serie de regímenes militares en América Latina en el período de la Guerra Fría. Formalmente poco activa en el sentido de la prevención y de la resolución de conflictos y de escasa transparencia en lo que se refiere a las atribuciones, la JID dejó a un lado la gestión multilateral de paz y seguridad regional en favor de grupos *ad hoc* iniciados a partir de la Cumbre de las Américas y la Reunión de los Ministros de Defensa. Tampoco se puede dejar de mencionar el papel extrainstitucional del Grupo de Río, que por su naturaleza más informal de cumbres presidenciales, en los últimos 15 años ha dado importante apoyo a iniciativas de prevención, resolución y gestación de conflictos regionales.

La estructura de seguridad de la OEA fue concebida para efectuar misiones de seguridad colectiva y para consultas diplomáticas relativas a la prevención de conflictos. Este último mecanismo fue diseñado especialmente para prevenir y solucionar conflictos entre Estados de la región en crisis, pero no siempre fue eficaz. En los últimos años, esos mecanismos evolucionaron y asumieron con más vigor los intensos dramas políticos y sociales ocurridos en el hemisferio.

En 1991, como parte de las nuevas iniciativas de seguridad, fue creada la Comisión Especial de Seguridad Hemisférica. Su finalidad era desarrollar una serie de consultas entre distintas instituciones regionales de seguridad y organizaciones de la sociedad civil (OSC)<sup>1</sup> en el marco de la nueva perspectiva multidimensional, que plantea la necesidad imperativa de una mayor cooperación para solucionar problemas que involucran no sólo a uno sino a todos los Estados.

En 1995 se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica, que pasó a ser un órgano permanente de la OEA, siendo su atribución la revisión del sistema hemisférico de seguridad (Brigagão - Dalla Costa, 3/5/2005).

Aun así, las condiciones de seguridad hemisférica son todavía motivo de preocupación. Una consulta efectuada en 2002 por la Comisión de Seguridad Hemisférica concluyó que el narcotráfico, las diversas modalidades del crimen organizado, el tráfico ilícito de armas, eran considerados los problemas prioritarios.

Pasada una década, la situación no indica una mejoría satisfactoria en ese campo, además de agregarse nuevas formas de violencia urbana como la de “las pandillas delictivas”, conforme a una expresión usada por Elsa Llenderrozas (Llenderrozas, 2010, pág. 47).

En el ámbito de la cooperación regional deben mencionarse las relaciones, cada vez más estrechas, entre la OEA y la ONU a partir de la década de 1990. Ese esfuerzo se debe a una revisión más amplia de los mecanismos regionales de seguridad. De esa forma, la cooperación se concretó a través de reuniones entre los representantes de la OEA y la ONU de aprobación de resoluciones conjuntas y de la firma de convenios. Las principales áreas de cooperación son, entre otras, cuestiones humanitarias, remoción de minas, programas de derechos humanos.

El caso de Colombia es un buen ejemplo de cómo el mecanismo de seguridad regional de las Américas todavía no se completó. La cooperación más estrecha con el Consejo de Seguridad, a través de la creación de canales

permanentes de comunicación e intercambio, posibilitaría a la OEA mejorar su capacidad de generar un clima de paz a través de procesos más eficientes de toma de decisiones. Al respecto cabe mencionar el artículo 53 de la Carta de la ONU. A partir de la década de 1990 se advierte una renovación institucional en la OEA con relación a nuevas concepciones de seguridad.<sup>2</sup>

La perpetuación de situaciones de conflictos no resueltos como el de Colombia es un riesgo que no puede dejar de preocupar a toda la región. De continuar prolongándose en el tiempo, en el año 2014, al finalizar el mandato del actual presidente Juan Manuel Santos, el conflicto armado colombiano habrá cumplido 50 años, o sea, medio siglo de vida activa.

Esta persistente “guerra sin nombre” (feliz expresión del historiador colombiano Gonzalo Sánchez) que se vive en el corazón de América del Sur y que atrae la participación nada estabilizadora de actores hemisféricos y extra-regionales como los EUA, podría ser desactivada con una salida política encuadrada en una visión más amplia de seguridad humana (Tokatlian, 2010, págs. 32-33).

En esa área podemos mencionar nuevas acciones de carácter más permanente y de ámbitos diversos y prácticos. Uno de estos mecanismos han sido las conferencias de ministros de Defensa desde 1995, con quince años de actividades bastante orientadas hacia políticas en las que las medidas de seguridad y defensa pasaron a tener un tono de comunicación más transparente, abierto y convergente, a pesar de evidenciarse contrastes y diferencias en el enfoque, por ejemplo entre los EUA y algunos países de América del Sur.

No obstante, América del Sur en particular está retomando niveles nada recomendables en términos de “carrera armamentista”, alimentada inicialmente por el régimen de Hugo Chávez en Venezuela, pero seguida de cerca por Colombia, Chile y Brasil (Brigagão - Paz Neves, 2008, págs. 21-36).

Entre estos temas, merecen especial atención las nuevas amenazas. América Latina, el Caribe y América del Sur están hoy más dominados por los conflictos intraestatales que por los tradicionales conflictos interestatales. La política de seguridad regional en el inicio del siglo XX viene examinando con especial atención las nuevas amenazas, intentando crear nuevas estructuras y mecanismos para enfrentar desafíos igualmente nuevos.

Como bien destaca el analista político Juan Gabriel Tokatlian: “Es paradójico que la debilidad estatal se presente –con razón– como un peligro significativo, pero no así la desregulación del mercado. Esto último nos

afectó y afecta por su impacto devastador para el bienestar básico de las sociedades en el área. La proliferación armamentista es una cuestión crítica –a no dudarlo– pero la reaparición de estrategias de contrainsurgencia entre las principales potencias de Occidente con planes estratégicos también lo es para nosotros” (Tokatlian, 2010, pág. 32).

Este nuevo tipo de militarismo de baja intensidad es muy poco debatido en la región y cuenta con un actor que demuestra estar poco interesado en el tema –en términos de políticas compensatorias para su limitación en la región–, que es Estados Unidos. Por otra parte, la defensa y la confianza de la democracia y de los derechos humanos son vitales para la región y no representan una amenaza a la seguridad de Estados Unidos.

Según revelaciones del sitio Wikileaks, Brasil no confía en las intenciones de Estados Unidos particularmente en relación con Amazonia, con los esfuerzos de Brasil por la integración y, más recientemente, con los hallazgos de petróleo en su litoral. Entre julio de 2006 y octubre de 2009, Wikileaks se refiere a reacciones contrarias de Brasil al, entretanto recientemente firmado, Acuerdo de Cooperación de Defensa Estados Unidos-Colombia: “Brasil se siente celoso porque no le gusta que los temas sean negociados o discutidos sin que él aparezca liderando el proceso. El embajador Marcelo Biato, consejero de política exterior del Palacio Itamaraty, explicó a los norteamericanos que, aunque reconociendo el derecho soberano de Colombia a negociar un acuerdo militar con Estados Unidos, Brasil no podría ignorar las serias implicaciones de ese Acuerdo para la estabilidad de la región.

Mientras que Estados Unidos, como también otras potencias, mantengan la presencia en la región, será una cuestión difícil y neurálgica que resurgirá periódicamente y exigirá una administración constante. Si bien Brasil comprende las razones de la presencia de Estados Unidos en Colombia, la meta del gobierno brasileño es trabajar para remover las condiciones que hacen necesaria tal presencia.” (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 34).

Lo que se puede deducir es que estos hechos, junto con las preocupaciones de Brasil en relación con la IV Flota de Estados Unidos actuando en la región con el justificativo de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y las viejas preocupaciones sobre la Amazonia, ponen de manifiesto el bajo nivel de confianza que muchos brasileños tienen en Estados Unidos, un aspecto esencial a tener en cuenta en la medida en que se busca expandir la relación bilateral (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 35).



Así como Estados Unidos no representa, como quieren hacer creer Hugo Chávez y sus asociados así como algunas iniciativas de la diplomacia brasileña, un actor antagónico de América Latina, Washington podría convertirse en un problema para nuestra región si lleva a las fuerzas armadas a desempeñar tareas fuera de sus competencias específicas. Otro elemento perturbador se plantearía si Estados Unidos expandiera el papel del Comando Sur dependiente del Departamento de Estado en materia de relaciones interamericanas y si pretende que su agenda de seguridad sea también la agenda de toda la región (*O Globo*, 4-1-2011, pág. 35).

Al respecto, no se cumplieron totalmente las expectativas que generó la administración de Obama en cuanto a una profundización de las relaciones interamericanas con el fin de reforzar la democracia y los derechos humanos. Por el contrario, existe un déficit del gobierno de Obama en relación con nuestra región en cuanto a los aspectos de seguridad e incluso de integración. En ese sentido, se vuelven más o menos evidentes las contradicciones y ambigüedades con las que Estados Unidos se maneja en su relación con la región latinoamericana.

Con la victoria de los republicanos en las recientes elecciones legislativas podrían reforzarse e incrementarse aún más los obstáculos políticos internos en relación con el hemisferio sur. Valga citar como ejemplo del impacto de la nueva mayoría republicana la probable designación de Ileana Ros-Lehtinen para presidir la guerra fría en relación con Cuba.

En lo que se refiere a Venezuela y Brasil así como algunos otros países de la región, la tendencia es a mantener una atmósfera de pocas innovaciones y dar prioridad a otras áreas y temas estratégicos de la política norteamericana para la región. Durante el gobierno de Lula, las relaciones con Brasil se caracterizaron por muchas incomprensiones y falsas expectativas de ambos lados. Con la llegada del gobierno presidido por la primera mujer, Dilma Rouseff, se espera ahora que se pueda alcanzar un nuevo enfoque, más maduro y realista.

De cualquier forma, la creciente proyección internacional de Brasil y su liderazgo como *soft power* regional, como el impulso dado a Unasur, posiblemente pueda sufrir cambios realistas aunque modestos. De cualquier forma, es interesante mencionar el acuerdo militar entre Brasil y EUA, firmado en 2010, luego de que Brasil manifestara sus críticas al Plan Colombia para uso de siete bases militares en territorio colombiano. El nuevo acuerdo Brasil-EUA garantiza una mayor cooperación entre las dos

fuerzas armadas en varias áreas que podrán mejorar un aspecto hasta entonces poco productivo y políticamente confiable existente entre los dos mayores países de las Américas (Serbin, 2010, págs. 43-44).

## VI. Nuevas perspectivas de confianza mutua

Quisiera señalar también que existe un clima de confianza mutua en el continente latino y sudamericano con métodos de homologación de los gastos de defensa, énfasis en el papel del Libro Blanco de Defensa como medida de confianza mutua y el ejercicio de operaciones de paz de las fuerzas armadas latinoamericanas.

Por lo tanto, la seguridad y la sociedad ingresan en una nueva fase de posibilidades de cooperación regional con el ingreso de civiles en el área de defensa, la experiencia en los procesos de desarme y la contribución de las fuerzas armadas al desarrollo social a través de su participación en la logística y la inteligencia en los esfuerzos de orden público contra el narcotráfico, el bandidaje y el crimen organizado, etc.

Como culminación de ese proceso de renovación en el ámbito de la seguridad regional, se realizó la Conferencia Especial Hemisférica (México, octubre de 2003), que finalizó con la Declaración sobre la Seguridad en las Américas. Su sentido es fortalecer los mecanismos del sistema interamericano relacionado con los diversos aspectos de seguridad en el hemisferio para que se produzca mayor coordinación y cooperación entre ellos.

Fueron abordadas dos cuestiones que tienen una validez muy importante para los días actuales en términos de políticas públicas:

Mejorar la capacidad tanto de la OEA como de los Estados americanos para enfrentar: (i) las amenazas tradicionales y (ii) las nuevas amenazas y otros desafíos relacionados a la seguridad regional.

Esa agenda fue propuesta por los Estados miembros, en el sentido de una implementación práctica con resultados que fueran siendo avalados en las conferencias especiales hemisféricas posteriores.<sup>3</sup>

Con respecto a otras formas de colaboración sobre cuestiones de seguridad, debemos observar la creciente cooperación articulada entre organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas que practican la diplomacia citada. Cabe señalar las iniciativas desarrolladas por la

Coordinación Regional de Investigación Económica y Social (CRIES) en el sentido de articular movimientos, organizaciones sociales y Estados en una perspectiva multidimensional de seguridad.<sup>4</sup>

Los desafíos de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil en las Américas vienen construyendo redes y organizaciones sociales con creciente aspiración de influir en los procesos regionales y contribuir a impulsar el proyecto de integración.

Es necesario que ese esfuerzo de la sociedad civil no sea desvinculado de la dinámica de los desarrollos locales y regionales, ni de la dinámica global. Ese esfuerzo está basado en las demandas y las aspiraciones locales y busca aglutinar fuerzas en torno a proyectos y temas específicos con el objetivo de promover una mayor interacción con interlocutores claramente identificados en los gobiernos locales, nacionales y regionales, juntamente, con los movimientos y las organizaciones sociales de carácter global.

Aquí debemos poner el énfasis y las prioridades en los diversos aspectos sociales y políticos en la promoción y la defensa de los llamados *bienes públicos globales*, como erradicación de la pobreza y de la desigualdad, defensa del medioambiente, igualdad de género y desarrollo, defensa y promoción de los derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales (Serbin, 2003, págs. 165-222).

En el ámbito de las organizaciones regionales se asiste a una mayor dinámica por parte de estos organismos (OEA, Unasur, CDS) en relación con la participación de la sociedad civil en sus resoluciones. A pesar de sus limitaciones, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en materia de prevención y resolución de conflictos ha sido más fructífero en los países en los que la OEA desarrolla iniciativas pioneras, especialmente donde tiene misiones específicas para una mayor articulación con las organizaciones de la sociedad civil (Milet, s/f).

Avanzar en esos aspectos simultáneamente genera, desde luego, una expectativa de acción colectiva. La región deberá demostrar, dentro de nuestra larga tradición histórica, que cuando se plantean amenazas a la seguridad regional se movilizan fuertemente los recursos de las sociedades para contener y resolver tales conflictos.

Es aquí donde radica el gran desafío de consolidar una seguridad regional colectiva junto con el esfuerzo de la integración física, productiva y social.

## Anexo 1 Mapa de América Latina



Fuente: extraído del site <http://portugues.avis-int.com/>.

### Notas

1. Podemos citar entidades ligadas a la lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas y de prevención en materia de salud pública como el Comité Interamericano Contra el Terrorismo (CICTE), el Comité Interamericano Contra las Drogas (CICAD) y la Organización Panamericana de Salud (OPS).
2. La constitución de la Conferencia Especial sobre Seguridad fue formalizada en la II. Cumbre Presidencial de las Américas, en Santiago de Chile, 1998. A través de la Comisión de Seguridad Hemisférica, los Presidentes solicitaron a la OEA profundizar los temas relativos a las medidas de fomento de confianza mutua y seguridad.
3. Declaración de la Seguridad en las Américas, 2003, págs. 277-295.
4. En Brasil, a partir de la iniciativa del autor, está siendo desarrollada la *Escola Sérgio Vieira de Mello – EPAZ*, creándose programas para capacitación, entrenamiento y servicios digitales que, dentro de la visión de la diplomacia citada, pueden contribuir a evitar, mitigar o superar conflictos internacionales.

## Referencias bibliográficas

- BONILLA, ADRIÁN - CEPIK, MARCO (2004). "Seguridad Andino-Brasileña: Conceptos, Actores y Debates", en Cepik, Marco y Ramirez, Socorro (eds.), *Agenda e Seguridad Andino-Brasileña – primeras aproximaciones*, Bogotá, UFRGS/IEPRI/Friedrich Ebert Stiftung.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS (2008), "América Latina – panorâmica das tendências", en *Annualia 2008-2009*, Lisboa, Enciclopédia Verbo, págs. 83-95.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - DALLA COSTA (2005). Presentación oral en el Seminario Estructuras y Dinámicas Regionales de Seguridad: Características y Tendências Contemporaneas, *CEBRI/UnB*, Documento de Trabalho No. 5, Rio de Janeiro, 3/05/2005.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - FERNANDES, FERNANDA (2008). "El rol de Brasil en la integración de América Latina", en Altmann, Josette - Rojas Aravena, Francisco (Eds). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI.
- BRIGAGÃO, CLÓVIS - NEVES, LEONARDO PAZ (2008). "Is There an Arms Race in South América?": IV International Security Conference Forte Copacabana – International Security – A European-South American Dialogue, *FKA/Chaire Mercosur-U. Paris/CEBRI/CEAs*, Rio de Janeiro, 15-17 November 2007.
- CALLE, FÁBIAN (2006). "A Agenda de segurança no Mercosul: a hora da segurança cidadã e as ameaças transacionais como chaves da cooperação", II Conferência do Forte Copacabana, Segurança Internacional – Um Diálogo Europa – América do Sul 2005, Rio de Janeiro, *FKA/CEBRI/Chaire Mercosur-U. Paris/Centro de Estudos das Américas*.
- COSTA, LUIZ CARLOS (2009). "Revisiting Borders between Civilians and Military: Security and Development in Post-Conflict Situations in UM Peace Operations", en Hamann, Eduarda (Org.). *Security and Development in Peace Operations and Post-Conflict Situations*. Rio de Janeiro, VIVA RIO, pág. 19-23.
- COSTA, SÉRGIO PAULO MUNIZ (2007). "A Modernização da Junta Interamericana de Defesa: Uma Perspectiva Brasileira", Rio de Janeiro, *CEBRI*, Artigos, Vol. 2, Año II, Abril-Junio,
- DEF, VÁRIOS autores (2010), "Inseguridad regional", en *TAEDA*, Año 5, No. 64, diciembre 2010, Buenos Aires, pág. 30-49.
- FKA (2004), Vulnerabilidades de uma região pacífica: América Latina no começo do século XXI, Análises e Informações Nro. 16, Rio de Janeiro, *FKA*.
- GRATIUS, SUSANNE (2010). "La EU y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina", Working Paper 98, Mayo, Madrid, *FRIDE*.
- HERZ, MONICA (2003). "La seguridad en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos", en Ralph Grabendorff (Ed.). *Seguridad regional en las Américas*. Bogotá, FES/FondoEditorial SEREC.

- LANTIS, JEFFREY S. (2009). "Strategic Culture: A Multifaceted Cultural Approach to the Study of Latin America – case study guidelines". FIU-Southcom Academic Consortium, Florida International University's Applied Research Center, Miami (USA).
- LLENDERROZAS, ELSA (2010). "El multilateralismo efectivo: un desafío para el Continente", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, diciembre, Buenos Aires, pág. 42.
- MERKE, FEDERICO (2009). "América do Sul e a agenda de segurança hemisférica: o desafio das assimetrias". V Conferência do Forte Copacabana – Segurança Internacional – Um Diálogo Europa – América do Sul, Rio de Janeiro, FKA/Chaire Mercosul-U. Paris/CEBRI/CEAs/União Européia/ EADS.
- O GLOBO, "Segredos de Estado", Rio de Janeiro, 4/01/2011, págs. 34-35.
- OLIVEIRA, MARCOS GUEDES (2009). "Segurança e Governança na América do Sul" en Marcos Guedes de Oliveira (Org.). *Segurança e Governança nas Américas*, Olinda (PE), Livro Rápido.
- PALMA, HUGO (2007). *Seguridad – Alcances y desafíos*. Lima, CEPEI.
- PEREIRA, IZABELA ((2007). Paz, democracia y conflictos em Sudamérica, Buenos Aires, *Rotary International/Inter Patris/U. del Salvador*.
- ROJAS, FRANCISCO (2005). *La gobernabilidad en América Latina – Balance reciente y tendencias a futuro*. FLACSO (Secretaría General), San José Costa Rica.
- SERBIN, ANDRÉS (2010), "Sin novedad en el frente: una nueva coyuntura hemisférica?", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, Diciembre, Buenos Aires, págs. 43-44.
- \_\_\_\_\_ (2010), OEA y UNASUR: seguridad regional y sociedad civil en América Latina. Documentos CRIES 14, Buenos Aires, CRIES.
- SERBIN, ANDRÉS - UGARTE, JOSÉ MANUEL (2007). "Prevención de conflictos armados y sociedade civil em América Latina y el Caribe", en Andrés Serbin (Coord.). *Paz, conflicto y sociedad civil en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Icaria.
- TOKATLIAN, JUAN GABRIEL (2010). "Repensando los desafíos para la región", en *DEF*, Año 5, Nr. 64, diciembre, Buenos Aires, págs. 32-35.

## RESUMEN

El presente trabajo plantea un panorama general sobre América Latina con énfasis en América del Sur. Se establecen relaciones dinámicas entre los patrones y las circunstancias históricas y políticas en el tema de la seguridad regional en todas sus dimensiones, y las cuestiones del desarrollo, entendidas desde el punto de vista del proceso de integración por el que atraviesa la región.

En tal sentido, es preciso abordar e interpretar diferentes temas a partir de lo que es necesario hacer y la forma de hacerlo, buscando una aproximación a la realidad de los cambios que la región viene experimentando desde el retorno a la democracia en la década de 1980, pese a haber sido calificada ésta como década perdida. Se abordan los temas de la democracia, de la regionalización y la integración económica, comercial y física, así como de la globalización. Sus efectos negativos y positivos son tratados de manera tal que permiten hacer un balance y ofrecer un panorama sobre ambas cuestiones: seguridad e integración.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011





# La agenda regional para el desarme nuclear\*

Gioconda Úbeda

Me provoca en este artículo referirme a los retos actuales del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Opanal) en la renovada agenda del desarme nuclear, no sin antes reconocer la iniciativa y el esfuerzo de los Estados latinoamericanos para declarar la región como una zona desnuclearizada militarmente. El primer impulso hacia los trabajos de negociación del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, conocido como el Tratado de Tlatelolco, fue la Declaración Conjunta del 29 de abril de 1963, firmada por los presidentes de México, Bolivia, Brasil, Ecuador y Chile en el contexto de la carrera armamentista nuclear de la posguerra,<sup>1</sup> y a escasos meses de ocurrir la crisis de los misiles de 1962, protagonizada por las dos grandes potencias nucleares (la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y los Estados Unidos de América). En esas circunstancias, América Latina anunció a la comunidad internacional que iniciaría los trabajos de negociación política para

\* La embajadora Gioconda Úbeda es la secretaria del Opanal desde el 1 de febrero de 2010. Este artículo no refleja la posición del Opanal, sino que más bien es responsabilidad personal de la autora.

## **GIOCONDA ÚBEDA**

Abogada con estudios en Relaciones Internacionales. Profesora de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Humanitario en la Universidad de Costa Rica. Durante 20 años fue funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, en el que se desempeñó como directora jurídica. Ha coordinado informes nacionales sobre derechos humanos y presidió la Comisión Costarricense de Derecho Internacional Humanitario. Embajadora en México (2006-2010).

declararse una zona libre de armas nucleares (ZLAN), con el firme propósito de no volver a pasar por una experiencia similar y de firmar un acuerdo que estableciera “el compromiso de no fabricar, recibir, almacenar, ni ensayar armas nucleares o artefactos de lanzamiento nuclear”;<sup>2</sup> y mediante el que se proponía obtener garantías de seguridad de las potencias nucleares de no usar esas armas en la región, a la vez que los Estados miembros se garantizarían el derecho al uso pacífico de la energía nuclear.

En el mismo año, el 27 de noviembre, la Asamblea General de la ONU “... adoptó la Resolución 1911 (XVIII), en la cual manifestaba su apoyo y estímulo a la iniciativa latinoamericana...”.<sup>3</sup> Cuatro años después, el 14 de febrero de 1967, el Tratado de Tlatelolco fue puesto a la firma y entró en vigencia el año de 1969.

Con el ánimo de despertar la memoria y fortalecer la voluntad política de los países miembros del Opanal, cito las palabras que el entonces secretario general de la ONU, U Thant, dirigió a la COPREDAL (Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina) el 12 de febrero de 1967 con motivo de la aprobación del Tratado de Tlatelolco: “El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina constituye una importante etapa en la larga y difícil búsqueda del desarme... Establece, además, el estatuto necesario para la creación, por primera vez en la historia, de una zona desnuclearizada en una parte habitada de la Tierra... Las naciones de América Latina pueden, con amplia justificación, enorgullecerse de lo que ha logrado por su propia iniciativa y mediante sus propios esfuerzos”.<sup>4</sup>

## I. Aportaciones del Tratado de Tlatelolco

Este tratado fue novedoso en muchos aspectos; menciono rápidamente algunos de ellos que tienen relevancia histórica y actualidad política:

1. Creó la primera zona libre de armas nucleares en una región densamente habitada, para lo cual conformó el Sistema de Tlatelolco, integrado por el mismo tratado, sus dos protocolos adicionales<sup>5</sup> y el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (Opanal). Todavía hoy, el Opanal es el único organismo especializado creado por una ZLAN<sup>6</sup> para velar por el

cumplimiento de sus propósitos, lo que debe ser valorado como un patrimonio de América Latina y el Caribe a favor de los trabajos para mantener la región libre de armas nucleares y seguir contribuyendo firmemente hacia el desarme nuclear total y general. Actualmente, los órganos del Opanal están abocados al fortalecimiento del organismo para garantizar una mayor participación política de nuestra ZLAN en el renovado interés de la comunidad internacional para avanzar hacia la eliminación completa e irreversible de las armas nucleares.

2. El Tratado de Tlatelolco fue, en su momento, un aporte importante al derecho internacional y a su vez un referente e inspiración para las otras ZLAN que surgieron sucesivamente: en 1985 en el Pacífico Sur, con el Tratado de Rarotonga (18 años después del Tratado de Tlatelolco); en 1995 con el Tratado de Bangkok en el sudeste asiático; y un año después, con el Tratado de Pelindaba en el continente africano.<sup>7</sup> Este último, al igual que el Tratado que crea la ZLAN de Asia Central, entró en vigencia en 2009, con lo cual hoy existen cinco ZLAN y Mongolia como Estado declarado unilateralmente libre de armas nucleares.<sup>8</sup>

Esta particularidad le ha permitido a nuestra ZLAN, con el liderazgo de México y la participación activa del Opanal, organizar en 2005 en la ciudad de México la I Conferencia de Estados Partes de los Tratados que crean las ZLAN y coordinar este año la II Conferencia en Nueva York, responsabilidad que estuvo a cargo de Chile. Estas conferencias y sus respectivos documentos finales son el punto de partida para los trabajos de coordinación política que las cinco ZLAN más Mongolia han acordado implementar en la agenda internacional con temas de interés común.

3. América Latina y el Caribe es la única ZLAN que tiene firmados y ratificados los dos protocolos adicionales al Tratado por parte de todas las potencias vinculadas a éstos. Sin embargo, en el momento de la firma y/o ratificación de los protocolos adicionales, Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia y Rusia realizaron declaraciones interpretativas al texto, hecho que constituye un tema pendiente de resolver para lograr consolidar en la región las garantías negativas de seguridad por parte de las potencias nucleares. Por esta razón, durante 2010 se iniciaron conversaciones con las potencias

vinculadas a los Protocolos del Tratado de Tlatelolco, especialmente al Protocolo Adicional I, que se refiere a la desnuclearización militar de la zona que abarca el Tratado, para que modifiquen o retiren las declaraciones interpretativas realizadas en el momento de su firma y/o ratificación.

### **Gráfico 1**

#### **Estatus de los protocolos adicionales a los tratados de las zonas libres de armas nucleares**

<b>ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES</b>	<b>TRATADO</b>	<b>PROTOSCOLOS ADICIONALES</b>
<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>TLATELOLCO</b> Abierto a firma el 14 de febrero de 1967 y entró en vigor el 22 de abril de 1969 con 12 Estados. Actualmente son parte los 33 Estados de la región. Crea el Opanal en 1969.	<b>Protocolo I.</b> Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. <b>Protocolo II.</b> Para los Estados poseedores de armas nucleares, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por los 5 Estados nucleares.
<b>PACÍFICO SUR</b>	<b>RAROTONGA</b> Abierto a firma el 6 de agosto de 1985 y entró en vigor el 11 de diciembre de 1986. Son 13 los Estados miembros.	<b>Protocolo I.</b> Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido; Estados Unidos solo ha firmado. <b>Protocolo II.</b> Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido. Estados Unidos solo ha firmado. <b>Protocolo III.</b> Para los Estados nucleares reconocidos, para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por Francia y Reino Unido. Estados Unidos solo ha firmado.

ZONA LIBRE DE ARMAS NUCLEARES	TRATADO	PROTOCOLOS ADICIONALES
<b>SUDESTE ASIÁTICO</b>	<b>BANGKOK</b> Abierto a firma el 15 de diciembre de 1995 y entró en vigor el 27 de marzo de 1997. 10 Estados miembros.	<b>Un Protocolo.</b> Para los Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.
<b>ÁFRICA</b>	<b>PELINDABA</b> Abierto a firma el 12 de abril de 1996 y entró en vigor el 15 de julio de 2009. Actualmente son 28 los Estados miembros. En su artículo 12, el Tratado prevé la creación de la Comisión de Energía Nuclear, la cual se ha instalado recientemente.	<b>Protocolo I.</b> Para los Estados nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Firmado y ratificado por China, Francia y Reino Unido. Estados Unidos y Rusia solo lo han firmado. <b>Protocolo II.</b> Para los Estados nucleares reconocidos, para que no realicen ensayos nucleares en el área. Firmado y ratificado por China, Francia y Reino Unido. Estados Unidos y Rusia solo han firmado. <b>Protocolo III.</b> Para los Estados que tienen territorio de <i>jure</i> o de <i>facto</i> bajo su responsabilidad en la zona. Firmado y ratificado por Francia. España no ha firmado.
<b>ASIA CENTRAL</b>	<b>ASIA CENTRAL</b> Abierto a firma el 8 de septiembre de 2006 y entró en vigor el 21 de marzo de 2009. Tiene 5 Estados miembros.	<b>Un Protocolo</b> para los cinco Estados poseedores de armas nucleares reconocidos, para que respeten el carácter desnuclearizado de la zona. Ningún Estado lo ha firmado.

Fuente: Elaborado por la Secretaría General del Opanal, abril de 2010.

- En su artículo 17, el Tratado de Tlatelolco estableció también el derecho de los Estados parte al uso pacífico de la energía nuclear, al igual que lo incorporó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, conocido como TNP, que entró en vigencia en 1970, un año después del Tratado de Tlatelolco. Claro está, este derecho conlleva también, como una novedad en la época, la obligación de cumplir con el Sistema de Control y Verificación que establece el

Tratado de Tlatelolco en su artículo 12 y siguientes. Hoy, es necesario reflexionar sobre ese régimen en relación con otros mecanismos de verificación y control que realizan la OIEA (Organización Internacional de Energía Atómica), a nivel mundial, y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), a nivel bilateral.

## II. Retos y desafíos del Opanal

Han transcurrido 44 años y, al igual que en el pasado, el Opanal se enfrenta de nuevo a recurrentes desafíos y retos emergentes. Solo basta recordar todo el proceso para la firma y ratificaciones de los Estados de la región, en el que el organismo fue un foro multilateral flexible y efectivo en la negociación de acuerdos que hicieron posible que los 33 Estados fueran parte del Tratado de Tlatelolco. Entre esos acuerdos se encuentran las tres enmiendas realizadas al Tratado a inicios de los noventa (1990-1992), que facilitaron la incorporación de Argentina, Chile y Brasil, los países del Caribe que se consolidaron como Estados después de 1967, y Cuba, que lo firmó en 1995 y lo ratificó en 2002. Esa flexibilidad para la toma de decisiones hizo posible también que el Sistema de Tlatelolco se adaptara a las necesidades de control y verificación entre Brasil y Argentina en el uso pacífico de energía nuclear, para lo cual crearon el ABACC. Este organismo bilateral ha suscrito acuerdos con la OIEA y con el Opanal. Es preciso, en esta nueva coyuntura, que el Opanal renueve las relaciones de cooperación y coordinación con ambos organismos.

Como es conocido, al final de la Guerra Fría se pensó que el desarme nuclear por fin sería posible, pero la realidad ha demostrado lo contrario. Fue así que en la Conferencia de Revisión del TNP en 1995, los Estados tomaron la decisión de prorrogar indefinidamente este tratado. Cinco años después, en la Conferencia de 2000, los 189 Estados parte del TNP refirieron por unanimidad, en el documento final, “un compromiso inequívoco por parte de los Estados poseedores de armas nucleares de llegar a eliminar por completo sus arsenales nucleares como camino hacia el desarme nuclear”, lo que está de moda llamar “hacia el 0 nuclear”. Lo que siguió es también historia conocida; en una década no pasó nada relevante e incluso

la Conferencia de Desarme lleva 15 años sin acuerdos, lo que ha ocasionado que las negociaciones sobre el Tratado de Prohibición de la Producción de Material Fisible se encuentren en un punto muerto.

Hoy ha quedado claro que la ilusión post-Guerra Fría, fue solo eso y que, al contrario, surgieron nuevos desafíos y nuevas amenazas; con ello llegaron también nuevas oportunidades de avanzar hacia el desarme total y general.

2010 ha sido un año de avances en materia de desarme nuclear. Sin embargo, estos son solo algunos pasos en el largo y complejo camino hacia el desarme nuclear total, general e irreversible. Menciono a continuación algunos de ellos:

- La firma, y a inicios del 2011 su entrada en vigencia, del nuevo *Start* por parte de Estados Unidos de América (EEUU) y la Federación de Rusia para la reducción de armas estratégicas ofensivas.
- La revisión de la postura nuclear de EEUU y, más recientemente, del Reino Unido.
- La adopción por consenso del documento final por los Estados parte de la VIII Conferencia de Examen del TNP, celebrada en mayo de 2010, en el que se estableció un catálogo de acciones que, como acertadamente lo dijo la Delegación de México en las recientes sesiones de la I Comisión de las Naciones Unidas, “es el punto de partida hacia la eventual realización de un mundo libre de armas nucleares, es la ruta crítica para canalizar los esfuerzos con acciones concretas”.<sup>9</sup>

A este contexto es necesario sumar el creciente interés por parte de los Estados a nivel mundial, incluida la región de América Latina y el Caribe, de desarrollar energía nuclear para fines pacíficos (la OIEA ha mencionado que existen 65 países interesados, de los cuales 11 son de América Latina),<sup>10</sup> lo cual plantea a la región nuevos desafíos en lo que respecta a garantizar el desarrollo, sin discriminación alguna, de esa energía para los países que lo requieran y al mismo tiempo garantizar que su uso solo será para fines civiles.

Volviendo a los retos de Opanal, éstos son algunos que ya he venido mencionando a lo largo de este artículo, además de los que están emergiendo en relación con la renovada agenda internacional, especialmente durante los últimos dos años. En mi visión, juntos constituyen la agenda

política del organismo, que es la de los 33 Estados parte del Tratado de Tlatelolco. Es impostergable abordar esos retos y esa agenda; la llamada década perdida en el desarme nuclear, salvo algunas excepciones, también lo ha sido para el Organismo.

Como lo mencioné antes, los retos constituyen la agenda política del Organismo, por lo que enumeraré a continuación los más relevantes, con el ánimo de acercar al lector sin pretender abarcar las particularidades en cada tema.

1. El fortalecimiento del Opanal. En este objetivo, lo más importante es la voluntad política de los gobiernos y la concertación de esfuerzos. El proceso de fortalecimiento se ha iniciado. Se destacan en esta línea la coordinación de los trabajos del Opanal en la ONU en Nueva York y en la Conferencia de Desarme en Ginebra, responsabilidad que asumen los Estados miembros en forma rotativa. Asimismo, este fortalecimiento es evidente en la dinámica de los trabajos del Consejo y de la Secretaría General junto a la renovada agenda política del Organismo, que en parte está constituida por los temas que menciono a continuación.
2. La negociación para la modificación o retiro de las declaraciones interpretativas realizadas a los protocolos adicionales al Tratado de Tlatelolco por parte de las potencias nucleares es otra de las áreas de trabajo. Consolidar el régimen de desnuclearización militar ha sido y es un propósito esencial para el Opanal, para lo cual es preciso que las potencias nucleares modifiquen o retiren las declaraciones interpretativas realizadas en el momento de la firma y/o ratificación del Protocolo Adicional I del Tratado. Las conversaciones con las cuatro potencias nucleares que realizaron estas declaraciones se iniciaron el año pasado; este será un buen año para continuarlas.
3. El análisis del Sistema de Control de Tlatelolco en relación con el Sistema Internacional de Verificación y las experiencias subregionales. Esto pasa, entre otras acciones, por el restablecimiento de la cooperación y coordinación con los organismos relacionados, como el ABACC y la OIEA, agencias que también se están adaptando a la nueva agenda en materia nuclear.
4. El rol del Opanal en el uso pacífico de la energía nuclear. El desarrollo de este derecho por parte de los Estados plantea en general



de qué forma estaría vinculado el Organismo con la expansión en el uso pacífico de esta energía por parte los Estados de la región. La pregunta no tiene todavía respuesta y es otro de los grandes temas a debatir en el Opanal.

5. La educación para el desarme nuclear. En 2011 el Opanal continuará realizando el curso en línea sobre temas de desarme nuclear en español y se espera iniciar su versión en inglés. Esto último le permitirá una mayor cobertura con los miembros del Organismo, con las otras ZLAN y con otros países u organizaciones de la sociedad civil interesadas.
6. La coordinación política con las otras ZLAN y Mongolia. Como se dijo antes, ha correspondido a esta región organizar y coordinar las dos conferencias de Estados parte de los Tratados que crean las ZLAN y Mongolia. Cada conferencia ha adoptado un documento final por consenso, que privilegia, entre los acuerdos, la coordinación política entre ellas para el diálogo y la cooperación. Teniendo en cuenta que 114 Estados son miembros de las cinco ZLAN que se han creado, la coordinación entre ellas es de una alta complejidad, sobre todo porque solamente la de América Latina y el Caribe tiene un organismo propio y especializado; las otras, en su mayoría, tienen un punto focal que se rota entre los Estados parte. En 2011 y los años siguientes, este será un tema de particular atención en los trabajos del Organismo.
7. La coordinación de esfuerzos hacia el desarme nuclear con la sociedad civil. El desarme nuclear no será posible si no trabajamos todos juntos complementando las acciones orientadas a ese fin. En este sentido, hemos puesto especial atención en la identificación de áreas de interés común que podrían ser implementadas con organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

### III. Conclusión

El Tratado de Tlatelolco fue novedoso en varios aspectos y en algunos continúa siendo pionero. El nuevo escenario internacional reclama mayor dinamismo en los procesos del desarme nuclear y la no proliferación; también, más presencia en garantizar el derecho de los Estados al desarrollo y uso de la energía nuclear para fines civiles, con sus correspondientes obligaciones internacionales. América Latina y el Caribe tienen que ocupar el rol

que les corresponde en esta nueva coyuntura, al igual que lo hicieron hace más de 44 años. Esto no es una opción, es una responsabilidad.

En el pasado, la región se comprometió con la no proliferación nuclear y los 33 Estados han cumplido. Hoy, todos mantienen la esperanza viva de que las potencias poseedoras de armas nucleares cumplan con el compromiso de desarmarse. Sabemos que este no es un objetivo fácil ni inmediato, que el camino es largo y complejo, muy complejo, y que los esfuerzos para hacerlo posible es una tarea de todos: los Estados parte, el Consejo y la Secretaría General; es una tarea con todos: las ZLAN, los foros multilaterales y la Sociedad Civil.

## Notas

1. Estados Unidos de América, 1945; Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, 1949; Reino Unido, 1952; Francia, 1960; y China, 1964.
2. Este compromiso, así expresado en la Declaración Conjunta firmada por los cinco presidentes, quedó recogido detalladamente en el artículo 1° del Tratado de Tlatelolco con el siguiente texto: "1. Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios: a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismas, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier modo. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera".
3. *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 50, 1996, pág. 12.
4. Tomado del mensaje enviado por el Excmo. Sr. Alfonso García Robles en el X Aniversario del Tratado de Tlatelolco, pág. 23, publicación del Opanal, 1977.
5. Protocolo I. Para los Estados que tienen territorio de jure o de facto bajo su responsabilidad en la zona. Ratificado por Estados Unidos, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Protocolo II. Para los Estados poseedores de armas nucleares para que respeten la desnuclearización militar de la zona. Ratificado por las cinco potencias nucleares reconocidas.

6. El Tratado de Pelindaba, que entró en vigor en 2009, en su artículo 12 prevé la creación de una Comisión Africana sobre Energía Nuclear con el propósito de asegurar el cumplimiento del Tratado. A la fecha tenemos noticias de que ésta ha sido instalada oficialmente y esperamos que pronto entre en funciones. Para más detalles, consultar el Anexo III del Tratado de Pelindaba.
7. Nótese que salvo los tratados de Tlatelolco y Rarotonga, los otros entraron en vigor en el período de la post-Guerra Fría.
8. Declarada el 25 de setiembre de 1992 y entró en vigencia el 3 de febrero de 2011.
9. Intervención del embajador Pablo Macedo el 15 de octubre de 2010 en la I Comisión de las Naciones Unidas en Nueva York.
10. Informe del Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) a la Junta de Gobernadores en la Conferencia General (GOV/INF/2010/12-CG(54)/INF/5, 7 de setiembre de 2010, pág. 11, versión español.

## RESUMEN

El Tratado de Tlatelolco fue novedoso en varios aspectos y en algunos continúa siendo pionero. En el pasado, la región se comprometió con la no proliferación nuclear y los 33 Estados han cumplido. El nuevo escenario internacional reclama mayor dinamismo en los procesos del desarme nuclear y la no proliferación, y también más presencia en garantizar el derecho de los Estados al desarrollo y uso de la energía nuclear para fines civiles, con sus correspondientes obligaciones internacionales. América Latina y el Caribe tienen que ocupar el rol que les corresponde en esta nueva coyuntura. Hoy, todos mantienen la esperanza viva de que las potencias poseedoras de armas nucleares cumplan con el compromiso de desarmarse. Sabemos que este no es un objetivo fácil ni inmediato y que los esfuerzos para hacerlo posible son una tarea de todos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# **Estrategias y mecanismos de defensa regionales**

Sergio Abreu

## **I. Situación de la región (América del Sur)**

### **A. Sudamérica como entidad**

Los Estados no tienen amistades permanentes, sino intereses nacionales, por lo que las alianzas políticas duraderas –prerrequisito necesario para la celebración de acuerdos sustantivos en materia de defensa– deben basarse en intereses y necesidades compartidos. Ellos se identifican a partir de un núcleo duro que permita el recorrido de un camino común.

El continente sudamericano no es el ámbito más adecuado para encontrar esas coincidencias, ya que es muy difícil reunir factores aglutinantes tan intensos como para justificar una fuerte aproximación política; sobre todo cuando la homogeneidad no es una característica de la región, ya que existen diferencias que hasta históricamente plantean serias dificultades a una proyección comunitaria.

#### **SERGIO ABREU**

Dr. en Derecho y Ciencias Sociales. Master en Administración Pública (Univ. de California del Sur). Egresado del Curso de Derecho Internacional de la Academia de Derecho Internacional de La Haya. Ministro de Relaciones Exteriores (1992-1995). Vice-presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas (1994). Senador de la República. Integrante de las Comisiones de Defensa Nacional; Industria y Energía; Ciencia y Tecnología. Profesor de la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Univ. de Montevideo. Presidente del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI).

Por otro lado, ante este mosaico diversificado, no existe una unidad ideológica y política que pueda ser expresada por una potencia dominante; en particular en el escenario actual, el que debe analizarse más allá de los aspectos históricos vinculados a un pasado en el que las grandes potencias influían directamente en las políticas internas de los Estados del hemisferio americano.

La integración económica promovida por la ALALC y la ALADI puede servir de referencia en el sentido mencionado, ya que estos procesos subregionales, que a su vez fueron mutando y estancándose sucesivamente, son reflejo de distintas realidades políticas y económicas que actuaron como limitantes para una expresión unívoca de la región; incluso hoy, en un contexto global, la integración exige concesiones que muchos países no han estado dispuestos a otorgar en distintos proyectos en que han participado.

Por otra parte, tampoco existe una identidad cultural o étnica, ya que la diversidad se plantea incluso dentro de los propios países, y en especial en la actualidad, donde nos enfrentamos a un continente fragmentado artificialmente en dos ejes —el “bolivariano” y el “Monroe”. Esto impide una sintonía ideológica que pueda sustentar una alianza estratégica política fuerte como exigirían los acuerdos en materia de defensa. Y al ser la diversidad la regla, en algunos casos, resulta imposible alcanzar una percepción común respecto de las amenazas y riesgos que puedan afectar a la región.

Tan así es, que algunos países del área caribeña y andina identifican a los Estados Unidos como el enemigo a combatir, a diferencia de otros que sin perjuicio de las discrepancias que mantienen en relación con la política exterior de los distintos gobiernos norteamericanos, desarrollan lazos estratégicos tanto en los aspectos económico-comerciales como en el político.

En realidad no existe una “amenaza común” expresada en un riesgo cierto e inminente capaz de afectar con la misma intensidad a todos o a la mayoría de los países del continente.

Por otra parte, tampoco se puede hablar de la existencia de un país dominante en Sudamérica y en condiciones de imponer a los demás conductas que impliquen una cesión de su soberanía. Y si bien Brasil es el Estado con mayor incidencia en la región, no puede erigirse como una potencia capaz de ignorar el diálogo y las negociaciones con los demás. Esta situación ha puesto a prueba su liderazgo a nivel continental, ya que otros Estados le han planteado una fuerte competencia a partir de una visión diferente de la región, y en particular en lo que hace a su inserción externa y a su política de defensa. Esto responde a distintos enfoques que

se centran ya sea en la interpretación del principio de no intervención, en el tipo de armamento que define sus objetivos de defensa o en lo que hace al relacionamiento con los Estados Unidos.

## B. Las hipótesis de conflicto

La región muestra una serie de conflictos históricos derivados de enfrentamientos armados y de tensiones diplomáticas vividas en los siglos XIX y XX, como ser la Guerra del Pacífico (Chile, Bolivia y Perú), la Guerra de 1942 (Ecuador y Perú), el conflicto del Beagle entre Argentina y Chile y el de Esequibo entre Venezuela y Guyana. Aunque en su mayoría se trata de disputas territoriales, no todas ellas pueden definirse como conflictos históricos que mantengan aún latentes posicionamientos nacionalistas. Por ejemplo, la Guerra de la Triple Alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, o la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (única confrontación durante el siglo XX) son producto de otras circunstancias derivadas de intereses políticos y económicos propios de esos tiempos.

Actualmente, las diferencias históricas registran niveles relativamente bajos, sin perjuicio de que los litigios se canalizan en la Corte Internacional de La Haya, por lo que se apartan de escenarios de conflictos armados. Sin embargo, el recurso al argumento nacionalista sigue siendo la mejor excusa para justificar un presupuesto de defensa, el equipamiento de las fuerzas armadas y la necesidad de emitir señales entre los Estados respecto de sus equilibrios en su capacidad militar (el caso más claro es el de Chile y Perú).

Las únicas hipótesis de conflicto bélico real en la región –a nivel convencional– han sido últimamente los enfrentamientos entre Colombia, Ecuador y Venezuela, que tienen como elemento diferencial un disparador en las operaciones de la guerrilla colombiana y en la cooperación militar y tecnológica de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico en territorio colombiano.

Por otro lado, las posiciones anti-norteamericanas de Venezuela –y, en menor medida, de Bolivia y Ecuador– no han pasado del nivel verbal, entre otras cosas porque las administraciones norteamericanas –en especial la Administración Obama– no han mostrado una seria preocupación ante la creciente cooperación militar entre Venezuela y la Federación Rusa o respecto de la compra de armamentos de Brasil a Francia, que podrían marcar el inicio de la “nuclearización” de América del Sur.<sup>1</sup>

En otro ámbito, el conflicto entre Argentina y el Reino Unido por las Islas del Atlántico Sur, sigue activo –con el apoyo de toda la subregión a la República Argentina– pero sin indicios de que este conflicto histórico pueda trascender del nivel diplomático, como ocurrió en 1982.

En todo caso, con los medios actuales, ningún país de la región está en condiciones de sostener un conflicto armado, con la excepción de alguna breve escaramuza, fundamentalmente con sus vecinos y en el área fronteriza; tampoco podría, razonablemente, disponer de recursos para crear esa capacidad en el corto plazo, entre otras cosas porque si bien la economía ha tenido una repercusión positiva en el crecimiento de la región, los Estados no están en condiciones de desviar ingentes recursos para la construcción de un parque de armamento moderno e importante. A mediano plazo, Brasil podría formar una fuerza efectiva de intervención de alcance medio (Caribe, Centro América) y Chile y Colombia, de corto alcance; pero esto no parece ser una prioridad en sus políticas de defensa.

### C. Opciones de un organismo regional de defensa

En función de lo expuesto es que deben analizarse las opciones de funcionamiento de un organismo regional de defensa.

Para empezar, hay que reconocer que lo se denomina como carrera armamentista regional no es tal si se compara la adquisición de equipo militar de otros países fuera de la región, que en la actualidad no tienen conflictos activos ni potenciales. Sin embargo, algunas de esas compras de armamentos pueden incidir en los equilibrios locales y despertar la necesidad de aumentar los gastos de defensa de otros países de la región.<sup>2</sup>

Por otra parte, es importante enfatizar que el equipamiento no es el factor principal a tener en cuenta, ya que la organización, calidad y disciplina de las FFAA de un Estado son tan o más importantes que aquél.

En otras palabras, la institución fuerzas armadas adquiere gran importancia en muchos países en relación con su continuidad histórica y su presencia institucional, ya que hacen a la identidad nacional de cada Estado y, en muchos casos, a un proyecto estratégico de país que puede expresarse, pero no necesariamente, en su potencialidad bélica.

En este sentido, Brasil es un punto de referencia obligado y debe ser considerado como un Estado en progresiva evolución. Y si bien no puede equipararse militarmente –ni en cantidad ni en calidad de recursos– a los



demás BRICs (China, India y la Federación Rusa), que se encuentran entre las naciones más poderosas del mundo, es claro que necesita de un mínimo de aproximación para no quedar relegado simplemente a la condición de miembro “económico” del nuevo club, en particular porque los demás ya disponen de armamento nuclear.

En consecuencia, la formación de ese poder va a tomar tiempo y recursos y exigirá a sus distintos gobiernos superar obstáculos internos importantes. Basta mencionar que en la democracia brasileña pesa mucho más la opinión pública que en India, Rusia y China; y que el lema “Brasil potencia” puede ser popular hasta que se transparente su costo. Por lo tanto, no sorprende que la nueva presidente del Brasil, Dilma Roussef, haya suspendido las compras de armamentos resueltas por su antecesor, Lula da Silva, argumentando razones fiscales. La tarea de Itamaraty, actual ministro de Relaciones Exteriores, se resume en compatibilizar su incompleto liderazgo regional con una política activa de posicionamiento global. En otras palabras, en ejercer en la región un liderazgo pacífico pero eficiente en cuanto a políticas de defensa, capaz de impulsar una cooperación ajena a un planteo permanente de confrontación con los Estados Unidos.

## **II. Sentido de una entidad regional para cuestiones de defensa**

Resulta más fácil formular hipótesis de conflicto entre países del continente que con potencias extra continentales desde que a partir de la Segunda Guerra Mundial, los enfrentamientos armados se ubicaron –y se ubicarán– en otra dimensión geográfica, en función de nuevos modelos de confrontación propios de la globalización.<sup>3</sup>

En América Latina puede decirse que no hay una amenaza cierta e inminente de agresión externa que impulse decisiones políticas y el desarrollo de una respuesta estratégica y operativa regional.

En el caso de Venezuela, el único país que invoca una amenaza concreta, su posición va más allá del área hemisférica, ya que plantea una dura confrontación con los EEUU y alianzas con países extra continentales, con conocidos conflictos en el ámbito global, como es el caso de Irán y de Corea del Norte en materia de armamento nuclear. Asimismo, mantiene una actitud que muchos califican de ambigua frente al terrorismo interna-

cional y la defensa de los derechos humanos, como se evidencia en el ofrecimiento de refugio político realizado al Presidente de Sudán, imputado de genocidio por parte de la Corte Penal Internacional.

La situación de Cuba, si bien fuera del ámbito sudamericano, está presente a través de señales políticas emitidas por los gobiernos del grupo de países denominado ALBA e incluso de Brasil. En especial este último, a través del ex presidente Lula da Silva, dio al régimen de Fidel Castro un inusual respaldo frente al cuestionamiento que recibe de toda la comunidad internacional. Cuba mostró durante cincuenta años, incluso después de la disolución de la URSS, su capacidad de sobrevivir en la vecindad de los EEUU, por lo que el planteo de un proyecto de defensa continental en torno a su situación política sería simplemente un movimiento político ideológico, para el cual la región ya no está dispuesta; es más: comienza a mostrar cierto cansancio respecto de las violaciones de derechos humanos que se producen en la isla.

En este contexto, podríamos diseñar dos hipótesis de conflicto para ser exploradas. La primera sería una escalada para acceder a los enormes recursos naturales sudamericanos que involucre un protagonismo activo de potencias extra continentales acompañadas de una eventual agresión armada. Si bien ésta no es una amenaza inminente y más bien se ubica en un futuro lejano, la preparación para enfrentar un peligro semejante requiere también un tiempo prolongado y una continuidad y adaptación del esfuerzo de la región. Ya que es un conflicto potencial, su análisis debe abordarse con una estrategia pensada y elaborada sobre bases realistas. La segunda es la del terrorismo y su vinculación con el narcotráfico internacional y el crimen organizado. El alcance que ellos tienen ha llegado a niveles devastadores y los problemas no se solucionan sin políticas de mediano plazo basadas en un enfoque regional. Ello requiere una posición clara, sin ambigüedad, que condene toda expresión de violencia y abandone un doble discurso que se preste a clasificar los tipos de terrorismo de acuerdo con las conveniencias políticas de cada Estado.

## A. Definición de tipo de amenaza y conflicto

En ese marco es posible, por un lado, descartar las amenazas de tipo económico y comercial, ya que en la actualidad no se traducen en acciones militares concretas, sino que su resolución se ubica en el campo de la

concertación política o de los mecanismos de solución de controversias específicos tanto regionales como multilaterales. Por otro lado, la definición de tipo de amenaza y de conflicto es esencial para avanzar en acuerdos en materia de defensa; y si bien aquélla tiende a ser potencial y remota, pero creíble, los conflictos pueden no tener “rostro” pero ser identificables.

Para ello, un organismo como el Consejo Sudamericano de Defensa no debe ser percibido como una manifestación más de una competencia entre organizaciones internacionales regionales y hemisféricas. Institucionalmente debe advertirse que en la región se produce una especie de fuga hacia adelante impulsada por países como Brasil, que va ajustando sus propuestas a la orientación de su política exterior. Y ello es lógico, aunque discutible, porque aspira a asumir un papel protagónico en temas de seguridad a nivel de Naciones Unidas. Es así como, en esa línea, impulsa el desarrollo de una plataforma de infraestructura industrial en materia de armamento, participando en distintos foros que se relacionan con soluciones diplomáticas a conflictos regionales.

De esta forma, un organismo regional de defensa se desempeña, en unos casos, como instrumento para prever escaladas conflictivas; en otros, como plataforma de apoyo a los países de la región en conflicto con potencias extra regionales (Argentina - Reino Unido); y finalmente, en otros, para la mayoría de los países de la región, como una respuesta que explique su pertenencia y su utilidad en la administración de tensiones regionales a la luz de un concepto moderno de seguridad.

Ahora bien, mientras la región preserve la paz interior y exterior, los Estados miembros del Consejo Sudamericano de Defensa no deberán enfrentarse a situaciones límite en las que pueda ponerse en juego hasta el propio concepto de soberanía. El marco jurídico que regula el funcionamiento del Consejo no prevé un sistema de toma de decisiones que pueda imponerse a la voluntad de cada Estado. Y si bien, a largo plazo, la evolución del Consejo Sudamericano de Defensa puede avanzar institucionalmente, los temas de defensa no deben someterse a una administración supranacional, ya que el equilibrio político sólo se mantiene cuando los Estados participan en una organización de naturaleza intergubernamental.

En realidad, lo que realmente importa en términos de defensa regional es que todas las acciones se orienten hacia una política moderna que permita a los países cooperar en el combate de aquellos problemas que –como el narcotráfico, el terrorismo y el medioambiente– constituyen una amenaza

que trasciende a cada Estado. En otras palabras, que recursos destinados a la compra de armamentos deban responder a un compromiso social respecto de la calidad de vida y de la preservación de valores que vinculados a la paz hacen a la libertad, a la democracia representativa, a la justicia social y a la seguridad tanto nacional como internacional.

El tema central es el narcotráfico y el terrorismo internacional, que apuntan a debilitar el tejido social de cada país y en particular las instituciones de defensa que cumplen un rol fundamental en su represión, ya que éstas son las únicas que disponen de armamento y terminan siendo el principal respaldo para el fortalecimiento institucional de todo el Estado. En la región abundan ejemplos, como la compleja experiencia mexicana, la de la propia Colombia e incluso, últimamente, la de Brasil, donde sus fuerzas armadas se utilizaron para combatir la comercialización de la droga en distintas “favelas”.

En consecuencia, puede hablarse de un rol moderno de las fuerzas armadas como parte de un compromiso ético y social que las aleje de viejos modelos de lucha de poder derivados de proyectos políticos de sesgo ideológico.

A la luz de lo expuesto, este moderno rol institucional, ético y social inserto en un concepto dinámico de soberanía hace inviable el camino corto del desmantelamiento de las fuerzas armadas. En buena medida, porque no hay un patrón medio que pueda ser aplicado a todos los Estados. Cada Estado tiene no sólo su historia y una particular relación de identidad nacional con rol de las fuerzas armadas, sino que también tiene variables nacionales intransferibles y distintas que están reñidas con la uniformidad metodológica en el tratamiento de los temas de defensa. Pero además, porque las fuerzas armadas y la política de defensa no pueden ser el brazo ejecutor de un Poder Ejecutivo que quiera avanzar sobre los pesos y contrapesos propios del principio de separación de poderes. Los conceptos de seguridad, identidad y soberanía nacionales no pueden ser manejados subjetivamente dándoles a las fuerzas armadas un rol ajustado a la voluntad de un gobernante o a la visión de una fuerza política que ejerza el poder. Y si esto no puede hacerse en el interior de cada Estado nacional, mucho menos es conveniente hacerlo a nivel regional.

En otras palabras, los problemas están por encima de la voluntad de los gobiernos y deben enfrentarse con políticas de Estado ajenas a conveniencias coyunturales, ya que la defensa, como se mencionó, se vincula a una

expresión moderna de la política exterior. Y si se carece de continuidad y sustentabilidad para su proyección, sólo se logrará acentuar las asimetrías existentes.

### **III. Las líneas de acción del Consejo Sudamericano de Defensa**

Las líneas de acción definidas por los organismos ofrecen normalmente una visión mucho más precisa de la naturaleza y propósitos de la institución que los objetivos declarados en los documentos constitutivos. En el caso del Consejo Sudamericano de Defensa, ya desde su propuesta inicial, el Ministro de Defensa de Brasil lo visualizó como un órgano consultivo sin funciones operativas, ajeno a la voluntad política de constituir fuerzas armadas colectivas.

#### **A. Políticas de defensa**

En esta área, las acciones incluyen la creación de una red de información sobre políticas de defensa (página web del Consejo); la realización de seminarios sobre modernización de los ministerios de Defensa y propuestas de medidas de confianza mutua; el intercambio de información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa (se avanza en una metodología común de medición de gastos militares); la definición de enfoques conceptuales de defensa, riesgos y amenazas a la región; la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial; la creación de un mecanismo de articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa (que comprendan: consolidación de la paz, confianza y cooperación; democracia, fuerzas armadas, seguridad y solidaridad; incremento de la cooperación hemisférica en relación con los desastres naturales); y el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz.

Es muy diferente que las políticas de defensa de cada país se analicen y se discutan colectivamente a que se elabore un sistema que se imponga sobre las políticas nacionales. Claramente, las actividades programadas colocaban al Consejo en la primera alternativa.

## B. Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz

En este ámbito, las acciones previstas son planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales; organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz tanto en el ámbito interno como multilateral; elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias e intercambiar experiencias en ese campo con el fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

## C. Formación y capacitación

Las acciones prevén elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas, así como la creación de una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos; proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes en materia de defensa; y constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED).

## D. Industria y tecnología

Finalmente, en este ámbito, las acciones previstas se concentran en el diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, para identificar capacidades y áreas de asociación estratégica para promover la complementariedad, la investigación y transferencia de tecnología, así como también en la promoción de iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación para la defensa de la industria y la producción de los países miembro en el marco del Consejo.

En conclusión, como puede apreciarse a partir de las líneas de acción referidas, el perfil del Consejo Sudamericano de Defensa responde al de un organismo de cooperación “blanda”, que no contempla compromisos que obliguen a sus miembros a modificar normas, estrategias o políticas

nacionales. En su lugar, apunta fundamentalmente a un mejor conocimiento y relacionamiento entre los ministerios de Defensa y a mejorar las posibilidades de coordinación en materia de acciones humanitarias o del mantenimiento de la paz.

De ahí se deriva que su naturaleza es más consultiva que operativa, ya que un organismo basado en la cooperación no requiere una definición previa sobre la amenaza o el riesgo externo, pero debe servir para impulsar un diálogo político que pueda analizarlos. Eventualmente, puede actuar para incidir en la solución de los conflictos intrarregionales, pero no para intervenir en forma directa en ellos.

#### **IV. Una visión desde el Uruguay**

Las estrategias de defensa se formulan para resolver problemas existentes o hipótesis de conflicto en el marco de una visión amplia y moderna. La cooperación internacional en la materia se basa en eventuales hipótesis de conflicto que pueden cambiar con el tiempo, pero que en general están bien definidas. Históricamente, las alianzas político-militares surgieron de la identificación de un enemigo o amenaza común. Por ejemplo, la OTAN fue en su momento la respuesta al Pacto de Varsovia y actualmente mantiene un ojo en la Federación Rusa y el otro en el terrorismo internacional y sus derivados; las alianzas de los EEUU con Corea y Japón tienen su mira en Corea del Norte y, a más largo plazo, en China; los respaldos que tuvo EEUU para intervenir en Afganistán e Irak fueron una prueba de fidelidad para sus aliados, y hasta la reciente crisis en Egipto mostró respuestas variadas para privilegiar la estabilidad global y las eventuales repercusiones en aspectos económicos y sociales como el precio del petróleo y las olas de emigración hacia el continente europeo.

En ese mismo sentido, los acuerdos regionales tienen que ser compatibles con las estrategias nacionales de los países que participan. Por un lado, esto significa incluir el tratamiento de las situaciones que se consideran prioritarias en materia de defensa; por otro, coadyuvar a la neutralización o reducción de la potencialidad de conflictos entre los países participantes.

En ese contexto, un acuerdo sudamericano efectivo tendría que contemplar objetivos tales como:

### A. La acción conjunta para enfrentar las amenazas del terrorismo y el narcotráfico, regional o internacional

Este es, probablemente, el único objetivo realista que responde a un conflicto activo. Sin embargo, las posiciones de los países sudamericanos no son uniformes. En materia de narcotráfico, Bolivia defiende su producción de coca, mientras Perú y Colombia están empeñados en un combate frontal a la producción y el comercio. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay están preocupados por el tráfico local y el tránsito, mientras que otros no parecen poner mucho esfuerzo en el tema.

En materia de terrorismo, debemos unificar un criterio que identifique las acciones terroristas sin distinciones entre las organizaciones internacionales y algunos movimientos a nivel regional, como en el caso de las FARC. El terrorismo es un flagelo que aun cuando tenga una expresión interna proyecta su acción devastadora fuera de los Estados donde se desarrolla. Por lo tanto, una organización de defensa debería procurar compromisos más claros y efectivos en materia de combate al narcotráfico, al terrorismo internacional y a sus expresiones nacionales o locales.<sup>4</sup>

### B. El apoyo a la solución pacífica y equitativa de conflictos entre países de la región

Este debe ser un objetivo de la entidad regional de defensa y también de la Unasur, porque las soluciones no se imponen y siempre deben someterse a la opinión o resolución de órganos jurisdiccionales notoriamente imparciales.

En este campo es donde juega con mayor crudeza el principio de la asimetría, porque los resultados de los incumplimientos son distintos según sea la fuerza que pueda tener cada Estado. Por ejemplo, si se trata de un Estado pequeño, una decisión errónea puede ponerlo al borde de una crisis de identidad; pero si se trata de un Estado más grande, éste siempre tiene el recurso del incumplimiento y a veces el de la fuerza, aunque carezca de solidez jurídica para el apoyo de sus posiciones.



### **C. El respaldo a los gobiernos democráticos frente a amenazas internas o externas, dentro de determinados parámetros**

Este es un tema que quedó latente después del lamentable episodio vivido en Honduras. El apoyo a los gobiernos democráticos debe ser compatible con los principios de no intervención y autodeterminación de los Estados. No se trata de un tema de sencilla definición para muchos de los gobiernos de la región, en particular si se tienen en cuenta las distorsiones del sistema democrático que se observan en algunos países, donde los gobernantes buscan forzar los mecanismos institucionales para perpetuarse en el poder o promover reformas que tienen que ver con el respeto de los derechos humanos en su acepción más amplia y, en particular, con el doble rasero que se aplica según sea el grado de afinidad con el país involucrado.

### **D. La defensa de los recursos naturales y la integridad territorial frente a potencias extranjeras**

Los recursos naturales como objetivo militar son parte de una visión conflictiva del futuro referida a la disputa por la disposición de los recursos naturales: el agua, los combustibles, los alimentos y otros bienes imprescindibles. Aunque si bien estamos frente a un conflicto potencial a largo plazo, también es cierto que debe funcionar una comunidad de defensa efectiva y construida para reforzar una capacidad de disuasión o resistencia muy superior a la actual.

### **E. El desarrollo de una industria regional de defensa**

La idea de un desarrollo industrial en el sector de la defensa presenta dificultades en materia de disponibilidad tecnológica y diferencias muy grandes entre las infraestructuras industriales de los países.

Ahora bien, el Consejo Sudamericano de Defensa debe funcionar en el área de la cooperación, ya que una organización efectiva en el área de defensa requiere consensos en torno a diversos puntos. En primer lugar, relativos a una agenda que defina los temas prioritarios para los países miem-

bros; y en segundo lugar, a la necesidad de lograr un sistema equilibrado de toma de decisiones que excluya la imposición de resoluciones contra la voluntad de cada Estado.

Adicionalmente, una organización de cooperación en el área de defensa debe reconocer la necesidad de un equilibrio en el poderío militar, de forma de evitar convertirse en un instrumento funcional a los intereses de Estado. Debe tenerse en cuenta que las condiciones de equilibrio cambian con el tiempo y, particularmente, por la influencia de los temas globales vinculados a la seguridad internacional y por la propia acción de determinados gobiernos que impulsan en esta área protagonismos puntuales.

En estos aspectos, algunos equilibrios están contruidos alrededor de conflictos históricos actuales (Chile/Perú, Colombia/Venezuela + Ecuador) y otros comienzan a construirse a partir de una presencia más dinámica de Brasil y de los países del Pacífico, que neutralizan cualquier intento de supremacía de alguno de los países miembros.

La competencia por un liderazgo continental, explícita en algunos casos (Venezuela) o implícita en otros (Brasil), puede permitir un juego de pesos y contrapesos que canalice adecuadamente el sistema de cooperación de defensa en la región.

Finalmente, para alcanzar el objetivo mencionado, es preciso insistir en que un órgano de cooperación en el área de defensa requerirá una sólida base institucional, tanto en materia política y técnica como en especial para el diseño de un eventual mecanismo de disolución de controversias.

En consecuencia, la cooperación está en la esencia de estos organismos y no puede confundirse ni derivar en un esquema de integración que limite la política de defensa de algunos países o que sea funcional a los intereses asimétricos existentes en la región. No se trata de diseñar políticas de defensa con sentido belicista, sino de adaptar a la modernidad tratados internacionales y normas nacionales a una política armamentista que no tenga como objetivo central un criterio defensivo en términos militares.

Por lo tanto, política exterior y política de defensa van de la mano y la cooperación que ellas requieren pasa por establecer un mecanismo de solución de controversias que vaya al rescate del principio de la seguridad jurídica; ésta es la garantía más indiscutida que disponen los Estados miembros de una organización para encarar sus asimetrías a través de un relacionamiento intergubernamental.

## V. La cuestión de la industria de defensa

La industria de defensa es un instrumento que brinda a los países capacidad para sostener un conflicto y autonomía de las decisiones de otras naciones sobre el suministro de armamento y equipos.

En algunos países ocupa un lugar importante en el sector industrial y en las naciones en que adquirió autonomía se constituyó en motor de desarrollo de tecnologías que tienen efectos o aplicación en múltiples sectores productivos orientados al mercado doméstico y la exportación. Sin embargo, esto se produjo únicamente en las grandes potencias involucradas en conflictos bélicos (EEUU, URSS/Rusia, UK, Francia, Alemania), en países que asumieron riesgos o conflictos en condiciones de aislamiento relativo y disponían de infraestructura industrial y de conocimiento o de la capacidad para crearla (Suecia, Israel y en alguna medida Sudáfrica y España) y en países que aprovecharon las oportunidades de participación en organizaciones multilaterales de defensa (Holanda, Italia, Checoslovaquia).

Por su parte, China –históricamente dependiente de la industria soviética– adquirió tecnología occidental y tiene desarrollo propio, aunque todavía siga siendo tributaria de las tecnologías importadas en elementos críticos de los sistemas de defensa. En esa línea, India se dedicó con éxito variado a combinar tecnologías occidentales y soviéticas, con escaso desarrollo de tecnologías propias.

Existe otro nivel de industria de defensa en el cual los países sudamericanos no tienen autonomía tecnológica en aspectos críticos, aunque estarían en condiciones de producir algunos elementos, como armas ligeras, artillería, misiles tácticos, vehículos, naves o aeronaves. La OTAN practicó una política de distribución industrial que facilitó la consolidación o el desarrollo de los sectores automotriz, naval, aeronáutico, comunicaciones y electrónica, en sus países miembros. Un instrumento importante de esta política fueron las compensaciones industriales por la adquisición de equipamiento norteamericano o británico. Algo similar sucedió en el Pacto de Varsovia, con la industria naval de Polonia y la RDA y la aeronáutica de Checoslovaquia.

Sin embargo, en el ámbito latinoamericano no existe ningún país que haya alcanzado una moderna autonomía tecnológica en los llamados elementos críticos, ya que de todos modos, aun teniendo la voluntad política, no tendría el volumen de recursos necesario para alcanzarla.

Como la historia puede recoger, en América del Sur, alrededor de 1950, Argentina tenía las bases para desarrollar industrias de defensa, incluso naval y aeronáutica (en 1950 Fabricaciones Militares había construido un prototipo de avión de combate con prestaciones equivalentes o superiores al F-86 de los EEUU,<sup>5</sup> que estaba recién empezando a ser producido en serie. Los vaivenes políticos de esa década y la falta de recursos determinaron que éste y otros proyectos fueran abandonados). No hubo una evolución de esa capacidad y el equipamiento terrestre, aéreo y naval está estancado desde la década del 80. Brasil desarrolló una industria aeronáutica comercialmente exitosa basada en diseños propios, pero dependiente tecnológicamente en aviónica, sistemas de armas y motores. Eso es válido para los modelos militares: el avión de entrenamiento Tucano (fue además fabricado por Shorts para la RAF)<sup>6</sup> y el avión ligero de ataque AMX, producido en conjunto con Italia. El panorama no es diferente en la industria naval y en la de vehículos de uso militar.<sup>7</sup> Chile mostró cierta capacidad para producir vehículos blindados y un avión de entrenamiento, pero Perú y Colombia se concentraron en armamento ligero y en la capacidad de mantenimiento de equipamiento importado, mientras que Venezuela marcó recientemente esta tendencia al adquirir equipamiento ruso.

En resumen, puede afirmarse que el equipamiento militar sudamericano, especialmente en aviación y equipo pesado, tiene un grado importante de obsolescencia. En general se trata de materiales de la década del 80 o anteriores y las adquisiciones incluyen una proporción alta de material usado. Combinando esto con las limitaciones para el desarrollo de tecnologías críticas, podemos especular sobre un perfil realista para la industria de defensa regional:

- Mantenimiento de equipos, producción de partes y piezas de reposición y de munición de armas ligeras y artillería y similares.
- “*Upgrade-update*” de equipamiento existente (con elementos mayoritariamente importados).<sup>8</sup>
- Producción de armas ligeras.
- Producción de vehículos y otros equipamientos que no tengan diferencias sustanciales entre los requerimientos de uso civil y militar.
- Producción, si las cantidades lo justifican, de vehículos y aeronaves bajo licencia y montaje de sistemas de armas, navegación, comunicaciones mayoritariamente importados. Los negocios planteados

entre Brasil y Francia siguen este modelo: parte se importa y parte se fabrica bajo licencia (es una modalidad del sistema de compensaciones industriales).

Las posibilidades de desarrollar este perfil y de, a mediano y largo plazo, incursionar en la asimilación de tecnologías y desarrollo de sistemas propios, están limitadas por la demanda de los países y la capacidad de asignación de recursos investigación y desarrollo en el área de defensa.

Los presupuestos de defensa constituyen la principal limitación al desarrollo de una industria de defensa actualizada y eficiente; del mismo modo que la infraestructura industrial también es un limitante en equipos que se producen individualmente o en series muy cortas (por ejemplo buques). No obstante, la consolidación de la demanda podría generar oportunidades industriales en algún tipo de equipos, especialmente si se combina con posibilidades de exportación, pero exigiría una distribución equilibrada de costos y beneficios,<sup>9</sup> que es algo históricamente difícil de alcanzar en la región.

Por otra parte, la integración de las industrias de defensa es un tema económico y político. Desde el punto de vista económico, puede ser beneficioso si se da un equilibrio en beneficios y costos de los participantes y se incluye el desarrollo tecnológico o al menos una vía rápida de acceso a tecnologías ajenas. Desde el punto de vista político, el mercado obvio para una industria regional de defensa es la propia región (el mercado global está saturado de oferta); y desarrollar ese mercado supone que los países invertirán en sistemas de defensa propios, con la inyección de cuantiosos recursos que limitarán su posibilidad de reorientarlos a impostergables políticas sociales en la corrección de inequidades que hacen de la región la más desigual del planeta.

En todo caso, Brasil sería el beneficiario natural de la consolidación de esta demanda regional. El razonamiento brasileño podría ser: "Si va a haber un rearme en varios países de la región, por qué no ser los proveedores". Esto puede ser útil para todos si las decisiones sobre equipamiento son razonables (dimensionado a los recursos disponibles y al uso previsible) y se negocia adecuadamente. Otra cosa sería promover un rearme de los países de la región para sustentar una industria regional de defensa, basado en hipótesis de conflicto débiles y remotas.

El Consejo Sudamericano de Defensa debe justificar su existencia con un sentido práctico, ya que no alcanza con precisar las hipótesis de con-

flicto que puedan plantearse en la región. Una política de defensa debe fortalecer institucionalmente el rol de las fuerzas armadas y no se agota exclusivamente en los recursos orientados a su equipamiento.

En conclusión, esta nueva expresión institucional debe separarse de los tiempos e intereses de cada Estado en particular y rechazar todo intento de liderazgo basado exclusivamente en una carrera armamentista o en posiciones políticas que comprometan su eficiencia por perseguir objetivos ajenos a esta nueva visión institucional y a los nuevos roles que deben desempeñar las fuerzas armadas tanto en el ámbito nacional como regional.

### Notas

1. En realidad, la Federación Rusa no tiene posibilidad de realizar operaciones militares convencionales a larga distancia e incluso el mantenimiento de equipos modernos como los Su-30 es problemático. Las prioridades estratégicas de la Federación Rusa están en sus fronteras y en el control de las repúblicas separatistas. Las posibilidades de compra de equipos y de cooperación técnica entre Francia y Brasil, a nivel de lo que ha trascendido, tampoco estarían creando un desbalance muy notorio dentro de la región.
2. La adquisición por parte de Venezuela de 24 aviones Su-30 de fabricación rusa la puso a la cabeza de la región en ese rubro. El Su-30 es superior a los Mirage 2000 de Brasil, los F-16 de Chile y Mig-29 de Perú. Los proyectos de equipamiento brasileños, salvo en materia de submarinos (no por el nuclear, sino por los convencionales), no apuntan a materiales actualizados sino a creación de imagen. La prioridad de Brasil sería una red de seguridad de fronteras, especialmente en la zona amazónica.
3. De hecho, todos los conflictos bélicos se produjeron dentro del continente, con la única excepción de la guerra de las Malvinas, y en este caso el conflicto fue iniciado por una acción militar argentina.
4. Esto no parece una prioridad del Consejo Sudamericano de Defensa.
5. Era el denominado Pulqui II, diseñado por un equipo en el que participó el Ing. Kurt Tank, uno de los diseñadores aeronáuticos más prestigiosos del III Reich.
6. El Tucano de Shorts tiene mejoras importantes sobre el producido originalmente en Brasil.
7. Recientemente, Brasil adquirió tanques Leopard 1, modelo alemán de la década del 60 considerado obsoleto por la OTAN.

8. Por ejemplo: cambio de motores, renovación de sistemas de armas de vehículos, aviones o buques, sistemas de navegación o comunicaciones y análogos.
9. Hay experiencias exitosas de asociaciones para producción de equipamiento militar. La acumulación de demanda de algunos países europeos permitió la formación de consorcios para la producción de varios aviones de combate (Jaguar, Alphajet, Tornado, Typhoon) y de transporte (Noratlas, Transall). Fuera de las europeas, también hay experiencias exitosas. El avión de transporte CN-235, producido por un consorcio entre CASA de España y Nurtanio de Indonesia, basado en la demanda de los dos países, tuvo un éxito considerable en la exportación.

## RESUMEN

Se examinan las condiciones políticas de Sudamérica, las hipótesis de conflicto que enfrenta y la situación de su industria de defensa, analizando cuál sería el sentido político y militar de una entidad regional dedicada a cuestiones de defensa. Se analizan las principales líneas de acción asumidas por el Consejo Sudamericano de Defensa, para concluir que se trata de un organismo de cooperación "blanda", de naturaleza más consultiva que operativa, que no incluye compromisos que obliguen a sus miembros a modificar normas, estrategias o políticas nacionales. Esta actual versión liviana es funcional a un ejercicio del liderazgo del mismo tenor. Se examinan, como objetivos futuros, el apoyo a la solución pacífica y equitativa de conflictos internos en la región, el respaldo a gobiernos democráticos, la defensa de recursos naturales y la integridad territorial frente a potencias extranjeras y el desarrollo de una industria regional de defensa.

*Diálogo Político.* Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011





# **El rumbo elegido en Venezuela para la defensa nacional: una perspectiva crítica**

Rocío San Miguel

## **I. Introducción**

Venezuela carece desde el año 1999 de un Concepto Estratégico Nacional<sup>1</sup> que, aprobado por el Consejo de Defensa de la Nación y “... teniendo como base vinculante el contenido de los principios fundamentales consagrados en la Constitución y las leyes de la República, con un avance progresivo que atienda la coyuntura y en sintonía con los intereses nacionales”,<sup>2</sup> le permita garantizar los fines supremos de la seguridad nacional.

Esta situación ha generado en la primera década del siglo XXI para el país sudamericano, una disfuncionalidad en la concepción, planificación, toma de decisiones y ejecución de políticas públicas referidas a la seguridad y defensa nacional que comienzan a ser visibles en sus resultados y tendrán su impacto inexorable en la seguridad regional.

Para 1999, al momento de aprobarse por referéndum la nueva Constitución, se abría la esperanza de una direccionalidad asertiva para el Estado venezolano en torno a la seguridad nacional. No en vano era la primera vez en la historia constitucional del país que se incorporaba todo un título en la carta magna<sup>3</sup> referido a la seguridad de la Nación que, entre otras cosas, señalaba

### **Rocío SAN MIGUEL**

Abogada. Especialista en Derecho y Política Internacionales y magíster en Seguridad y Defensa Nacional. Presidente de la ONG Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional. Profesora en la Universidad Metropolitana de Caracas. Columnista semanal sobre asuntos de seguridad y Fuerza Armada Nacional en el diario *Tal Cual* y la revista *Poder* e integrante de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL).

el imperativo de legislar sobre aspectos inéditos y reformar las leyes vigentes para adecuarlas a los requerimientos que los constituyentes del fin de siglo XX habían dibujado para el país. Lamentablemente, el balance a más de diez años de vigencia de la Constitución da cuenta de que aún están pendientes por aprobarse la Ley de Movilización Nacional, la Ley de Participación Activa de la Fuerza Armada Nacional en el Desarrollo Nacional, la Ley de Clasificación y Desclasificación de Documentos, la Ley del Servicio Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, la Ley de Armas y Explosivos, la Ley de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional, la Ley de Disciplina Militar y la Ley Orgánica de Fronteras, entre otras.

Leyes como la de la Fuerza Armada Nacional (FAN), por el contrario, han estado bajo reforma permanente en los últimos cinco años. Tres reformas dan cuenta de ello. La primera en el año 2005<sup>4</sup> y las demás en los años 2008<sup>5</sup> y 2009.<sup>6</sup> Se espera una nueva reforma para este año 2011 que, entre otras cosas, incorporará a los nuevos oficiales de comando de la milicia nacional bolivariana que en este momento se forman a tal fin, un asunto controvertido sin duda por no estar contemplada la milicia en la fórmula de composición de la FAN que menciona taxativamente la Constitución y por haberse atribuido la creación de la milicia en el año 2005 al interés del presidente de la República, Hugo Chávez Frías, de establecer una guardia pretoriana al servicio de la llamada Revolución Bolivariana. Otra ley importante, la Ley para el Desarme del año 2002,<sup>7</sup> lamentablemente no ha podido ejecutarse en un solo de sus artículos por falta de voluntad política.

Otras leyes clave y decisiones políticas que podrían haber impulsado la seguridad nacional y extender sus beneficios a la región, como la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional,<sup>8</sup> la Ley Orgánica contra la Delincuencia Organizada, el fortalecimiento de la descentralización nacional y de la integración con los países vecinos en materia cooperación para la seguridad, tampoco han avanzado en sus ejecutorias; apenas, con la asunción del presidente Juan Manuel Santos de Colombia a la presidencia de ese país el 7 de agosto de 2010, se ha restablecido de manera incipiente la cooperación en materia de seguridad fronteriza entre Venezuela y Colombia, después de diez años de difíciles relaciones entre ambos países. Debe recordarse que el primer gesto del presidente Chávez de Venezuela en política de exterior de su gobierno, en 1999, fue declararse neutral frente al conflicto interno en Colombia, lo que trajo sus consecuencias.

El salto que supuso pasar del siglo XX al siglo XXI, antes que un desafío para convocar al concurso de los mejores en el diseño de país, ha sido utilizado por la dirigencia política por más de diez años en mantener una retórica ideológica polarizante, en muchos casos al margen del Estado de derecho como fórmula para mantener el poder, lo que impide concebir para Venezuela la caja de herramientas que le permita enfrentar un futuro seguro y próspero para los elementos constitutivos del Estado: su población, su territorio y su sistema jurídico político.

## II. La defensa integral de la Nación

Para el año 2004, nace en Venezuela la doctrina militar de la Revolución Bolivariana, denominada “La Defensa Integral de la Nación” (Dieterich, 2004), frecuentemente mencionada desde el discurso oficial, inaccesible en términos de una publicación oficial.

Este plan emerge como la respuesta del Gobierno a los planes de desestabilización que atribuía a la oposición a partir de los hechos de 2002, que colocaron en jaque al gobierno de Chávez y lo desalojaron del poder por más de 48 horas el 11 de abril de ese año y como respuesta también a los resultados del referéndum presidencial del 15 de agosto de 2004. “La nueva doctrina nace como respuesta a la amenaza militar estadounidense y, como tal, refleja los rasgos estructurales de toda doctrina de guerra de defensa, diseñada para disuadir o derrotar a un agresor numéricamente y tecnológicamente muy superior” (Dieterich, 2004).

La nueva doctrina aparece fundamentada en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil y queda orientada en tres direcciones o líneas estratégicas (Dieterich, 2004):

- el fortalecimiento del poder militar
- la profundización de la unión cívico militar
- el fortalecimiento y participación popular en la defensa nacional

En nada refiere esta doctrina a la lucha contra el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada, el tráfico de personas, el de armas o el de minerales, tan atractivos a la condición geográfica excepcional que

hace de Venezuela un país esencialmente fronterizo, que limita con catorce Estados en su fachada caribeña, andina, amazónica y atlántica.<sup>9</sup>

### III. El fortalecimiento del poder militar

La primera línea estratégica de fortalecimiento del poder militar comprende el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura física militar, el incremento de los contingentes, creación de nuevas unidades militares y la ejecución de un plan de reequipamiento que incluye tanto la adquisición de nuevos sistemas de armas así como la recuperación de los existentes. En materia de equipamiento, está dirigida a buscar fuentes alternativas para el suministro de material militar y desarrollar una industria bélica local en consonancia con el modelo de desarrollo endógeno.

Sin embargo, el fortalecimiento del poder militar no ha significado hasta el momento incremento de los contingentes militares de tropa; de hecho, el personal militar de la FAN ha pasado de 163.364 personas, según la Ley del Presupuesto de la Nación de 2008, a 117.400 personas en el Presupuesto de la Nación 2010, que incluye a la llamada Milicia Nacional Bolivariana, que desde el año 2005 fue activada formalmente a través de la reforma a la Ley Orgánica de la FAN. Por su parte, la capacitación del personal militar ha encontrado dos obstáculos para su cabal desarrollo: de un lado, la depuración que del personal docente de las escuelas de formación militar se ha venido haciendo desde el año 2004 a la fecha, excluyendo de nómina al profesorado visto como “opositor” o que habiendo solicitado el referéndum revocatorio presidencial que se celebró en 2004 haya aparecido en la llamada Lista Tascón,<sup>10</sup> lo cual significó una merma en la calidad de la formación del personal militar, suprimiéndose el pensamiento crítico. El otro obstáculo ha sido el deterioro en la operatividad de los sistemas de armas, producto de dos circunstancias: la ausencia de toma de decisiones clave en el quinquenio 2000 al 2005 relativas a nuevas inversiones y planes frente a la obsolescencia previsible de sistemas de armas, y las consecuencias de la resolución estadounidense que prohibió la venta y transferencia de armamento y tecnología militar a Venezuela, la cual entró en vigencia el 1° de octubre de 2006, aunque en la práctica comenzó a aplicarse una año antes; ambas circunstancias con un impacto profundo, que no dudamos de catalogar como el de la “década perdida en el sostenimiento de la operatividad de la FAN”.

La inversión en mantenimiento y desarrollo de la infraestructura física militar ha sido intermitente; si bien notoria en algunos casos por la cuantía de los montos, en otros también lo ha sido por el efecto en contrario, que se traduce en el escandaloso abandono en el que se encuentran algunas de estas. Carente de un plan oficial de infraestructura de mediano y largo plazo, la FAN no dispone de resultados concretos ostensibles en el área dirigidos a mejorar la calidad de vida de su personal, mejorar las condiciones de las instalaciones dedicadas a la instrucción militar, modernizar las instalaciones que demandan los nuevos armamentos o mejorar las condiciones medioambientales y reducir el impacto en el entorno.

## A. El equipamiento militar

En materia de equipamiento militar destacan varios aspectos: “En el primer quinquenio del gobierno de Hugo Chávez, se adquirió material militar en varios países occidentales: vehículos tácticos en Austria, Brasil y Suiza; aviones de transporte administrativo en Francia; un remolcador de altura, radares y sistemas de dirección de tiro para misiles antiaéreos en Holanda; hovercrafts en el Reino Unido; misiles y lanzamisiles portátiles, antiaéreos, en Suecia, entre otros equipos. Además, Estados Unidos continuó suministrando las piezas de recambio para los sistemas norteamericanos en uso por las Fuerzas Armadas venezolanas, como los aviones de caza F-16, transporte C-130H *Hércules* y apoyo táctico OV-10 *Bronco*”<sup>11</sup> (Asociación Civil Control Ciudadano, 2011, pág. 4).

En los últimos cinco años –2005-2010– han sido 14 las fuentes estatales de suministros de armas a Venezuela, entre estas las procedentes –por orden alfabético– de: Austria, Bielorrusia, Brasil, Canadá, China, España, Estados Unidos, Holanda, Irán, Italia, Reino Unido, Rusia, Suecia y Suiza (Asociación Civil Control Ciudadano, 2011, págs. 4-16).

Entre las características de estos suministros destacan: 1) la opacidad del Estado en informar la cantidad recibida; 2) la falta de información en muchos casos del componente (Ejército, Armada, Aviación o Guardia Nacional dentro de la FAN que recibe los suministros; 3) la brecha de información para otros casos, entre los anuncios de nuevas adquisiciones y el estado final de la recepción de los mismos. En este orden de ideas, por ejemplo, de acuerdo con un trabajo realizado por el equipo de investigación y análisis de la Asociación Civil Control Ciudadano (Asociación

Civil Control Ciudadano, 2011, págs. 4-16), no se tienen datos disponibles de la cantidad de: camiones antimotines (Ballenas) de 6 toneladas 4x4 Steyr L-8 comprados para la Guardia Nacional a Austria; de pistolas Imbel MD1 de 9x19 mm compradas a Brasil; del número de equipos de campaña (carpas y cocinas), equipos de comunicaciones y equipos y material antimotines y antidisturbios que se han comprado a China; equipo y material antimotines que se han comprado a España; de los radares, sistemas electrónicos, controles de tiro que se han comprado a Holanda; o de los sistemas cañón-mortero autopropulsados de 120 mm, 2S23 Nona-SVK, morteros 2S12 Sani de 120 mm, cañones bitubos antiaéreos ZU-23-2 de 23 mm, sistemas misilísticos de defensa de costas BAL-E, sistemas móviles de lanzacohetes múltiples 1x12 de 300 mm 9A52 Smerch, obuses autopropulsados 2S19M1 Msta-S de 152 mm, sistema móvil de lanzacohetes múltiples 9K51 Grad 40x122 mm, sistemas móviles misilísticos antiaéreos S-300, sistemas móviles misilísticos antiaéreos S-125 Pechora 2-M, sistemas autopropulsados misilísticos antiaéreos 9K37 Buk, todos comprados a Rusia y previsto se entreguen en este año 2011 a Venezuela o en 2012. Tampoco se dispone de datos sobre el estado del proyecto con Bielorrusia para la instalación de un centro de Comando y Control de Defensa Aérea y un Centro de Comando y Control de Guerra Electrónica anunciado por el gobierno de Venezuela que cuenta con personal militar formándose actualmente en Bielorrusia. No se disponen datos sobre el estado del proyecto anunciado de construcción de un sistema de balizaje nocturno para una base aérea alimentado por energía solar y corriente alterna adquirido a un consorcio de empresas canadienses y estadounidenses, ni del estado del proyecto de adquisición de equipos de comunicaciones a China.

Es significativo cómo con Rusia, el mayor proveedor de sistemas de armas a Venezuela, por la cantidad y cuantía de ventas efectuadas, también ha sido con el que más anuncios de nuevas adquisiciones se han realizado en el último quinquenio, sin saberse aún el destino de la adquisición de muchos de ellos, de acuerdo con el trabajo realizado por el equipo de investigación y análisis de la Asociación Civil Control Ciudadano ya referido. Destacan en este sentido: los sistemas móviles misilísticos antiaéreos S-125 Pechora 2-M; los sistemas autopropulsados misilísticos antiaéreos 9K37 Buk; los aviones de transporte estratégico Ilyushin Il-476; los aviones cisternas (reabastecimiento aéreo) Ilyushin Il-78; los helicópteros de ataque Mi-28N Night Hunter; las baterías móviles misilísticas antiaéreas Tor-

M1 9M330, los submarinos tipo Project 636/clase Varshavyanka (Código OTAN: Improved Kilo); los submarinos tipo Project 677E/tipo Amur 1650; los aviones anfibios Beriev Be-200, los aviones de transporte Antonov An-74 y los aviones de patrullaje marítimo Antonov An-74P. Un listado de anuncios presidenciales en la mayoría de los casos que no se han concretado y demuestran en buena medida las necesidades tácticas y estratégicas de la FAN que no logran satisfacerse, especialmente si añadimos a esta situación las entregas que aún están pendientes de construcción o fabricación, procedentes de diversos países, entre los que destacan la fábrica de pólvora contratada con Irán, actualmente en construcción en Moron, estado de Carabobo, el centro de adiestramiento de tripulaciones de helicópteros rusos en proceso de instalación en San Felipe, estado de Yaracuy, el Centro de Mantenimiento de aviones Su-30Mk2, cuyo destino y situación de ejecución se desconoce, y el estado del proyecto de construcción del último de los 4 buques patrulleros pesados de vigilancia de litoral tipo Avante 1400/clase Guacamacuto comprados a España, que se esperaba se construiría en las instalaciones de Diques y Astilleros Nacionales CA de Venezuela (Dianca) y a la fecha no ha podido concretarse.

## **B. La disfuncionalidad de la concepción de la defensa militar de la Nación**

Venezuela no se encuentra en una carrera armamentista, como ha sido frecuentemente señalado en medios internacionales. Venezuela enfrenta probablemente la mayor disfuncionalidad histórica en la concepción de las necesidades que involucran la defensa militar de la Nación. Esto está generando que las adquisiciones se proyecten y ejecuten como planes de desarrollo de los componentes, de manera compartimentada, procurando sobrevivir frente a la obsolescencia de equipos, insuficiencia logística y consecuencias del embargo estadounidense y las presiones de estos a sus aliados y terceros países que producen sistemas de armas con tecnología y componentes norteamericanos, a fin de impedir la venta de armas a Venezuela. La FAN confronta entre proyectar su apresto operacional sobre la base de una hipótesis de conflicto convencional versus una hipótesis de “guerra popular prolongada” como parte del nuevo pensamiento militar bolivariano, que identifica el imperialismo norteamericano como la principal amenaza permanente de agresión militar, fundamentando su apreciación de la amenaza

de guerra en dos ejes: el de la propia existencia de la Revolución Bolivariana que intuye —este pensamiento— socava los intereses norteamericanos en la región, dada su vocación solidaria, socialista, latinoamericana y caribeña; y la agresividad militar tradicional del imperialismo yanqui y su voracidad por el petróleo existente en abundancia en Venezuela.

No excluye en esta hipótesis, como frecuentemente ha señalado el gobierno venezolano, la amenaza de un conflicto con Colombia<sup>12</sup> y el interés estadounidense en ello<sup>13</sup> como excusa para invadir Venezuela, un asunto que por cierto está presente en el nuevo pensamiento militar venezolano a partir de la inestabilidad de la zona fronteriza colombo-venezolana y las tensiones que en el último decenio han sido una constante entre el Palacio de Nariño y el de Miraflores.

Ya desde el año 2004 los escenarios posibles de amenazas de conflicto para la FAN de Venezuela fueron definidos doctrinariamente. En efecto, en una intervención del entonces comandante general del Ejército, general Raúl Baduel, con motivo del 51º aniversario de la Escuela de Infantería, fueron esbozados de la siguiente forma: “1. Una guerra de IV Generación, con el propósito de desestabilizar al país como paso previo a la conducción de operaciones destinadas a desorganizar y finalmente destruir el Estado-Nación; 2. el golpe de Estado, subversión y acciones de grupos separatistas, promovidos por organizaciones políticas transnacionales llamados predadores corporativos; 3. un conflicto regional; y 4. una intervención militar al estilo de la coalición que interviene en Irak, desarrollando operaciones combinadas bajo el mandato de la OEA-ONU o con prescindencia de él. Los objetivos transnacionales de un conflicto serían: 1. escarmentar las tesis nacionalistas; 2. garantizarse el acceso irrestricto, seguro y barato a tan importante fuente de energía; 3. consolidar la tesis del globalismo; y 4. extender el dominio anglosajón del planeta al menos por la próxima centuria” (Dieterich, 2004).

Hoy en día, la teoría de la periodización del surgimiento y desarrollo de la guerra que ha conceptualizado el gobierno nacional se mantiene invariable desde 2004 y se producirá si una alianza colombo-norteamericana agrede militarmente a Venezuela, según se deriva de las declaraciones y acciones oficiales dadas en los momentos cumbre de las tensiones con Colombia de repercusión continental; en 2008, con la movilización de 10 batallones a la frontera por orden del presidente Chávez<sup>14</sup> sin que mediara alguna razón aparente de amenaza en contra de la soberanía venezolana y,



supuestamente, motivado por razones político-ideológicas, que tuvo por origen el ataque militar colombiano a un campamento de las FARC ubicado en territorio del Ecuador, con cuyo gobierno Chávez mantiene una “alianza estratégica”. Lo ocurrido a partir de agosto de 2009 en rechazo del acuerdo suscrito entre Colombia y Estados Unidos referente al uso norteamericano de bases militares colombianas<sup>15</sup> y el de 2010 ante la denuncia por parte de Colombia de la existencia en Venezuela de más de 1.500 guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), amparados por el gobierno nacional; denuncia que fue interpretada por Chávez como amenaza de guerra.<sup>16</sup>

### C. La consolidación y profundización de la unión cívico-militar y el fortalecimiento y participación popular en la defensa nacional

La segunda y tercera de las líneas estratégicas, denominadas “consolidación y profundización de la unión cívico-militar” y “fortalecimiento y participación popular en la defensa nacional”, merecen ser analizadas conjuntamente por su profundo impacto a futuro en la seguridad nacional y regional. Fundamentadas en una errónea concepción de la corresponsabilidad entre la sociedad civil y la FAN para la defensa militar de la Nación,<sup>17</sup> promueven la conversión del ciudadano en combatiente. De allí los contenidos expresos de la Ley Orgánica de la FAN Bolivariana vigente referidos a la Milicia Nacional Bolivariana, que depende directamente del Presidente de la República (artículo 43) y está conformada por los “Cuerpos de Combatientes” (artículo 50), integrados por ciudadanos que laboran en instituciones públicas o privadas que de manera voluntaria son registrados, organizados y adiestrados por el Comando General de la Milicia Bolivariana con el fin de coadyuvar a la FAN en la defensa integral de la Nación; y la “Milicia Territorial” (artículo 51), que está constituida por los ciudadanos que voluntariamente se organicen para cumplir funciones de defensa integral de la Nación, y que les asigna a ambas estructuras funciones para recabar, procesar y difundir información de los consejos comunales, instituciones del sector público y privado (numeral 8 artículo 46), y contribuir y asesorar en la conformación y consolidación de los comités de defensa integral de los consejos comunales, con el fin de for-

talecer la unidad cívico-militar (numeral 7 artículo 46), todo lo cual se ha traducido, en algunos casos, en la práctica de misiones de inteligencia social y coerción para la captación del voto oficialista en los innumerables procesos electorales que se suceden en Venezuela, con un agravante: el entrenamiento de nuevos combatientes en un país que carece de políticas públicas transparentes que garanticen el control de las armas legales y en el que proliferan las cifras de armas ilegales en manos de la población civil.

#### D. Proceso de ideologización y politización de la FAN

Dos hechos en el año 2002 marcan el proceso de politización de la FAN. La salida del poder de Chávez por más de 48 horas el 11 de abril de ese año por un “golpe de Estado”, según ha sostenido desde entonces el gobierno nacional, o por “abandono del cargo”, según ha señalado la oposición. El otro hecho, el pronunciamiento de Plaza Altamira, efectuado por un grupo de militares activos de la FAN el 21 de octubre de 2002. Ambos, sin duda, detonantes del proceso acelerado de ideologización y politización en la FAN impulsado por el presidente Chávez con el fin de establecer un régimen socialista soportado por el estamento militar y como método de detección de los oficiales llamados “institucionalistas”, contrarios al proceso de politización.

En sus discursos y arengas a los efectivos militares de todas las escalas, Chávez los exhorta a defender su proceso político y conmina a quienes no están de acuerdo con la ideología socialista a abandonar las filas.<sup>18</sup> De la misma manera actúan altos mandos de la FAN<sup>19</sup> y altos funcionarios de gobierno, como el Vicepresidente Ejecutivo de la República.<sup>20</sup>

Uno de los aspectos más controversiales en el ámbito del proceso de ideologización política de la FAN ha sido la orden presidencial de incluir en el protocolo militar la consigna “Patria Socialista o Muerte ¡Venceremos!” que, además de formar parte del saludo castrense, puede verse en instalaciones, buques, aeronaves y documentos militares.<sup>21</sup> Se han documentado a la fecha circunstancias de oficiales que por oponerse al empleo de la consigna han sido sancionados.<sup>22</sup>

Siguiendo la pauta de politización abierta de la FAN, es normal al asumir el mando cualquier oficial de una unidad militar, expresar en el acto su compromiso en profundizar la revolución bolivariana socialista y antiimperialista.

Otro evento emblemático de este proceso de politización de la FAN han sido la denuncia efectuada por la Organización Control Ciudadano, en mayo de 2010, de la existencia de oficiales activos de alta graduación inscritos en el Partido Socialista Unido de Venezuela, en concreto violando los artículos 328 y 330 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: el general de División (GNB) Francisco José Ortega Castillo, jefe del Comando Regional Nro. 7 de la Guardia Nacional; el general de División (GNB) Luis Alfonso Bohorquez Soto, jefe del Comando Regional Nro. 4 de la Guardia Nacional; y el contralmirante Gilberto Pinto Blanco, del alto mando ampliado de la Milicia Nacional Bolivariana.<sup>23</sup>

Pero el hecho más significativo del proceso de politización en la FAN han sido sin duda las declaraciones del general Henry Rangel Silva en noviembre de 2010, en el sentido de que la FAN está casada con el proyecto socialista del presidente Chávez y que ésta no va aceptar un eventual triunfo electoral de la oposición, las cuales generaron reacción inmediata de todos los sectores nacionales<sup>24</sup> e internacionales, sin efectuarse sanción alguna a este importante efectivo militar, quien fue ascendido inmediatamente al rango de General en Jefe por parte del Presidente de la República como premio a sus expresiones de carácter inconstitucional.<sup>25</sup>

## E. La proliferación de armas en manos de la población civil

Entre 9 y 15 millones de armas ilegales circulaban en Venezuela para el año 2009, en declaraciones del diputado oficialista Juan José Mendoza, presidente de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional,<sup>26</sup> con más de 3 mil armerías, que existían para 1998, de manera indiscriminada y sin control.<sup>27</sup> No disponiéndose actualmente de datos oficiales para el caso de conocer el estado de las armas “legales en el país”, del número de policías municipales –que pueden llegar a ser 335 según la división político-territorial– ni de policías estatales –que pueden llegar a ser 24– con parques de armas y su estado de dotación. Tampoco se dispone de datos oficiales del número de cuerpos de seguridad privados autorizados a portar armas ni del número de armerías autorizadas a venderlas.

Los estándares aceptados para reconocer la existencia de una epidemia hablan de 10 casos de homicidio por cada 100 mil habitantes. Según el Informe Mundial de Violencia elaborado por la Organización Mundial de

la Salud, en América Latina y el Caribe el homicidio mataba ya, en promedio, a 22,9 personas por cada 100 mil habitantes en 2002. En Venezuela, según los datos extraoficiales, las denuncias por homicidio alcanzaron al cierre de 2009 la cifra de 60 por 100 mil habitantes.<sup>28</sup>

El drama venezolano lamentablemente no queda resumido en esa simple y a la vez horrorosa cifra. Fueron más de 19.000 homicidios cometidos en Venezuela para el año 2009<sup>29</sup> y más de 340 secuestros de larga duración ese año, según cifras de la Federación Nacional de Ganaderos Venezolanos (FEDENAGA).<sup>30</sup> Debe destacarse que el gobierno nacional no publica cifras de homicidios desde hace más de cinco años. A pesar de que en Venezuela, de acuerdo con el Observatorio Venezolano de la Violencia, por cada 100 homicidios se producen 9 detenciones. Esto señala un grado de impunidad de por lo menos 91% para este delito.<sup>31</sup>

## F. Los grupos armados al margen de la ley

Por su parte, la proliferación de grupos armados al margen de la ley parece una constante, en algunos casos notables estimulados por el Estado. En Caracas, en un radio de acción de 12 km alrededor de la sede del palacio presidencial de Miraflores y de la propia sede de la Milicia Nacional Bolivariana, funcionan colectivos sociales armados al margen de la ley afectos al proceso que lidera el presidente Chávez. Estos colectivos sociales armados, pública y comunicacionalmente han exhibido armas de guerra, han amenazado con delinquir y en algunos casos han cometido delitos sin que hasta el momento el Estado venezolano haya tomado medidas judiciales efectivas al respecto. Nos referimos, entre otros, a los colectivos sociales Coordinadora Simón Bolívar, La Piedrita,<sup>32</sup> Carapaica, Colectivo Montaraz, Tupamaros, Alexis Vive, el partido Unidad Popular Venezolana (UPV) y el grupo guerrillero “Fuerzas Bolivarianas de Liberación”, los cuales han exhibido armas de guerra de manera pública notoria y comunicacional y cometido delitos contra la integridad de las personas.

Hacer un listado de estos grupos puede llegar a incluir fácilmente una decena de grupos armados al margen de la ley, los cuales mantienen una relación ideológica y económica con la Revolución Bolivariana en tanto colectivos sociales, habiendo sido algunos de estos grupos, como las Fuerzas Bolivarianas de Liberación, señalados como grupos terroristas por los Estados Unidos.<sup>33</sup>

El líder de La Piedrita, Valentín Santana, ha llegado a señalar: “Somos un colectivo que hace trabajo social, pero también, como dijo nuestro comandante Hugo Chávez, estamos armados y dispuestos a defender esta revolución por la vía de las armas (...)”.<sup>34</sup>

Es claro cómo en Venezuela, al lado de las milicias fieles a la patria y al proceso revolucionario que vive el país, conviven los colectivos sociales armados y la delincuencia organizada.

#### **IV. El empleo de la FAN para proyectar la “Revolución Bolivariana” e intervenir en terceros países**

El empleo de la FAN por parte del presidente Chávez para misiones no contempladas en la Constitución Nacional ha sido una constante desde que asumió el poder en febrero de 1999.

A Chávez se le ha acusado de utilizar la FAN para proyectar su proceso “revolucionario socialista bolivariano” a otras naciones del continente americano; para amenazar e intentar desestabilizar gobiernos de la región que no son afines a su proyecto político y para apoyar movimientos políticos y grupos irregulares armados que intentan reemplazar o derrocar gobiernos legítimos de países latinoamericanos para imponer un régimen socialista. No son pocos los hechos y documentos que sustentan esas acusaciones. Sin embargo, nos referiremos a cuatro escenarios: El Salvador, Bolivia, Colombia y Honduras.

En abril de 2001, el gobierno de El Salvador solicitó al de Venezuela el retiro de una brigada cívico-militar venezolana que prestaba ayuda humanitaria en la población de Comosagua. Se acusó a los militares venezolanos de servir de pantalla para que operadores civiles realizaran actividades de proselitismo político a favor del movimiento opositor de ultra izquierda “Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional” (FMLN).<sup>35</sup>

En Bolivia, a partir de asunción al poder del presidente Evo Morales, se han estrechado de manera significativa las relaciones con Venezuela. El gobierno venezolano ha aportado recursos financieros y materiales multimillonarios para fortalecer a las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad bolivianos. Asimismo, se han establecido en Bolivia misiones militares y

nales, según la información oficial, con fines educativos y de ayuda humanitaria y de apoyo a la población civil. En este último caso, un grupo de ingenieros militares venezolanos opera, conjuntamente con sus pares bolivianos, desde 2007, al norte de ese país.

Sin embargo, la presencia militar venezolana en Bolivia ha sido objeto de manifestaciones de rechazo por parte de distintos sectores de ese país, incluso violentas, como sucedió en diciembre de 2007 cuando un avión C-130H de la Fuerza Aérea Venezolana que acababa de aterrizar en un aeropuerto de la región amazónica fue atacado por una poblada y obligado a despegar de nuevo y refugiarse en Brasil.<sup>36</sup> Asimismo, sectores bolivianos han denunciado, entre otras cosas, la presencia de tropas venezolanas en su país y su participación en la represión armada de protestas en contra del gobierno de Morales, la entrega de armamento para defensa del régimen y de material antimotines para reprimir a opositores.<sup>37</sup> Igualmente, han alertado sobre la, presunta, actividad política-ideológica que realiza el grupo de ingenieros militares venezolanos que opera en el norte de Bolivia.<sup>38</sup>

Una revisión de la ruta de la adquisición y destino de los helicópteros Super Puma comprados por Venezuela a Francia da por resultado lo siguiente, según un estudio realizado por Control Ciudadano en 2010:<sup>39</sup>

- En 1989, la Fuerza Aérea Venezolana (FAV) recibe 8 helicópteros AS-332B1 “Súper Puma” procedentes de Francia.
- En 1999, la FAV recibe 8 “Cougar” con las siguientes características: 6 AS-532AC de empleo táctico y 2 AS-532UL para vuelos presidenciales. Y quedaron los AS-532AC adscritos, junto con los AS-332B1, al Grupo Aéreo de Operaciones Especiales Nro. 10 y los dos AS-532UL, al Grupo Aéreo de Transporte Nro. 4.
- El 28 de mayo de 2006, el presidente de la República Bolivariana de Venezuela, comandante Hugo Chávez Frías, en su programa *Aló Presidente*, transmitido desde Tiahuanaku, Bolivia, ordena al ministro de Defensa de entonces, almirante Orlando Maniglia Ferreira, el envío de los “dos helicópteros Súper Puma que servirían para dar el apoyo a la aviación boliviana”.
- El 4 de junio de 2006, 2 helicópteros Súper Puma/Cougar, retirados de la línea de vuelo del Grupo Aéreo de Operaciones Especiales Nro. 10 de la FAV, son presentados en la base aérea de El Alto,

Bolivia, luciendo las insignias y matrículas (FAB-50 y FAB-751) de la Fuerza Aérea Boliviana. Las aeronaves quedaron al servicio del presidente Evo Morales, como “un préstamo por tiempo indefinido”. Un tiempo después, a los helicópteros se les restituyen las insignias y matrículas de la FAV, pero se mantienen las bolivianas (doble identificación y nacionalidad).

- El 20 de julio de 2008, el helicóptero AS-332B1 Súper Puma, siglas FAV-7425/FAB-752, de la FAV, al servicio del presidente boliviano Evo Morales, se estrella en la población Colomi del Departamento de Cochabamba. Fallecen los efectivos de la FAV mayor Rodolfo Rivas, teniente Daniel David Bustillos, sargento Carlos Jatar y aerotécnico César Bastida, así como el mayor (FAB) Raúl Paz Céspedes.
- El 2 de septiembre de 2008, el agregado aéreo de la Embajada de Venezuela en Bolivia, general de Brigada (Av) Manuel Silva Lugo, informa que el presidente Hugo Chávez ordenó trasladar a Bolivia otro Súper Puma para reemplazar el Súper Puma caído el 20 de julio de 2008 en territorio boliviano.
- El 10 de septiembre de 2010, en una nota de prensa publicada en la web de la Aviación Militar Bolivariana, queda lamentablemente en evidencia que el “helicóptero presidencial boliviano” Súper Puma AS-332, el cual estaba siendo sometido a una inspección técnica en las instalaciones de la dirección de Mantenimiento y Desarrollo Aeronáutico (DIMADEA) en la base aérea “El Libertador”, Estado Aragua, “ya no pertenece a la flota venezolana”.

En relación con Colombia, Chávez y Uribe han generado situaciones de conflicto extremo referidas *supra* como consecuencia de la solidaridad ideológica expresada abiertamente por el gobierno de Venezuela a los grupos guerrilleros colombianos.

Finalmente, Chávez amenazó con intervenir militarmente en Honduras para reponer en el poder al presidente destituido Manuel Zelaya.<sup>40</sup> El gobierno interino de Honduras ha denunciado la participación de militares venezolanos en acciones desestabilizadoras en territorio hondureño.<sup>41</sup> Durante la crisis política hondureña se reportó el aterrizaje no autorizado de aviones militares venezolanos en los aeropuertos de San Salvador, El Salvador y de la ciudad de Guatemala. Y es un hecho cierto que Zelaya se

traslada a bordo de aviones con matrículas venezolanas y con tripulaciones militares de la misma nacionalidad.<sup>42</sup>

## V. Conclusión

Venezuela ingresó al siglo XXI con una pesada carga de polarización política en su sociedad, des-institucionalización, ausencia de independencia de los poderes públicos y legalidad quebrantada, sin alternativa real de poder.

Bajo un esquema extorsivo para la sociedad, el gobierno actual, a través de una ideología que se presenta como “protectora” de una supuesta amenaza internacional, ha ido derivando en una serie de ejecutorias peligrosas para la seguridad nacional al lesionar elementos constitutivos del Estado como lo son la población y el sistema jurídico político, habiendo generado enormes vacíos en el control jurisdiccional de los espacios fronterizos venezolanos, permeables a los tráficó internacionales de todo signo y sus consecuentes amenazas a la seguridad regional.

La doctrina de la Defensa Integral de la Nación, puesta en marcha a partir del año 2004 en Venezuela, si bien no ha derivado en una carrera armamentista, podría generar suspicacias en la región, fundamentalmente por la opacidad en el presupuesto, gasto y adquisición definitiva de armamento. Por otra parte, persiste en la concepción del pensamiento militar venezolano la amenaza de un conflicto armado con Colombia, país que sería utilizado –de acuerdo con esta teoría– como vía de la ocupación imperialista del territorio nacional. Esta tesis ha configurado una permanente fuente de inestabilidad entre Venezuela y Colombia en los últimos tres años: 2008, 2009 y 2010, con consecuencias para la región.

La activación y funcionamiento de la milicia nacional bolivariana aún está por verificarse en sus consecuencias, en razón de su dependencia directa y funcional del Presidente de la República y los riesgos que supone frente a la hipótesis de tensiones interiores de constituirse en una guardia pretoriana. También preocupan los altos niveles de politización y desprofesionalización en la FAN, que inciden directamente en la disciplina, obediencia y subordinación de esta institución fundamental del país.

El empleo de la FAN para proyectar la “Revolución Bolivariana” e intervenir en terceros países no solo ha encontrado semillero en los



países del ALBA (Bolivia, Ecuador y Nicaragua fundamentalmente). El involucramiento en otros países ha irritado hasta llegar a niveles próximos al de conflicto armado (Colombia) y encontrará divergencias con toda seguridad en la región, donde los recursos económicos de Venezuela apuntalando a sus aliados e interviniendo en asuntos internos podrían llegar a romper el estatus de confianza mutua que detentan algunos países fronterizos como Bolivia y Paraguay o Ecuador y Colombia, por mencionar ejemplos.

Venezuela atraviesa por una espiral de violencia sin precedentes en su historia, vinculada a la inseguridad ciudadana. La permisividad del Estado frente a los grupos armados al margen de la ley y los altos niveles de impunidad con los que vienen actuando colocan el país en una situación de anomia que da cuenta del profundo deterioro institucional en todos los órdenes que enfrenta la Nación. Esta circunstancia, probablemente la más peligrosa de todas por sus consecuencias a mediano y largo plazo para el país, con toda seguridad es desde ya también una amenaza para la región que, acostumbrada a ver a Venezuela en su dimensión petrolera, no atina a darse cuenta del rumbo francamente peligroso con el que amenaza la llamada revolución bolivariana.

## Notas

1. El Concepto Estratégico Nacional tiene rango constitucional en Venezuela, según queda establecido en el artículo 323 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=558&fieldname=documento>.
2. Las atribuciones del Consejo de Defensa de la Nación referidas al Concepto Estratégico Nacional se encuentran establecidas en el artículo 38, numerales 3 y 4 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=22&fieldname=documento>.
3. El Capítulo VII, referido a la Seguridad de la Nación en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, abarca 10 artículos que van del 322 al 332.
4. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. 2005. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=21&fieldname=documento>.

5. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. 2008, Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=336&fieldname=documento>.
6. Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. 2009, Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=796&fieldname=documento>.
7. Ley para el Desarme. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=211&fieldname=documento>.
8. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=223&fieldname=documento>.
9. Venezuela limita con los siguientes países: República Dominicana, Reino de los Países Bajos, Estados Unidos de América, Francia, Trinidad y Tobago, Colombia, San Cristóbal y Nevis, Gran Bretaña, Dominica, Santa Lucía, San Vicente, Granada, Guyana y Brasil.
10. La lista Tascón es el nombre de una lista de más de cuatro millones de personas que quedaron plenamente reseñadas como solicitantes del referéndum revocatorio contra el presidente de la República Hugo Chávez Frías. Colocada en 2004 por el entonces diputado oficialista Luis Tascón en su página web, al serle suministrados los datos por el Consejo Nacional Electoral a petición del presidente Hugo Chávez, justificando las acciones de Tascón como medio de demostrar el “intento de fraude” de la oposición; esta lista fue utilizada como un mecanismo de discriminación política que permitió despedir a miles de empleados de la administración pública en Venezuela y excluirseles incluso de beneficios sociales. La lista Tascón fue mejorada en una versión denominada “Lista Maisanta”. Ambas listas continúan teniendo efectos devastadores en términos de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de las personas en Venezuela.
11. Asociación Civil Control Ciudadano. Informe Anual 2010. *Venezuela Adquisiciones de Sistemas de Armas y Material Militar 2005-2010*. Caracas. Disponible a partir del 16 de marzo de 2011 en [www.controlciudadano.org](http://www.controlciudadano.org).
12. Cf. Chávez Frías, Hugo. Las líneas de Chávez: *sabanas de cariño*, Caracas, 23 de agosto de 2009. Disponible [http://www.mij.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1030:isabanas-de-mi-carino&catid=48:las-lineas-de-chavez](http://www.mij.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1030:isabanas-de-mi-carino&catid=48:las-lineas-de-chavez).
13. Cf. Caracol Radio: *Chávez insiste en que hay amenaza extranjera desde Colombia*, Colombia, 25 de Julio 25 de 2010, Disponible en <http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=1331814>.

14. Cf. *El Universal*: "Batallones militares han sido desplazados a la frontera en un 90% dice Alto Mando Militar", Caracas, 05 de marzo de 2008, Disponible en: [http://www.eluniversal.com/2008/03/05/pol\\_ava\\_batallones-militares\\_05A1409039.shtml](http://www.eluniversal.com/2008/03/05/pol_ava_batallones-militares_05A1409039.shtml).
15. Cf. *Hugo Chávez acusa al gobierno de Colombia de fraguar un plan de guerra contra Venezuela*. Diario *El Tiempo*. Bogotá, 25 de enero de 2008; *Presidente advierte que Colombia pudiera estar preparando ofensiva contra Venezuela*. Agencia Bolivariana de Noticias. 3 de febrero de 2008. *Presidente Chávez "Es el de Colombia, un Estado terrorista"*. Agencia Bolivariana de Noticias. 2 de marzo de 2008; *Chávez envía tanques y tropas a la frontera con Colombia*. Diario *El Universal*. Caracas, 3 de marzo de 2008; *Y movilizará 10 batallones hacia la frontera*. *Presidente Hugo Chávez ordenó cierre de Embajada de Venezuela*. Diario *Notitarde*. Valencia, 3 de marzo de 2008; *Comandante de la IV División de Maracay, Alejandro Tineo: Tanques y el personal militar están listos para ir a la frontera*. Diario *Notitarde*. Valencia, 4 de marzo de 2008. *Movilizadas 90% de tropas asignadas a la frontera con Colombia*. Agencia Bolivariana de Noticias. 5 de marzo de 2008; *Por conflicto con Colombia Buque "Ciudad Bolívar" zarpó desde Base Naval de Puerto Cabello*. Diario *El Carabobeño*. Valencia, 5 de marzo de 2008; *Venezuela envía tanques hacia la frontera con Colombia*. Agencia Novosti. 5 de marzo de 2008; *Venezuela: tropas en posición*. BBC. 5 de marzo de 2008. *Nuevo episodio de la tensión colombo-venezolana no es la repetición de lo ya vivido*. Diario *El Tiempo*. Bogotá, 2 de agosto de 2009; *Chávez fustiga a Uribe en rueda de prensa con medios internacionales*. Agencia EFE. Caracas, 5 de agosto de 2009. *Chávez denunció incursión de soldados colombianos en Venezuela*. Noticiero Digital. Caracas, 9 de agosto de 2009. *Chávez amenaza cerrar frontera Venezuela-Colombia*. Agencia Reuters. Caracas, 26 octubre de 2009, *Instó a Colombia a dar señales de que no „ataca“ a Venezuela*. *Carrizález anuncia despliegue de 15 mil militares en frontera*. Diario *Notitarde*. Valencia, 6 de noviembre de 2009; *En comunicado de la Presidencia. Colombia anunció llevará „amenazas de guerra“ de Venezuela ante ONU y OEA*. Agencia EFE. 8 de noviembre de 2009; *Presidente Chávez llamó a militares y civiles a defender la patria. „Preparémonos para la guerra, es responsabilidad de todos“*. Diario *Notitarde*. Valencia, 9 de noviembre de 2009; *Presidente ordenó a la FANB preparar a civiles para la guerra*. Diario *El Universal*. Caracas, 9 de noviembre de 2009; *Chávez ordena a su ejército prepararse para una guerra con Colombia*. Agencia Novosti, 9 de noviembre de 2009.
16. Cf. *El Universal*: Venezuela desplegó militares ante "amenaza de guerra"; Caracas, 31 de julio de 2010, Disponible en: [http://economia.eluniversal.com/2010/07/31/int\\_ava\\_venezuela-desplego-m\\_31A4277011.shtml](http://economia.eluniversal.com/2010/07/31/int_ava_venezuela-desplego-m_31A4277011.shtml).

17. La defensa militar de la Nación solo aparece atribuida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela a la institución Fuerza Armada Nacional.
18. *Chávez instó a la FAN a declararse antiimperialista y revolucionaria.* Agencia Bolivariana de Noticias. 12 de abril de 2007; *Hugo Chávez exigió a militares declararse socialistas.* Diario *Notitarde*. Valencia, 13 de abril de 2007; *Presidente Chávez. Juramentarán comando Moral y Luces de la Fuerza Armada Bolivariana.* Radio Nacional de Venezuela (Web). 26 de abril de 2007; *Nueva estructura de la FAN se esbozó en el proyecto Simón Bolívar. Socialismo en los cuarteles se sustenta en fusión cívico militar.* Diario *El Mundo*. Caracas, 14 de mayo de 2007; *Chávez exige lealdade do Exército.* Diario *O. Estado de Sao Paulo*, Sao Paulo, 21 de junho de 2009; *Pueblo y FAN marchan juntos hacia la patria socialista bolivariana.* Agencia Bolivariana de Noticias. 18 de julio de 2007; *Presidente Chávez: Ejército seguirá estando en el epicentro de la Revolución.* Agencia Bolivariana de Noticias. 3 de octubre de 2007; *Chávez: Fuerza Armada está en pie para defender revolución venezolana.* Agencia Bolivariana de Noticias, 30 de junio de 2009.
19. *Jefe del Cufan dice sentirse "cómodo" con el socialismo.* Diario *El Mundo*. Caracas, 16 de abril de 2007; *General Morao: FAN tiene el reto de seguir fortaleciendo Motores Constituyentes.* Agencia Bolivariana de Noticias. 4 de julio de 2007; *General Acosta Pérez defendió el papel de la Fuerza Armada. Aseguró que el lema "Patria, socialismo o muerte" ha sido mal interpretado.* Últimas Noticias. Caracas, 7 de julio de 2007; *Generales Oropeza Pernalete y Caraballo Gómez se manifiestan. Segundo comandante e inspector de aviación defienden socialismo.* Diario *El Mundo*. Caracas, 31 de julio de 2007; *General de división (Ej.) Carlos Freitas Reyes: Nuevo rol Socialista y Bolivariano tendrán las Reservas Militares: El Nuevo Diario de Guyana.* Ciudad Bolívar, 21 de agosto de 2007; *Generales de la Fuerza Aérea. Proponen una aviación militar socialista.* Diario *Notitarde*. Valencia, 26 de octubre de 2007; *Comandante del Ejército: El socialismo ha traído vida a la FAN.* Agencia Bolivariana de Noticias. 5 de mayo de 2008; *Quintana Castro: Armada está sumada a intención geopolítica del Estado socialista.* Globovisión. Carcas, 6 de mayo de 2008; *El saludo "revolucionario y antiimperialista" del general Alcalá Cordones.* Noticias 24. 24 de junio de 2009.
20. *Vicepresidente Rodríguez: FAN debe incluirse en el proceso de formación del Estado socialista.* Agencia Bolivariana de Noticias. 19 de abril de 2007.
21. Mensaje naval del Comandante General de la Armada a todo el personal. 02 de mayo de 2007. Oficio Nro. 0709; *El Ejército venezolano estrena saludo: "Patria, socialismo o muerte".* Agencia Reuters. 12 de

- mayo de 2007; *Probarán misil antibuque ruso KH-31P. Venezuela prepara operación "Armada Socialista" I-2008*. Diario Notitarde. Valencia, 23 de mayo de 2008; *Participarán en el operativo Armada Socialista I 2008. Buque T-64 zarpó desde la Bnar para La Orchila*. Diario Notitarde. Valencia, 28 de mayo de 2008.
22. *Vivas fue aprehendido por la DIM. Detenido general que pidió anular lema de FAN*. Diario Notitarde. Valencia, 2 de julio de 2008.
  23. Un video de la denuncia pública y comunicacional presentada por Control Ciudadano puede ser visto en: <http://www.youtube.com/watch?v=jECW5weGVnU>.
  24. Cf. Asociación Civil Control Ciudadano. Comunicado. Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional ([www.controlciudadano.org](http://www.controlciudadano.org)) condena las declaraciones del Mayor General Henry Rangel Silva, Comandante Estratégico Operacional, emitidas en franca violación a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, 08 de noviembre de 2010. Disponible en <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=955&fieldname=documento>.
  25. BBC Mundo: *Venezuela: ascendido general "casado" con gobierno de Chávez*. Yolanda Valery. Caracas, 18 de noviembre de 2010. Disponible en [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101116\\_venezuela\\_militares\\_ascenso.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2010/11/101116_venezuela_militares_ascenso.shtml).
  26. Cf. Informe 21: *Entre 9 y 15 millones de armas ilegales circulan según Diputado Juan José Mendoza*, Caracas 30 de Septiembre de 2009. Disponible en: <http://informe21.com/actualidad/nueve-15-millones-armas-ilegales-circulan-venezuela-segun-juan-jose-mendoza>
  27. Asamblea Nacional: *Diputado Mendoza: "Legislaremos para el desarme de la población venezolana"*, Caracas, s/f. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=23155&catid=284%3Anoticias&Itemid=249&lang=es](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=23155&catid=284%3Anoticias&Itemid=249&lang=es).
  28. El Impulso: *El índice de homicidios en Venezuela está por encima de la media mundial*, Barquisimeto, 29 de agosto de 2010, Disponible en: <http://www.elimpulso.com/pages/vernoticia.aspx?id=107710>.
  29. *Ibíd.*
  30. Cf. Fedenaga: *En lo que va de año se han reportado 304 secuestros en el país*. 4 de Noviembre de 2009, Disponible en: <http://www.reporte360.com/detalle.php?id=13374&c=1>.
  31. Cf. *El Impulso*. Op. Cit.
  32. Cf. *Guapos y Apoyados*. Últimas Noticias, Caracas, 11 de octubre de 2008; *Investigan agresión de La Piedrita a los medios*. Últimas Noticias, Caracas, 12 de octubre de 2008; *La Piedrita se atribuye ata-*

- que a *El Nuevo País*. Últimas Noticias, Caracas, 15 de octubre de 2008. *Lacrimógenas contra la casa de Granier y la Nunciatura: "Colectivo La Piedrita se adjudica el hecho"*. Últimas Noticias, Caracas, 20 de enero de 2009.
33. Cf. National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). U.S. Department of Homeland Security Center of Excellence. Disponible en: [http://www.start.umd.edu/start/data\\_collections/tops/terrorist\\_organization\\_profile.asp?id=3592](http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organization_profile.asp?id=3592).
  34. Cf. *Matar y Morir por Hugo Chávez*. El País, Madrid, 26 de enero de 2009.
  35. Cf. *Alcalde denuncia alianza con el FMLN. Venezolanos en Comasagua organizan directiva comunal*. El Diario de Hoy. San Salvador, 3 de marzo de 2001. *Venezolanos dejarán Comasagua*. Diario La Prensa. San Salvador, 29 de abril de 2001. *Venezuela espera explicaciones*. La Prensa Gráfica. San Salvador, 1 de mayo de 2001. *El otro sismo de Comasagua*. Diario El Diario de Hoy. San Salvador, 6 de mayo de 2001.
  36. Cf. *Cívicos y enardecidos jóvenes atacan avión venezolano en Riberalta*. Agencia Boliviana de Información. 6 de diciembre de 2007; *Apedrean avión militar venezolano en zona amazónica boliviana*. Diario El Universal. Caracas, 6 de diciembre de 2007; *En Riberalta echan avión militar y atrapan a venezolano con dólares*. Diario La Prensa. La Paz, 7 de diciembre de 2007.
  37. Cf. *Tropas venezolanas habrían ingresado "ilegalmente" en territorio boliviano*. Agencia EFE. 3 de enero de 2007; *Podemos confundir el ingreso de 25 técnicos con "tropas venezolanas" en traje de combate*. Agencia Boliviana de Información. 4 de enero de 2007; *Bolivia admite ingreso de militares venezolanos*. Diario El Universal. Caracas, 5 de enero de 2007. *Aeronaves venezolanas en Bolivia no violentan territorialidad*. Agencia Bolivariana de Noticias. 5 de enero de 2007; *Experto británico asegura que Chávez entrega armas a Bolivia*. Diario El Universal. Caracas, 1 de febrero de 2007; *Bolivia: acusan a militares de favorecer a Venezuela*. Cadena Global: Caracas, 1 de abril de 2007. *Toma militar de Viru Viru desata furia en Santa Cruz*. Diario El Nuevo Día. Santa Cruz, 19 de octubre de 2007; *Ministro San Miguel pide cautela a Chávez cuando hable de Bolivia*. Diario Opinión. Cochabamba, 25 de octubre de 2007. *Tiene como misión rescatar al presidente en caso de conflicto; Grupo comando militar venezolano protege a Evo Morales en Bolivia*. Diario Notitarde. Valencia, 16 de julio de 2008; *Bolivia niega que hubiera militares venezolanos en operativo anti milicianos*. Agencia AFP, 9 de mayo de 2009; *Niegan vinculación de militares venezolanos en caso boliviano*. Agencia AP 9 de mayo de 2009; *Comandante General de la Armada Bolivariana afianza acuerdos educativos en Bolivia*. Armada Bolivariana de Venezuela. Nota de Prensa.

- 10 de septiembre de 2009. *Gobierno de Bolivia aclara que equipos antimotines fueron donación venezolana*. Agencia Reuters. 24 de octubre de 2009.
38. *Venezuela apoya al Gobierno para convertir a Pando*. Diario *La Razón*, La Paz, 16 de junio de 2009.
39. Asociación Civil Control Ciudadano. *Control Ciudadano solicita públicamente al Contralor General de la República, de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley contra la Corrupción; inicie una investigación sobre la naturaleza de los actos de entrega de Helicópteros "Super Puma" de la Fuerza Aérea Venezolana, al Presidente de Bolivia Evo Morales*, Caracas, 15 de septiembre de 2010, Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=868&fieldname=documento>.
40. Cf. *Aseguró que "derrocará a (el presidente encargado) Roberto Micheletti": Hugo Chávez amenaza a Honduras*. Diario *Notitarde*. Valencia, 29 de junio de 2009. Solidaridad.
41. Cf. *Honduras: El Gobierno interino investiga si hay militares venezolanos en la Embajada brasileña en Tegucigalpa*. *Europaexpress.co*. 21 de octubre de 2009.
42. Cf. *Una extraña visita en la noche: El avión venezolano de Zelaya aterrizó sin permiso en El Salvador*. *El País*. Madrid, 22 de septiembre de 2009.

## Referencias bibliográficas

- ASOCIACIÓN CIVIL CONTROL CIUDADANO (2010). *Control Ciudadano solicita públicamente al Contralor General de la República, de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley contra la Corrupción, inicie una investigación sobre la naturaleza de los actos de entrega de Helicópteros "Super Puma" de la Fuerza Aérea Venezolana, al Presidente de Bolivia Evo Morales*, Caracas, 15 de septiembre de 2010, Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/documentos/getbindata.php?docid=868&fieldname=documento>.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Informe Anual 2010. Venezuela Adquisiciones de Sistemas de Armas y Material Militar 2005-2010*. Caracas. Disponible a partir del 16 de marzo de 2011 en: [www.controlciudadano.org](http://www.controlciudadano.org).
- CHÁVEZ FRÍAS, HUGO (2009). *Las líneas de Chávez: sabanas de cariño*, Caracas, 23 de agosto de 2009. Disponible [http://www.mij.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1030:isabanas-de-mi-carino&catid=48:las-lineas-de-chavez](http://www.mij.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1030:isabanas-de-mi-carino&catid=48:las-lineas-de-chavez) Visto por última vez el 01 de marzo de 2011.
- DIETERICH, HEINZ. (2011) *Nace la doctrina militar de la Revolución Venezolana*. Disponible en: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=8980> Visto por última vez 27 de febrero de 2011.

MULLER ROJAS, ALBERTO. (2006). "Nuevo pensamiento militar venezolano", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, mayo-agosto, año /vol. 12, número 002, Universidad Central de Venezuela, Caracas, págs. 133-136. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/177/17712207.pdf> Visto por última vez 23 de febrero de 2011.

NATIONAL CONSORTIUM FOR THE STUDY OF TERRORISM AND RESPONSES TO TERRORISM (START). U.S. Department of Homeland Security Center of Excellence, Disponible en: [http://www.start.umd.edu/start/data\\_collections/tops/terrorist\\_organization\\_profile.asp?id=3592](http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organization_profile.asp?id=3592) Visto por última vez 20 de febrero de 2011.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (2005). Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional*, Gaceta Oficial Número 38.280, Caracas, septiembre, 26 de 2005.

\_\_\_\_ (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial Número 36.860, Caracas, diciembre, 30 de 1999.

\_\_\_\_ (2009). *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Gaceta Oficial Número 5.933, Caracas, octubre 21 de 2009.

\_\_\_\_ (2002). *Ley Orgánica de Seguridad de la Nación*, Gaceta Oficial Número 37.594, Caracas, diciembre, 18 de 2002.

\_\_\_\_ (2002). *Ley para el Desarme*, Gaceta Oficial Número 37.509, Caracas, agosto, 20 de 2002.

\_\_\_\_. Ministerio del Poder Popular para la Defensa, Nuevo Pensamiento Militar, Disponible en: [http://www.mindefensa.gov.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=236&Itemid=262](http://www.mindefensa.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=236&Itemid=262) Visto por última vez 20 de febrero de 2011.

\_\_\_\_ (2008). Presidencia de la República. Decreto Número 6.239 del 22 julio de 2008, con Rango, Valor y Fuerza de *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Gaceta Oficial Número Z.891, Caracas, julio 31 de 2008.

\_\_\_\_ (2008). Presidencia de la República. Decreto Número 5.895 del 26 de febrero de 2008, con Rango, Valor y Fuerza de *Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional*, Gaceta Oficial Número 5.880 Extraordinario, Caracas, abril 9 de 2008.

## RESUMEN

Se realiza un análisis pormenorizado de la ruta en materia de seguridad y defensa nacional escogida por la Revolución Bolivariana desde la llegada a la Presidencia de la República de su propulsor: el teniente coronel Hugo Chávez Frías, su recorrido a lo largo de doce años en el poder y sus consecuencias sobre la seguridad regional



de cara al siglo XXI. A partir de la naturaleza de la legislación y de los documentos oficiales emanados de estos últimos años de gestión del poder en Venezuela, las decisiones clave de sus protagonistas y los acontecimientos que describen el curso de acción, se advierten los graves problemas que la des-institucionalización del Estado, el funcionamiento de grupos armados al margen de la ley y las vulnerabilidades migratorias, fiscales, sanitarias y aduaneras comportan para el país en términos de seguridad y defensa nacional.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# **Protagonismo venezolano y relaciones con Brasil: lo comercial como el eje de una relación pragmática\***

Francine Jácome

## **I. Introducción**

Las prioridades de las relaciones que mantiene el actual gobierno de Venezuela con sus vecinos dependen de su estrategia general en el marco del sistema internacional, que tiene como ejes fundamentales la percepción de la necesidad de un mundo multipolar, el establecimiento de un eje anti-Estados Unidos y la defensa de la soberanía así como la promoción del presidente Chávez como un líder mundial. En función de esto, Venezuela ha privilegiado la entrada al Mercosur y las relaciones Sur-Sur, planteado la necesidad de la construcción de lo que percibe como un eje anti-Occidente a través de sus relaciones principalmente con Irán, China, Rusia y otros países como Siria, Libia y Bielorrusia.

Respecto de sus relaciones con Brasil, hace poco más de cinco años se planteó (Jácome, 2007) que éstas descansaban alrededor de la cooperación

\* Este artículo fue publicado en portugués en *Cadernos Adenauer*, 4/2010, págs. 54-61.

### **FRANCINE JÁCOME**

Antropóloga con estudios de postgrado en Ciencias Políticas (Universidad Central de Venezuela). Dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia (Maracaibo) (1979-1982) y en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (Caracas) (1986-1998). Directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Co-coordinadora del proyecto "Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina". Coordinadora para Venezuela del proyecto de la Friedrich Ebert Stiftung "Programa de Cooperación en Seguridad Regional".

energética y de una aspiración mutua de fortalecer la integración suramericana. Pese a que pueden aún prevalecer algunos de los objetivos comunes de esa época, la dinámica bilateral ha tenido ciertas modificaciones importantes. En primer término, más que la cooperación energética, que giraba en torno a la propuesta del gasoducto del Sur que nunca se concretó por ser inviable y de la construcción conjunta de una refinería que aún sigue en proceso de planificación, las relaciones hoy en día descansan más en el comercio bilateral. En segundo lugar, la formalización de Unasur y del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) no necesariamente se ha desarrollado como una iniciativa conjunta aunque ambos países participan de ella. En este sentido, los últimos años han estado marcados más bien por una creciente desintegración y fragmentación de la región, a la cual han contribuido la conformación y las acciones de la iniciativa venezolana ahora denominada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas (ALBA).

En función de estos dos ejes, podría decirse que desde la perspectiva pragmática de Brasil se busca privilegiar las relaciones comerciales en los vínculos bilaterales. Desde la óptica político-ideológica que predomina en la política exterior venezolana, más bien se ha buscado alimentar el discurso anti-Estados Unidos con la finalidad de lograr su apoyo. Sin embargo, una alianza en torno a este objetivo político-ideológico ha recibido pocos apoyos desde el vecino país, por lo que también en términos más prácticos hay un mayor acercamiento comercial con la finalidad de que contribuya a afrontar problemas domésticos. Con mayor éxito desde el lado brasileño, se está fortaleciendo un polo de contención de los intereses e influencia de Estados Unidos en la región, pues es importante resaltar que Venezuela, pese a la búsqueda de mercados alternativos, continúa dependiendo primordialmente de la venta de su petróleo y productos derivados en el mercado estadounidense.

Este documento de trabajo está conformado por dos secciones principales. En primer término, aquella en la cual se identifican las principales áreas de cooperación comercial, que han pasado a ser el fundamento de las relaciones bilaterales. En segundo término, aquella que está asociada a sus vínculos bilaterales y su actuación en el ámbito sudamericano, que parecería no estar clara y que plantea interrogantes sobre si los procesos adelantados actualmente a través de Unasur y de ALBA son complementarios o conflictivos. En este sentido, desempeña un papel importante el tema de la adquisición de armas, la relación conflictiva con el vecino mutuo Colombia así como el de los liderazgos regionales. En función de lo

último, es preciso aclarar que el tema de la Amazonía es crucial para Brasil en los entornos tanto domésticos como en la relación con sus vecinos, pero no así en el caso venezolano, que no le otorga una mayor importancia en su agenda de construcción de un liderazgo regional.

## II. De la complementariedad económica a la dependencia comercial

En el marco del fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur y de la construcción de una integración alternativa en la cual los recursos energéticos jugarían un papel importante, se planteó la posibilidad de una estrecha relación económica entre Brasil y Venezuela que, como ya se ha señalado, estaría centrada en maximizar el poder energético. Sin embargo, en la práctica han sido pocos los avances en este sentido. Como ya se ha señalado (Jácome, 2007), a partir de 2001 la balanza comercial entre los dos países pasa a favorecer a Brasil debido al hecho de que ya no requiere de la importación de productos petroleros. Por lo tanto, en los últimos nueve años se han incrementado tanto las importaciones como las inversiones provenientes del vecino del Sur.

En función de ello, debe considerarse que Brasil se encuentra entre los más importantes inversionistas en América Latina. La independencia petrolera de Brasil, más aún con el descubrimiento reciente de yacimientos *off shore*, ha cambiado sustancialmente las relaciones entre los dos países y le ha dado a Brasilia una ventaja no solamente en cuanto a la balanza comercial, sino también con respecto a las relaciones políticas. Este descubrimiento llevará a que Brasil se convierta en un importante exportador de petróleo en los próximos años. La estrategia del gobierno del presidente Chávez de sustituir las relaciones comerciales con Colombia por importaciones provenientes de Brasil y Argentina ha creado una relación de creciente dependencia con su vecino del Sur. Sin embargo, el escándalo de los *containers* de comida importada descompuesta también ha llevado a reevaluar esta situación. Es indudable que el manejo y distribución de importaciones recibidas por tierra desde Colombia son mucho más fáciles que aquellas que entran al país por transporte marítimo y deben ser procesadas por los puertos, que han mostrado ser altamente ineficientes y corruptos.

Así, los acuerdos comerciales pasan a ser el aspecto fundamental de sus vínculos. Los presidentes de ambos países han puesto en práctica una

dinámica de reuniones trimestrales para realizar seguimiento a estos intercambios. Las importaciones desde el Sur van desde automóviles hasta productos agroalimentarios. En este último rubro, Brasil se ha convertido en uno de los principales proveedores. De igual forma, se han incrementado las inversiones de empresas brasileñas en las obras del metro así como construcción de represas, puentes y ferrocarriles, entre otros.

Los casos más recientes han sido las iniciativas aprobadas en abril y agosto de 2010, las cuales favorecen a Brasil. En el primer caso, fueron firmados 22 acuerdos en 10 áreas donde destacan los sectores eléctrico, petroquímico, financiero y alimentario. Es de especial interés el primero, puesto que dada la crisis de electricidad que viene confrontando Venezuela desde 2009, Brasil pasa a ser cooperante en esta área cuando antes Venezuela había sido un suplidor seguro de electricidad desde el estado Bolívar, al norte de Brasil. Posteriormente se suscribieron 27 convenios en áreas que incluyeron finanzas públicas, proyectos sociales, relaciones fronterizas y tecnología. Una vez más, se firmó un acuerdo relativo a la instalación de la refinería mixta en Pernambuco, plan que ha estado presente durante los últimos cinco años pero que parece no ejecutarse como empresa mixta por falta de recursos de la estatal venezolana PDVSA.

Según las declaraciones de Nelson Quijada, presidente de la Cámara Venezolana-Brasileña (en Tovar, 2010), en 2009 el intercambio comercial fue de US\$ 6.000 millones y se espera que en 2010 llegue a US\$ 5.000 millones. El rubro de importación más importante en el caso venezolano es el de alimentos, especialmente carne de res, pollo y maquinaria agrícola. Las exportaciones desde Venezuela se concentran en los derivados petroleros.

En el ámbito regional, aún no ha sido posible la incorporación plena al Mercosur, pues está pendiente la aprobación por parte del Poder Legislativo de Paraguay. Un importante avance fue que el Senado de Brasil aprobó después de años de discusión esta incorporación. Sin embargo, desde la perspectiva del cada vez más debilitado empresariado venezolano, la competitividad de sus homólogos sobrepasa con creces sus capacidades. Consideran que la entrada como miembro pleno de esta organización perjudicará aún más su ya precaria situación. Como ha venido ocurriendo en los últimos años, puede esperarse que los negocios se realizarán con las empresas del Estado, las cuales no se caracterizan por su transparencia ni por el grado de cumplimiento de lo acordado. No obstante los riesgos, el incremento en los negocios bilaterales parece indicar que los beneficios

para los inversores de Brasil sobrepasan las preocupaciones por la inseguridad jurídica.

En este sentido, el gobierno de Venezuela hace lo posible por cumplir con estos compromisos, ya que la alianza con el gobierno y el sector privado brasileño forma parte de su visión estratégica de la región. Lo considera como una alianza que debe mantenerse y que no es de ninguna forma conflictiva como su relación bilateral con Colombia. Pese a los históricos litigios fronterizos, en el caso de Guyana existe una posición de distensión que hace que ésta sea la frontera a la cual se le presta menos atención desde Caracas.

### **III. El ámbito suramericano: ¿complementación o distanciamiento?**

Como se señaló anteriormente, el discurso oficial de ambos gobiernos ha sido uno de alentar la complementariedad y establecer alianzas en el ámbito regional. Sin embargo, algunas actuaciones del presidente Chávez, especialmente a partir de 2007, cuando comienza el proceso de radicalización de su revolución bolivariana y la construcción del “socialismo del siglo XXI”, podrían llevar a un cierto distanciamiento, por lo menos en lo que respecta al cuadro de relaciones regionales en Suramérica. En este sentido, se considera que las adquisiciones militares no han afectado las relaciones bilaterales, aunque quizás en el mediano plazo puedan convertirse en un punto de debate si no se logran desarrollar prácticas de transparencia y medidas de confianza. Las relaciones con este vecino son diametralmente diferentes a las que se desarrollan con Colombia, especialmente en los últimos dos años, en los cuales han vivido momentos de alta conflictividad y tensión. Incluso justamente Brasil ha asumido un papel importante como mediador informal en varias ocasiones, buscando mantener una estabilidad regional, especialmente en la subregión andina.

Es en el ámbito de la integración y cooperación regional donde sí pueden detectarse ciertas diferencias entre los dos gobiernos y sus objetivos de liderazgo regional. Éstas se manifiestan claramente en el hecho de que ante la creciente fragmentación y debilitamiento de las instancias tradicionales, como la CAN y Mercosur, en los últimos años surgen dos propuestas. Unasur, liderada por Brasil, y ALBA, motorizada desde Venezuela. Como se verá más adelante, en algunos ámbitos, especialmente en los de seguridad

y defensa, han aparecido perspectivas diferentes sobre cómo abordar ciertas coyunturas que tienen que ver con el hecho de que existen diferencias con respecto a la percepción de las principales vulnerabilidades que enfrentan los países de la región y, en función de esto, sobre las respuestas que pueden construirse desde las instancias multilaterales de cooperación.

## A. Adquisiciones militares

Estas nuevas iniciativas de cooperación se producen en el marco de crecientes tensiones bilaterales que se relacionan con los tradicionales conflictos fronterizos entre países, como los casos de Chile y Perú, por problemas fronterizos, pero que están más relacionados con diferencias políticas, como los de Ecuador-Colombia y Colombia-Venezuela, así como nuevos aspectos que giran fundamentalmente alrededor de los temas de acceso a recursos y medioambientales, como son los de Brasil y Bolivia por el gas, Paraguay y Brasil por la represa de Itaipú y Argentina-Uruguay por las papeleras. Por lo tanto, mientras se refuerza, por un lado, el discurso integracionista, por el otro, aumentan las tensiones interestatales. El caso más reciente es la ruptura de relaciones entre el gobierno venezolano con su vecino Colombia en julio de 2010, aunque éstas fueron reestablecidas a comienzos de agosto.

No obstante, es poco probable que los conflictos interestatales lleguen a confrontaciones militares tradicionales, que no se han producido en la región desde hace casi 20 años. Lo que se puede esperar son tensiones fronterizas focalizadas. Por esta razón, surge la interrogante sobre por qué se está llevando a cabo un rearme en varios países, especialmente en la región suramericana, situación que ha generado un debate en torno a estas adquisiciones militares.

Por un lado, los gobiernos argumentan que están en un proceso de modernización y reequipamiento, ya que los dispositivos actuales son obsoletos. En esto es fundamental tomar en consideración que hasta 2009, los altos precios de los *commodities* (petróleo, cobre, gas) permitieron que varios gobiernos de la región pudiesen destinar estos recursos adicionales a la adquisición de armas y equipos militares. Hay dos argumentos adicionales. En primer lugar, la necesidad de fortalecer las capacidades de defensa de la soberanía ante amenazas de posibles intervenciones por parte de otros países, esgrimido básicamente por el gobierno de Venezuela. En segundo término, la prioridad de incrementar la capacidad de defender el territorio ante ame-



nazas como el narcotráfico y el crimen organizado internacional, así como protegerse de vulnerabilidades asociadas al medioambiente y recursos naturales, este último en referencia a la Amazonía desde la perspectiva de Brasil.

Por otro lado, los sectores críticos a estas adquisiciones argumentan que se está produciendo una nueva “carrera armamentista”, un comportamiento competitivo en la compra de armas, que lleva a un desequilibrio del poder militar en la región. En cuanto a gasto militar, Venezuela ocupa el sexto lugar, después de Brasil, Colombia, Chile, México y Argentina, aunque en los últimos cinco años ha sido el país que más ha incrementado este gasto. En este período, según los datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI), después de Chile ha sido el mayor comprador de armas en América Latina y en 2008 llegó a superar a este país del Cono Sur. Especialmente desde Estados Unidos se ha manifestado el temor de que parte de este armamento pueda posteriormente desviarse hacia las FARC. En este sentido, es importante tomar en consideración el *impasse* que surgió con el gobierno de Suecia en 2009, cuando unos lanzacohetes adquiridos con anterioridad por el gobierno venezolano fueron descubiertos en manos de las FARC. Adicionalmente, se ha destacado (Diamint, 2009) que mientras los demás países realizan compras de equipos que son operables solamente por personal militar, el gobierno venezolano realiza un porcentaje importante de compras que pueden destinarse a armar a la población civil.

Las principales adquisiciones de armamento y equipos entre 2005 y 2008 incluyen, entre otros:<sup>1</sup>

<b>Tipo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Proveedor</b>
Fusiles AK 103	100.000	Rusia
Helicópteros MI 8, 17, 24 y 26 I 26T	51	Rusia
Radares JYL de largo alcance	10	China
Satélite de telecomunicaciones Venesat 1	1	China

<b>Tipo</b>	<b>Cantidad</b>	<b>Proveedor</b>
Misiles KAB 500/1500	200	Rusia
Misiles aire-superficie	150	Rusia
Aviones de combate SU 30	24	Rusia
Misiles aire-aire de mediano alcance Vympel R 27	100	Rusia
Misiles aire-aire de corto alcance Vympel R 73	150	Rusia
Miras ópticas de visión nocturna para rifles	s/i	Bielorrusia
Misiles aire-superficie	s/i	Bielorrusia
Rifles Dragunov	5.000	Rusia
Lanzacohetes RPG-7	s/i	Rusia
Equipos antimotines	s/i	China
Dispositivos antiaéreos portátiles Iгла-S y RBS-70	s/i	Rusia
Aviones de entrenamiento K-8	18	China
Patrulleros Novantia	8	España
Submarinos Kilo	3	Rusia

Fuente: Jácome (2010).

Como se puede apreciar, el proveedor más importante ha sido Rusia y se estima que hasta 2009 el monto gastado fue de alrededor de US\$ 4,5 millones (González, 2009). Adicionalmente, en septiembre de 2009, Rusia le otorgó una nueva línea de crédito de US\$ 2,2 millones para adquirir, entre otros (*El Universal*, 2-2-10; González, 2009):

- 92 tanques T-72
- Más de 300 vehículos blindados BMP-3
- Sistemas de defensa aérea S-300VM Antey-2500, Buk M2 y sistemas misilísticos S-125 Pechora
- Baterías móviles de lanzacohetes múltiples 9K58 y misiles Smerch

Según Bromley (2009), las adquisiciones venezolanas tienen varios objetivos. En primer término, como lo ha anunciado el gobierno desde hace años, modernizar sus equipos. En segundo término, la profundización de relaciones con otros países en función de la búsqueda por parte del gobierno del establecimiento de un modelo multipolar. En este sentido, aparte de las relaciones comerciales, Venezuela ha fortalecido la adquisición de material militar con Rusia, China, Bielorrusia e Irán. En tercer término está la hipotética intervención militar de Estados Unidos que, como se ha señalado públicamente, podría producirse a través del vecino país de Colombia.

Sin embargo, también existen contradicciones entre las hipótesis de conflicto y los equipos que se han estado adquiriendo. Desde el oficialismo, se ha insistido en que estas adquisiciones tienen una finalidad defensiva y en que de ninguna forma son ofensivos. Se ha señalado (González, 2009) que estas compras se orientan básicamente a una ofensiva convencional de un enemigo con un poderío similar, lo cual se contradice con la tesis de una “guerra de resistencia”, que ha sido el planteamiento principal del discurso oficial en los años recientes. Adicionalmente, se ha puntualizado (Romero, 2007) que existe una contradicción entre algunas de estas adquisiciones y el argumento de que se está ante un escenario de guerra asimétrica, ya que en este tipo de conflicto no se utilizan armas convencionales. En este sentido, los aviones, helicópteros y misiles antiaéreos son de poca utilidad, al contrario que los fusiles, armas portátiles y otros sistemas ligeros.

Se ha señalado (Benítez - Celi - Jácome, 2010) que en este tema del armamentismo sería recomendable también tomar en consideración tres puntos adicionales. En primer término, el aspecto del desarrollo de industrias militares en la región, la creciente presencia del tema nuclear y el tráfico de armas ligeras, que tiene una relación directa con la violencia urbana, que se incrementa cada vez más en ciudades como Río de Janeiro, San Pablo y Caracas.

Aunque en menor escala, varios países suramericanos están creando y ampliando industrias militares, siendo Brasil el mayor proveedor de armas en América del Sur. Ejemplo de ello son los Super Tucano de la empre-

sa Embrear que, por ejemplo, han sido vendidos a las fuerzas aéreas de Colombia y Ecuador. Cabe señalar que en el caso específico de Venezuela, los diferentes convenios que se han firmado especialmente con Rusia y China contienen cláusulas que contemplan la transferencia tecnológica.

En este sentido, entre los objetivos a mediano plazo planteados por el CDS ([www.cdsunasur.org](http://www.cdsunasur.org)) se incluye la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa y uno de sus ejes fundamentales es una creciente autonomía estratégica que se lograría a través del fortalecimiento de la industria de armamentos y por la cooperación en esta área. En función de ello, en un taller efectuado a finales de junio de 2010 en Quito, se adelantaron discusiones sobre los avances en esta área.

Adicionalmente, el tema nuclear también pasa a ocupar un lugar en esta agenda sobre armamentismo. En el caso de Brasil, fue a través del convenio Brasil-Alemania que comenzó en 1975 y las más recientes iniciativas en torno a submarinos con propulsión de energía nuclear. Más recientemente, el presidente venezolano ha señalado públicamente que existe la posibilidad de desarrollar conjuntamente con Irán proyectos de energía nuclear para fines pacíficos. Entre los acuerdos del CDS (Secretaría Pro-Tiempo, 2010) se privilegia el de mantener a Sudamérica como una zona libre de armamento nuclear y la utilización de la tecnología nuclear solamente para propósitos pacíficos.

Pese a que Brasil y Venezuela están entre los países con mayores adquisiciones de equipos militares, esto no ha afectado sus relaciones de vecindad, especialmente debido al hecho de que esta es la única frontera en la cual Venezuela no mantiene un litigio fronterizo. Por lo tanto, ninguno de los dos países siente que estas compras representan una amenaza para su seguridad. Es importante señalar que en las relaciones entre los dos países, los temas de seguridad y defensa no desempeñan un papel importante ni tampoco conflictivo. Un buen ejemplo de ello es el acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos, el cual fue presentado a los miembros de Unasur en 2010, sin que recibiera ningún tipo de observación o crítica desde Caracas, caso diametralmente opuesto al de su vecino colombiano.

## B. Crisis con Colombia

Los últimos diez años de relaciones entre Venezuela y Colombia han estado marcados por una tendencia cíclica de conflictividad y acercamiento

asociada no solamente a las relaciones bilaterales sino también al contexto hemisférico. En este sentido, han sido varios los temas que han llevado a un incremento de los temores mutuos (Ramírez et. al., 2005), entre los que pueden señalarse:

<b>Del lado venezolano</b>	<b>Del lado colombiano</b>
El equipamiento de las fuerzas armadas colombianas para afrontar la situación interna que se percibe puede producir un desequilibrio militar.	La cercanía del gobierno central venezolano con algunos gobiernos locales que rechazan el Plan Colombia. Esto puede dificultar el control conjunto de las fronteras y facilitar –por acción o por omisión– la utilización de territorio venezolano para resguardo de las guerrillas. La percepción de que el gobierno venezolano no desea cooperar en actividades conjuntas que ayuden a controlar la frontera.
Por su estrecha relación con el gobierno de Estados Unidos, que Colombia se convierta en una punta de lanza para desprestigiar, amenazar o confrontar al gobierno del presidente Chávez.	El gobierno venezolano puede obtener una ventaja de su proximidad ideológica con la guerrilla e intervenir en el debate político interno del país.
El apoyo de las elites colombianas a la oposición venezolana.	La utilización del tema del difereando limítrofe para alentar el nacionalismo en un momento en que esté enfrentando problemas internos.

El creciente clima de tensiones que se ha vivido entre los dos países, especialmente a partir de marzo de 2008, influye sobre la dinámica no solamente de las relaciones bilaterales entre los dos gobiernos centrales, sino también sobre los vínculos fronterizos y aquellos que se producen en las dinámicas suramericanas y continentales.

Las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Venezuela han oscilado entre el acercamiento/distensión y la tensión/conflictividad. En este

sentido, se ha planteado que entre 1999-2010 los vínculos han pasado por tres etapas orientadas por los mismos objetivos de cada lado (Ramírez, 2010). En el caso venezolano, busca influir sobre el conflicto colombiano, pues para su proyecto es de importancia primordial la expansión y consolidación de la “revolución bolivariana” y, considerando que percibe a Colombia como un área de influencia de Estados Unidos en la región, es estratégica su influencia. Por el lado colombiano, se busca que la proximidad ideológica con las FARC no se traduzca en un apoyo abierto, por lo que se ha intentado enfatizar las relaciones comerciales.

Estas tres fases han pasado desde una neutralidad activa (1999-abril 2002), tensiones y reconciliación (abril 2002-2007) hasta una alta tensión (2008-2010). Desde inicios del gobierno del presidente Chávez se perfilaron opciones distintas en la política exterior de los dos gobiernos, relacionadas con puntos de desencuentro fundamentales relativos al conflicto interno colombiano, el Plan Colombia y el papel de Estados Unidos. En este marco, a partir de 2008 se produjo la orden por parte del primer mandatario venezolano de reducir y luego interrumpir las relaciones comerciales. De esta forma, el comercio bilateral pasó de US\$ 6.514 millones en 2008 a US\$ 2.600 en 2009, con la perspectiva de que bajara aún más en 2010 (Romero, 2010). Esta situación ha repercutido favorablemente sobre las relaciones comerciales con otros países, especialmente con Brasil y Argentina, que han buscado llenar el vacío dejado por la disminución del comercio bilateral con Colombia.

Sin embargo, esta sustitución de proveedores, especialmente en el área agroalimentaria, también ha tenido repercusiones negativas para el gobierno venezolano. Como se puntualizó anteriormente, el transporte y distribución de alimentos desde este país se produce por vía terrestre y es mucho más expedita. En cambio, las importaciones desde Brasil así como desde Argentina se realizan por vía marítima y el proceso de entrada y distribución desde los puertos venezolanos ha mostrado ser mucho más complicado. Un claro indicador de esta situación han sido los múltiples escándalos entre mayo y agosto de 2010 con respecto a los *containers* encontrados con productos alimentarios descompuestos y vencidos.

El más reciente *impasse* con Bogotá se produjo en julio de 2010, cuando el gobierno del ahora ex presidente Uribe denunció la presencia de líderes y campamentos guerrilleros en las zonas fronterizas venezolanas<sup>2</sup> ante la OEA, a lo cual le siguió la ruptura de relaciones y su posterior reanudación

breves días después de la asunción del presidente Santos. Pese a que se han establecido cinco comisiones bilaterales para negociar distintos aspectos, especialmente el comercial, será importante ver si en el corto y mediano plazo se logra crear un clima de confianza mutua que permita superar los ciclos de tensiones y conflictividad. Por lo antes expuesto, puede esperarse un fortalecimiento de las relaciones comerciales, situación necesaria para la política doméstica de Caracas.

### C. Los retos del liderazgo regional

En los últimos diez años, Brasil ha desarrollado un papel mucho más activo en la región, especialmente a partir del gobierno de Fernando Enrique Cardozo y más aún con Lula Da Silva. El mejor ejemplo es que a partir de 2004 asumió el liderazgo de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (Minustah), una diplomacia tras bastidores en los conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela así como su papel en la crisis de Honduras en 2009. Desempeñó un papel fundamental en el proceso de creación de la Unasur y del CDS. Más recientemente ha jugado un papel importante en la iniciativa de conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CEALC).

De acuerdo con las estadísticas del Fondo Monetario Internacional, Brasil es la 8ª economía más importante del mundo y representa 40% del PIB de América Latina y el Caribe y 55% del de Suramérica (Arnson - Sotero, 2010). Esto le ha permitido proyectarse como un actor global formando parte de lo que se consideran como las economías emergentes, junto con India y China. Más recientemente, en el ámbito diplomático, se vio en el esfuerzo conjunto desarrollado con Turquía para promover un acuerdo entre Irán y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En este sentido, también en los últimos años ha estado presente su deseo de convertirse en un miembro permanente de este Consejo una vez que se decida su ampliación.

Sin embargo, también se ha planteado (Hurrel, 2010) que de su parte predomina una posición ambivalente en cuanto a asumir el liderazgo regional. Aunque se ha concentrado en asumir un papel importante para mantener la estabilidad política regional, siempre buscando fomentar el diálogo y la negociación entre las partes en conflicto, bien sea en los ámbitos nacionales (Bolivia, Venezuela) o bilaterales (Colombia, Venezuela y Ecuador). En el último año existe la sensación de que más bien se está re-

tirando, que ha decidido buscar su papel como actor global sin los problemas que puede tener el liderazgo de una región conflictiva, especialmente en la subregión andina. En este sentido, se percibe que tanto México como Brasil, que son los dos jugadores importantes, no desean asumir los costos de un liderazgo regional. Se percibe que existen crecientes tensiones entre su papel de actor global y actor regional.

Respecto de este debate sobre el liderazgo brasileño también hay que preguntarse si sus vecinos están dispuestos a aceptarlo. Es una pregunta especialmente pertinente para Argentina así como para Venezuela. Por otro lado, las divergencias ideológicas con el gobierno de Colombia y Perú también representan obstáculos. En el caso específico venezolano, como se señaló anteriormente, un tema de debate ha sido si, pese a las aparentes buenas relaciones entre los dos vecinos, no se ha ido desarrollando una pugna por el liderazgo regional. En este sentido, se ha especulado sobre el hecho de que Venezuela, sobre la base de su poderío energético, busca ejercer un liderazgo que incluso ha sido anunciado como parte de su estrategia internacional. En la región podría percibirse que se puede desarrollar una creciente tensión entre Unasur y ALBA, que se erige como una perspectiva alternativa pero en la cual existe una relación asimétrica entre Venezuela y los demás miembros. Ejemplo de ello es que en la VII Cumbre del 17 de octubre de 2009 en Cochabamba, se decidió constituir el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de ALBA-TCP como parte del Consejo Político y se determinó que uno de sus principales objetivos sería definir una “Estrategia de Defensa Integral Popular Conjunta” y la constitución de una “Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas de ALBA-TCP”.<sup>3</sup> Esta acción podría interpretarse como el inicio de la conformación de una institucionalidad paralela, especialmente después de que Unasur aprobó, en mayo de 2010, la conformación del Centro de Estudios Estratégicos, que funcionará en Buenos Aires y que será un ente asesor del CDS. Sin embargo, no se han tomado pasos específicos dentro de ALBA y el Ministro de Defensa de Ecuador afirmó durante una presentación sobre el Consejo de Defensa Suramericano realizada en Washington D.C. el 20 de septiembre de 2010, que esta instancia no se implementaría.<sup>4</sup>

Otro escenario donde también se puede ver esta posible rivalidad es en Centroamérica y en el Caribe, donde parece haber una especie de competencia en cuanto a recursos para la cooperación. En el caso venezolano, con la iniciativa de PetroCaribe, que lleva muchos años funcionando, aunque una gama de los proyectos anunciados no se estén desarrollando y la baja de



los precios del petróleo puede influir en la sustentabilidad de esta iniciativa. Mientras tanto, las inversiones brasileñas tanto públicas como privadas están aumentando en países como El Salvador y Nicaragua. También está el caso de Cuba, donde se considera que el acercamiento entre La Habana y Brasilia que se ha producido en los últimos dos años tiene la finalidad de disminuir la dependencia con Caracas y adelantar los intereses del país del Sur en el Caribe. Brasil se ha convertido en el cuarto socio comercial más importante de la isla (Mendelson Forman, 2010). Igualmente, el interés de Brasil en el Caribe se manifiesta claramente en su presencia, junto con otros países del Cono Sur como Chile y Uruguay, en Haití. Se ha señalado (Mendelson Forman, 2010) que la experiencia en Haití es un claro indicador de la estrategia brasileña de ejercer el liderazgo en la región, pero en el marco de instituciones multilaterales.

Sin embargo, en el marco de lo que se percibe como una aparente ambivalencia para asumir un liderazgo regional más fuerte que vaya más allá de Haití, aunque sin una base de sustento realista, especialmente después de la crisis económica mundial y sus efectos sobre los precios del petróleo, no puede descartarse que el presidente Chávez desee aprovechar este posible vacío, pese al distanciamiento y creciente aislamiento de su gobierno ante su radicalización interna con los planteamientos del socialismo del siglo XXI.

En función de ello, en términos más político-ideológicos, en el ámbito de América Latina y el Caribe ha existido una diferenciación entre el modelo socialista reformista de justicia social adelantado por el gobierno de Lula y el radicalismo de Chávez. Se han perfilado como dos opciones de izquierda, pero donde parece que el primero va ganando más terreno mientras que el segundo se deteriora y ve disminuir las alianzas cuando gobiernos como el de Ecuador y hasta Bolivia parecen ir marcando distancia, especialmente en lo que respecta a sus posiciones más beligerantes en el ámbito regional e internacional.

## IV. Conclusiones

Puede esperarse que las relaciones comerciales continúen siendo el eje fundamental, favoreciendo a las empresas tanto públicas como privadas brasileñas. En el ámbito de la seguridad y defensa, también podría esperarse una mayor cooperación, especialmente en lo que se refiere al narcotráfico,

ya que los dos países se han convertido en las vías de paso por excelencia del tráfico de drogas hacia Europa, África y Estados Unidos. Sería significativo que se establecieran importantes acuerdos de cooperación en esta materia, aunque ésta podría verse limitada por el acuerdo de diálogo establecido en marzo de 2010, cuando la Secretaria de Estado visitó Brasil y se creó un consenso sobre la necesidad de manejar amenazas como el narcotráfico en forma conjunta así como ver temas que se relacionan con el medioambiente y desarrollo de biocombustibles y relaciones comerciales.

Adicionalmente, otro elemento que requerirá de un seguimiento es el hecho de que comparten una creciente relación con Irán, aunque la de Brasil tiene mucho más que ver con intercambios comerciales que con la retórica político-ideológica de Caracas.

Un factor importante que también puede incidir sobre los vínculos entre estos países es el hecho de que en Venezuela se ha producido en los últimos once años un “hiper-presidencialismo” en la política exterior, a través del cual es el Presidente de la República el que marca la pauta de las relaciones con los demás países. Esto se vio en gran medida con Bogotá, pues las tensiones personales entre los mandatarios debilitaron en gran medida la institucionalidad bilateral. Esto no ha ocurrido en la misma medida con el actual gobierno de Brasil, pero sí se considera que es de gran importancia que se mantengan y fortalezcan las instancias institucionales. Además, el presidente Chávez ha sido mucho más cuidadoso en cuanto a inmiscuirse en la política interna de su vecino, pese a las relaciones cercanas que mantiene con algunas organizaciones y movimientos sociales, especialmente en el marco del Foro Social Mundial.

En términos generales, puede señalarse que Venezuela necesita mucho más a Brasil que Brasil a Venezuela, ya que para el primero sus alianzas con otros países, especialmente con Argentina, son mucho más importantes. Incluso, en ocasiones, Venezuela puede ser un vecino incómodo, especialmente en el marco suramericano, lo cual probablemente seguirá requiriendo de esfuerzos diplomáticos adicionales de contención por parte de Brasilia.

## Notas

1. No existe una fuente oficial que brinde información sobre estas adquisiciones. Por lo tanto, se elabora este cuadro de acuerdo con

distintas fuentes, con ausencia de información en cuanto a algunos ítems y se señala que probablemente existen imprecisiones. Igualmente, debe advertirse que se incluyen adquisiciones que han sido anunciadas pero que no necesariamente han sido efectuadas y/o entregadas.

2. En El Nula, Machiques y Sierra de Perijá, del estado Zulia y en Elorza, Guasualito y Achagua, del estado Apure (*El Universal*, 16 de julio de 2010).
3. Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas expresaron su reserva, ya que pertenecen al Sistema de Seguridad Regional (RSS, por sus siglas en inglés) de las islas del Caribe Oriental ([www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org)).
4. Panel de discusión "The Emerging South American Defense Council", organizado por la Washington Office on Latin America y el Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert.

### Referencias bibliográficas

- ARNSON, CYNTHIA - SOTERO, PAULO (2010). *Brazil as a Regional Power: View from the Hemisphere*, Washington D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, [www.wilsoncenter.org](http://www.wilsoncenter.org).
- BENÍTEZ, RAÚL - CELI, PABLO CELI - JÁCOME, FRANCINE (2010). "La seguridad en América Latina y el Caribe en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes", en Mathieu, Hans y Carolina Niño (eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert.
- BROMLEY, MARK - GUEVARA, IÑIGO (2009). "Arms and modernization in Latin America", en Tan Andrew (ed.), *The Global Arms Trade*, London/New York, Routledge.
- DIAMINT, RUT (2009). "¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas", Policy Paper N° 24, [www.seguridad-regional-fes.org](http://www.seguridad-regional-fes.org).
- EL UNIVERSAL (2010). "Venezuela destaca como comprador de armas rusas", Caracas, 2 de febrero.
- GONZÁLEZ, DAVID (2009). "Las armas de la discordia", en *El Nacional*, Caracas, 4 de octubre, "Siete Días", págs. 1-2.
- JÁCOME, FRANCINE (2007). "Relaciones entre Venezuela y Brasil: cooperación energética y fortalecimiento de la integración", en Hofmeister, Wilhelm - Rojas, Francisco - Solís, Luis Guillermo (Comp.), *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos*, Río de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung/ FLACSO-Secretaría General.

- \_\_\_\_\_. (2010). "Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI", en Mathieu, Hans - Niño, Carolina (eds.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*, Bogotá, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert.
- RAMÍREZ, SOCORRO (2010). "Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones", en Ramos, Francesca - Romero, Carlos - Ramírez, Hugo (eds.), *Hugo Chávez, una década en el poder*, Bogotá, CEPI/OV/UR.
- RAMÍREZ, SOCORRO ET. AL. (2005). "Estados Unidos-Colombia-Venezuela: ¿una relación triangular?", en Ramírez, Socorro - Cadenas, José María, *Venezuela y Colombia. Debates de la historia y retos del presente*, Caracas, IEPRI/UCV.
- ROMERO, CARLOS (2010). *La victoria electoral de Juan Manuel Santos y su impacto en las relaciones de seguridad colombo-venezolanas*, Briefing, Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- SECRETARÍA PRO-TÉMPORE DEL CDS (2010). *The Process for Confidence Building Measures*, Quito, agosto.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2009). SIPRI Military Expenditure Database ([www.sipri.org](http://www.sipri.org)).
- TOVAR, MANUEL (2010). "Pragmatismo impulsó gestión de Lula", en *El Nacional*, Caracas, 30 de septiembre, pág. 11.

## RESUMEN

Hace poco más de cinco años, las relaciones entre Brasil y Venezuela descansaban alrededor de la cooperación energética y de una aspiración mutua de fortalecer la integración suramericana. Pese a que pueden aún prevalecer algunos de los objetivos comunes de esa época, la dinámica bilateral ha tenido ciertas modificaciones importantes. Así, los últimos años han estado marcados más bien por una creciente desintegración y fragmentación de la región. Se identifican las principales áreas de cooperación comercial que han pasado a ser el fundamento de las relaciones bilaterales y se plantea la interrogante sobre si los procesos adelantados actualmente a través de Unasur y de ALBA son complementarios o conflictivos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011

# Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad regional

Eduardo Pastrana Buelvas

Al final de la primera década del siglo XXI, el balance de las relaciones trilaterales entre Colombia, Ecuador y Venezuela es algo contradictorio y sumamente complejo. Los legados y las repercusiones regionales de la Política de Seguridad Democrática de Colombia (PSD) y de su encuentro con las doctrinas de seguridad de las “revoluciones” ecuatoriana y venezolana ponen altas cuotas de incertidumbre y numerosos retos para la normalización y estabilización de las relaciones político-diplomáticas y el avivamiento de las dinámicas de cooperación e integración. La pertinencia y contundencia del trabajo político de nueva aproximación hacia Ecuador y Venezuela que desarrolla actualmente el gobierno del presidente Santos en Colombia dependerá indubitablemente del reconocimiento minucioso de las posiciones y consecuencias que quedaron de la era Uribe Vélez en los temas de seguridad, defensa y política exterior.

La posición hasta ahora pragmática, sin presunciones y sin radicalismo ideológico de la administración Santos ante sus vecinos se ha com-

## **EDUARDO PASTRANA BUELVAS**

Abogado (Universidad Santiago de Cali-Colombia). Doctor en Derecho (Universidad de Leipzig-Alemania). Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Editor de la revista *Papel Político*. Profesor Asociado de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia.

plementado con una vigorosa agenda de diversificación de las relaciones exteriores y de recuperación del interés gubernamental por los procesos de integración latinoamericana. Esto beneficia poderosamente las relaciones de vecindad, pero no puede constituirse simplemente en un ejercicio de “pasar la página”. En el presente artículo se propone un recuento de los principales escollos en las relaciones trilaterales, un examen a la cuestión del “armamentismo” andino y un análisis de sus estrategias equívocas de política exterior. Este quehacer se complementa con dos apartados adicionales: un acercamiento analítico a la posibilidad de guerra entre Colombia y Venezuela y una actualización de los acercamientos diplomáticos en el inicio de la era Santos.

## **I. Retrospectiva de los conflictos y tensiones más visibles**

### **A. Entre Colombia y Venezuela**

En general puede realizarse un resumen especificado de problemas entre Colombia y Venezuela siguiendo a Benítez, Celi y Jácome (2010, págs. 7-11) y añadir algunos otros:

1. El país bolivariano ha intentado convertirse en antagonista regional de la relación de cooperación de Colombia con EEUU en asuntos de seguridad.
2. Su política de equipamiento militar inquieta a los dirigentes y opinión pública colombianos (se consideran desproporcionados el nivel y tipo de adquisiciones respecto a las amenazas internas y externas “reales” que enfrenta Venezuela y se denuncia el riesgo doble de que puede alimentar tanto un escalamiento del conflicto interno colombiano con la desviación de armas venezolanas hacia grupos ilegales como desatar una réplica armamentista regional por competencia entre Estados vecinos, alterando el equilibrio de poder).
3. Venezuela, por su parte, acusa a Colombia de desequilibrar la región por el fortalecimiento de su capacidad militar y de favorecer el espionaje e influencia dominante de EEUU sobre Suramérica, aunque Colombia advierte que se trata únicamente de incrementar

- su capacidad de respuesta interna ante amenazas domésticas como las FARC y los narcotraficantes.
4. En lugar de utilizar los canales diplomáticos e incluso extraoficiales para despejar la tensión sobre cuestiones sensibles, Colombia ha denunciado a Venezuela ante la OEA y ante el mundo como un país que tolera los campamentos de las FARC y las visitas de sus representantes, mientras Venezuela ha hecho otro tanto denunciando que paramilitares, funcionarios del DAS y agentes norteamericanos han estado detrás de actos de espionaje, saboteos y planes de golpes de Estado contra el gobierno de Caracas.
  5. Los intentos de intervención de Chávez abogando por el reconocimiento internacional de las FARC como fuerza beligerante y no terrorista, así como en la presión que ha realizado desde el ALBA y UNASUR junto a Ecuador para abogar por una negociación del gobierno colombiano con las FARC, han suscitado aún mayor desconfianza en Colombia hacia toda clase de mediación o interés de Venezuela al respecto.
  6. El rechazo venezolano al Plan Colombia y a la cooperación con la DEA en la lucha contra el narcotráfico ha devenido en una lucha entre las cifras colombo-norteamericanas y las cifras de Venezuela en su propia estrategia antidrogas.
  7. La adopción de poderes extraordinarios por parte de Hugo Chávez influye notablemente en el manejo discrecional y personalista que le da a su política exterior. Aunque su propósito está dirigido hacia la superación de las crisis de gobernabilidad interna ante factores adversos económicos y sociales múltiples no muy bien definidos y hacia la aceleración de la transformación del Estado “burgués” al Estado “socialista”, han sido inevitables sus consecuencias desinstitucionalizantes para el sistema de las relaciones exteriores. Actualmente, el presidente Chávez acude a una cuarta ley habilitante esgrimiendo su relevancia ante la emergencia invernal que en 2010 dejó en ese país unos 132.786 damnificados.<sup>1</sup>
  8. La pelea jurídica entre el ex presidente Uribe y el presidente Chávez con motivo de las demandas de los abogados del colombiano contra el mandatario venezolano es más que una desavenencia personal. Ante la Corte Penal Internacional, se ha intentado denunciar al venezolano por complicidad de los crímenes de guerra y de lesa hu-

manidad cometidos por las FARC. Ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos se le sindicó de violar la Convención Americana de Derechos Humanos protegiendo o cobijando en su país a terroristas y delincuentes.

## B. Entre Colombia y Ecuador

Aquí puede realizarse igualmente un resumen de controversias entre Colombia y Ecuador siguiendo también a Benítez, Celi y Jácome (2010, págs. 11-13) y aportarse otros:

1. La existencia de una línea fronteriza altamente permeable por parte de grupos armados ilegales, narcotraficantes y delincuentes, carente de vigilancia compartida y solidaria, socio-económicamente muy vulnerable.
2. El despliegue de acciones de fuerza y combate frontal por parte de Colombia al narcotráfico y la guerrilla tiene impactos perdurables sobre el lado ecuatoriano y no existen mecanismos claros de autocontención, especialmente cuando predomina el “principio de oportunidad”.
3. La presunción de Ecuador de llevar ante sus tribunales nacionales o a la justicia penal internacional a funcionarios colombianos de alta autoridad como el ex ministro de Defensa y hoy presidente Juan Manuel Santos y el ex comandante general de las Fuerzas Militares de Colombia y actual embajador de Colombia en Austria, Freddy Padilla De León, por su supuesta autoría intelectual en el bombardeo ilegal a territorio ecuatoriano en la llamada “Operación Fénix”.
4. La desconfianza permanente de Ecuador a ser involucrado en el Plan Colombia y en la estrategia colombo-norteamericana de seguridad, además de su reticencia a establecer mecanismos específicos de coordinación oponiendo el principio de “cada uno cuida de su propio patio”.
5. La intermitencia y debilidad de la Comisión Binacional de Fronteras (Combifron) como mecanismo solucionador de los dilemas bilaterales de seguridad.
6. La continuidad de las dos demandas internacionales interpuestas por Ecuador contra Colombia a razón de los efectos perjudiciales de las fumigaciones aéreas con glifosato sobre el otro lado de la frontera



ante la CIJ y ante la Corte Interamericana por la muerte de un ecuatoriano durante el bombardeo ilegal.

## **II. El “armamentismo” de los tres andinos como obstáculo a la integración en seguridad y defensa**

Las adquisiciones militares han tenido un incremento particularmente notorio en América Latina en la última década, lo que trajo inevitablemente consigo rumores de “carreras armamentistas” que evocan viejas controversias fronterizas, viejos resquicios de la extinta bipolaridad ideológica de guerra fría y apelan a nuevos conflictos políticos entre gobiernos “conservadores” y “alternativos” y nuevos dilemas de seguridad nacionales, bilaterales y regionales. De acuerdo con cifras recientes, para el período 2003-2007 América Latina aumentó el volumen de armas transferidas en un 47% con respecto al período 1998-2002 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 166). Según el informe emitido en 2009 por el Instituto de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI, por sus siglas en inglés), el gasto militar en Suramérica se elevó considerablemente en los últimos años hasta alcanzar los 48,1 billones USD en 2008 y comprendiendo un aumento general del 50% en este rubro para la década 1999-2008 en comparación con la década anterior (SIPRI, 2009, pág. 2). Para el año 2009, Suramérica experimentó un gasto militar general cercano a los 51,8 billones USD aun a pesar del contexto de crisis económica mundial (SIPRI, 2010, pág. 10). Colombia, Ecuador y Venezuela no han escapado a esta dinámica general, si bien, como se examinará más adelante, sus motivaciones políticas, su orientación y su nivel de compras en este sector han sido distintos, aunque invariablemente relacionados por la proximidad geográfica, el desbordamiento transnacional del conflicto armado interno colombiano y la realidad de un conflicto ideológico que ha salpicado y en ciertos puntos transformado sus relaciones trilaterales.

A simple vista, el “armamentismo” venezolano –ligado al proyecto ALBA– intentaría ser una respuesta disuasiva a la influencia ortodoxa de EEUU en las dimensiones política, militar y comercial en América Latina y una fuente de persuasión para aglutinar en la región a naciones de menor tamaño y capacidades dentro de su esfera de influencia protosocialista. El

“armamentismo” colombiano obedecería a necesidades internas de contra-insurgencia y a un realineamiento con los EEUU para la recuperación de la legitimación hegemónica de los norteamericanos en la región, después de un período de incómoda “independencia” suramericana y de concentración de los intereses de seguridad nacional y global de EEUU en Europa oriental, Oriente Medio y el sudeste asiático. Por su lado, el aumento del poder armado de Ecuador estaría impulsado por la resurrección de antiguas discrepancias fronterizas con el Perú, el incremento de la capacidad militar de ese mismo país en la última década y la amenaza cercana del “armamentismo” colombiano y de sus grupos paramilitares.

Para ingresar con mayor profundidad al trasfondo complejo de las políticas de rearme andino no basta con examinar únicamente los detalles de las adquisiciones, puesto que la cadena de factores que intervienen en un proceso decisonal gubernamental incluye motivaciones, intenciones, percepciones, interpretaciones, memoria histórica y entorno político. Las relaciones internacionales comprometen más que la respuesta de un Estado o gobierno a las decisiones internas –como el equipamiento– y exteriores de otros, dado que involucran siempre expectativas mutuas respecto a la identidad y las decisiones políticas del otro (Klotz - Lynch, 2007, pág. 17).

Antes de abordar argumentos políticos e interpretativos, es conveniente realizar una exposición breve de las compras militares venezolanas, ecuatorianas y colombianas.

Venezuela aumentó en 2007 su gasto militar en un 78% respecto del 2003, siendo Rusia su proveedor principal (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Entre 2005 y 2007, Venezuela y Rusia firmaron 12 contratos para la provisión de armamento por un valor presumiblemente superior a los 4,4 billones de dólares. En 2005, Venezuela obtuvo de Rusia diez helicópteros de combate Mi-35, tres helicópteros de transporte pesado Mi-26, cuarenta helicópteros multipropósito Mi-17, cien mil rifles AK-103 y veinticuatro aviones de combate Su-30MK (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Igualmente, se firmaron contratos para la construcción de dos fábricas en Venezuela para producir ese tipo de rifle y su respectiva munición, además de contratos para la adquisición de tecnología militar con España, China y Bielorrusia (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). El carácter predominante de este aprovisionamiento tiene que ver con la doble función defensivo-ofensiva que le brinda el poder destructivo y alcance de estos equipos, el

potencial de autoabastecimiento de la transferencia tecnológica y el origen multipolar y competitivo de sus vendedores frente a EEUU, proveedor tradicional y con reservas de los latinoamericanos.

Por el lado de Colombia, el solo factor material da cuenta de una orientación distinta con respecto a la funcionalidad de las compras. Desde 2003 se ha ubicado como uno de los Estados con mayor gasto militar en América Latina, especialmente si se compara según el porcentaje del crecimiento del PIB (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Para 2008 se calcula que Colombia tuvo un gasto de algo más de 9.076 millones USD (SIPRI, 2009, pág. 2). En la definición de este gasto se destacan tanto el papel de EE.UU. como principal proveedor financiero y de armamento (71% del armamento nacional) especialmente a través del Plan Colombia como la inclusión del impuesto extraordinario al patrimonio establecido por la administración Uribe con la intención de recaudar unos 4 billones de pesos para sostener la Política de Seguridad Democrática (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169). Desde 1990, la cooperación norteamericana le ha permitido a Colombia proveerse de cinco aviones de transporte C-130B Hércules, treinta y tres aviones de combate ligero Bronco OV-10 y más de cien helicópteros del tipo Bell-205, Bell-212 y Blackhawk (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170). Por el lado de otros proveedores, Colombia ha obtenido de Brasil, desde mediados de los noventa, catorce aviones Tucano (EMB-312) y veinticinco aviones Súper Tucano del tipo “combate ligero” (EMB-314, como los utilizados en el bombardeo a alias “Raúl Reyes”), componentes y misiles de origen israelí, de España cuatro aviones de transporte españoles del tipo C-295, uno del tipo CN-235MP y quince obuses SBT de 150 mm, además de dieciséis helicópteros rusos de transporte del tipo Mi-17 entre 1997 y 2002 y un acuerdo para ensamblar nacionalmente los vehículos para transporte de tropas del tipo BTR-80 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170). El tipo predominante de este equipamiento es el uso doméstico (necesidades de seguridad), pero llaman la atención compras más apropiadas para la defensa, como los obuses españoles, el Boeing 767 adecuado por Israel para misiones de carga y de abastecimiento aéreo de combustible y los veinticuatro cazabombarderos israelíes Kfir C10 (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170).

Para el caso de Ecuador, su posicionamiento reciente en términos militares tuvo que ver con el conflicto bilateral con Perú en la zona fronteriza del Alto Cenepa, producto de las incursiones ilegales de tropas peruanas en

territorio ecuatoriano y su ataque abierto y derrota entre enero y febrero de 1995. Desde principios de los noventa, este país se equipó con dos fragatas relevadas del servicio de la Marina Real británica así como dos aviones de transporte militar pesado tipo Hércules C-130 y aviones de combate Cessna A-37B Dragonfly entregados por la Fuerza Aérea norteamericana (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170), además de contar con aeronaves Mirage F1, Kfir C.2, Jaguar y helicópteros de múltiple propósito que cumplieron un papel central en el conflicto. Entre sus siguientes dos etapas de mejoramiento se encuentran tanto la adecuación de 8 de sus Kfir según los estándares europeos y la compra de 222 misiles antiaéreos rusos tipo SA-16 Gimlet (Bromley - Guevara, 2009, pág. 170), el cierre definitivo de la competencia con el Perú, como la nueva preocupación de equipamiento generada por la inestabilidad fronteriza colombo-ecuatoriana magnificada en el marco del Plan Colombia y la PSD. En el contexto del bombardeo ilegal por parte de Colombia a territorio ecuatoriano en 2008, el plan de modernización de 2006 se aceleró considerablemente. Se ha anunciado la compra de 24 aviones brasileños Súper Tucano EMB-314, siete helicópteros tácticos de la India HAL ALH Dhruv, radares, aviones y componentes de China dentro de un acuerdo de cooperación, la actualización de sus helicópteros Súper Puma y sistemas de vigilancia electrónica, el reemplazo de su flota de tanques con tanques chilenos del tipo Leopard 1V MBT, la adquisición de fragatas chilenas y la solicitud de aeronaves de vigilancia no tripuladas con posibilidad de ataque tipo IAI Heron y Searcher (Bromley - Guevara, 2009, pág. 171). A la fecha, se difundió la compra adicional de 12 aviones surafricanos tipo Cheetah, inactivos desde 2008 y actualizables, por un valor que oscila entre los 74 y los 80 millones USD.<sup>2</sup>

Ahora bien, tras esbozar tenuemente algunas de las razones estratégicas en seguridad y defensa detrás de las adquisiciones de los tres andinos, es conveniente listar algunas de las hipótesis y argumentos causales que se barajan para contribuir a cuestionar el aparente “armamentismo” y hallar otras variables ilustrativas del contexto del conflicto trilateral, del individualismo defensivo y de las posiciones de los actores que permitan salir de la trampa argumentativa del “efecto dominó”. Es decir, se puede complejizar y darle un significado político a ese trasfondo presuntamente competitivo más allá del dilema simple de seguridad, en el que la desconfianza colectiva hacia el equipamiento armado de un Estado propicia por sí misma el consecuente armamentismo individual o comunitario de todos

sus vecinos (Wendt, 1995, págs. 78-79). Reconstruyendo esos planteamientos, se encuentra que priman las orientaciones “egoístas” en seguridad y defensa desde sus definiciones y se obstruyen o paralizan políticamente los procesos de integración bilateral y regional en estas materias:

- a) Las percepciones sobre asimetrías militares que ocasionarían un cambio irreversible en el equilibrio de poder en la región andina están presentes pero no operan en todas las coyunturas de tensión bilateral, cuya dimensión de conflicto ha tendido a ser esencialmente político-diplomática, así como sus vías de tratamiento.
- b) La mayoría de las adquisiciones latinoamericanas han sido motivadas por la necesidad de mejorar o reemplazar los “inventarios militares”, aludiendo a fines no ofensivos y variados tales como actualizar las capacidades, responder a amenazas domésticas persistentes, fortalecer los lazos políticos con gobiernos proveedores, mejorar la industria militar doméstica, entre otros (Bromley - Guevara, 2009, págs. 166-167). Si bien el caso venezolano parece salirse de la racionalidad y moderación del movimiento modernizador colectivo, sigue enmarcado dentro de una gran estrategia de aumento de prestigio e influencia y no en una de preparación para una confrontación armada.
- c) Los Estados latinoamericanos están implementando programas de equipamiento pospuestos por varios años y planeados antes de las actuales tensiones, impulsados tanto por el mejoramiento general del panorama económico regional, favorecido por el alza mundial en los precios de los *commodities* que ofrecen como por el envejecimiento de sus *stocks* ordinarios (Bromley - Guevara, 2009, pág. 167). Estos programas no tienen en principio un carácter competitivo pero tampoco son sometidos a un mínimo esfuerzo de coordinación regional.
- d) Muchas de las adquisiciones de Colombia y Ecuador han sido de “segunda mano”, tienen funciones multipropósito y dependen en su mantenimiento y operación de componentes de EEUU, lo cual les resta discrecionalidad de uso por presión de los norteamericanos. Sin embargo, en el caso de Venezuela esto ha incentivado la acentuación de la diversificación de proveedores y ella aproximación hacia Rusia y China.

- e) Diversas son las “amenazas” principales que enfrentan militarmente, que se ubican en las esferas doméstica o exterior según el caso. Mientras que para Colombia sus mayores amenazas para la consolidación del Estado son de origen interno (insurgencia, paramilitares y narcotraficantes), para Ecuador lo son las secuelas del desbordamiento fronterizo del conflicto (incursiones ilegales por parte de todos los actores armados del conflicto, ingreso de desplazados y afectación de poblaciones cercanas a la frontera) y la inestabilidad política interna que suele acudir al golpismo. Para Venezuela, las amenazas adquieren mayores connotaciones ideológicas y operan en ambas dimensiones espoleando la militarización. Externamente, EEUU se asume como una potencia imperialista que suele “invadir” a gobiernos antagónicos o apoyar su desestabilización interna para inducir un cambio de régimen compatible con sus intereses nacionales. Hacia adentro, la oposición política se describe como un enemigo de alta peligrosidad proclive al golpismo, a los brotes de violencia y hasta a la infiltración de sectores clave para el Estado como el Ejército, lo que recuerda frecuentemente el fallido golpe antichavista de 2002.
- f) Las motivaciones políticas que fundamentan las decisiones de mejoramiento militar son diversas. En el caso colombiano destacan tanto la elección gubernamental de permitir la intervención norteamericana por “invitación” para cubrir debilidades combativas del aparato coercitivo nacional ante las FARC como la intención de aproximarse a EEUU en una alineación “estratégica” para el desarrollo y la seguridad pero dentro de una relación subordinada (Tickner, 2007, págs. 105-106). Tras bastidores también se hallaba una razón electoral, y era asegurar un alto índice de popularidad hacia la reelección demostrando la “contundencia” de la PSD. En el caso venezolano, se presume la búsqueda de conexiones políticas con potencias y Estados no occidentales productores de armamento para contribuir a erosionar la hegemonía global norteamericana (Bromley - Guevara, 2009, pág. 169) y la construcción de una imagen como “nueva potencia” capaz de desplegar un manto protector sobre gobiernos “alternativos” de Suramérica y el Caribe amenazados por EEUU, dentro de una estructura de defensa colectiva para el ALBA. Igualmente, intenta constituirse en socio principal de los

nuevos esquemas de seguridad y defensa suramericanos en el marco de UNASUR.

En el caso de Ecuador, son determinantes tanto el bombardeo e incursión ilegal por parte de las tropas colombianas como la creciente porosidad fronteriza que lo involucra –aunque no quiera– en el devenir del conflicto interno de Colombia. Asimismo, se sugiere que los tres gobiernos andinos podrían estar no sólo fortaleciendo sus aparatos militares de acuerdo con sus percepciones de “amenaza” y “necesidad”, sino además satisfaciendo intereses de las elites castrenses para preservar su lealtad, particularmente por tratarse de regímenes democráticos que históricamente se desenvuelven en medio de frecuentes crisis políticas e institucionales (Benítez - Celi - Jácome, 2010, pág. 7). Esto ha acarreado en la región andina la re-militarización de sectores clave para la seguridad, como la inteligencia, e incluso la militarización o el arraigo de ideas militaristas en sus sociedades, lo que en Venezuela y Ecuador ha sido incentivado por una reacción en aumento ante la presencia estadounidense y la radicalización de sus procesos políticos internos (Maldonado, 2010, págs. 56-58). Dentro del régimen venezolano, esto ha significado aún más: la militarización del gobierno y la politización de la milicia, al punto de lograr que el sector militar se funda con otros programas e instituciones gubernamentales y que los militares pasen de ser un agente neutral de salvaguarda al orden constitucional democrático a actor defensor de la doctrina bolivariana (Corrales, 2009, pág. 71).

g) La confusión y “fusión” entre políticas de seguridad y políticas de defensa es un denominador común por la naturaleza interméstica de las agendas elaboradas para encarar desafíos que traspasan las fronteras como el narcotráfico, el tráfico de armas, el terrorismo y la migración. Al respecto, Tibiletti (2001) precisa que la escuela norteamericana influyó considerablemente en la doctrina castrense latinoamericana al definir la seguridad nacional como la protección de todo interés considerado como “vital” por una nación ante cualquier factor potencialmente amenazador, haciendo que la defensa nacional se sujete a ella y se estructure como el conjunto de medidas que se adoptan para satisfacer adentro o afuera esas exigencias individuales. Esta visión de la defensa subordinada a la seguridad individual es uno de los mayores obstáculos a la integración lati-

noamericana y andina en este sector. Coincidiendo con esto, Ugarte (2010, pág. 37) manifiesta que los distintos enfoques de seguridad interna distorsionan el concepto clásico de “defensa común”, otrora definido como la construcción de respuestas colectivas a las amenazas interestatales y/o externas. Así, la edificación de una agenda colectiva en defensa debe asumir todo tipo de factores de riesgo, desde los domésticos y transnacionales y hasta aspectos económicos, políticos y sociales, trayendo como resultado la colisión entre intereses disímiles colombianos, ecuatorianos y venezolanos al interior del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (Ugarte, 2010, pág. 37). En la práctica, esto ha significado que a pesar de que ya se estableció que el CDS excluiría los temas de seguridad doméstica y los trasladaría a otros organismos como el “Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas”, para Colombia no es muy atractivo hablar de “defensa colectiva” si no se vinculan las amenazas transnacionales y menos aún rendir cuentas a la región respecto a sus políticas internas tal como lo pretenden Venezuela y Ecuador (Ugarte, 2010, pág. 37).

- h) Al igual que todos los demás miembros de UNASUR –aunque a la fecha Colombia está en mora de ratificar su tratado constitutivo–, los tres andinos defienden un reconocimiento colectivo a la diversidad de sus situaciones nacionales en seguridad interna (desafíos internos) y en defensa (amenazas externas) que les permita conservar sus propios mecanismos, métodos, normas jurídicas e instrumentos para hacer frente a sus desafíos respectivos (Ugarte, 2010, pág. 38). Es decir, no desechan la relevancia política de los procesos de integración en el interior de UNASUR y el CDS pero no parecen dispuestos a cambiar el principio de cooperación intergubernamental –ya suficientemente bloqueado– en la seguridad y la defensa por el principio de decisión supranacional.
- i) El conflicto trilateral a propósito del aislacionismo colombiano y su política de seguridad, además de la preocupación colectiva frente al tratado asimétrico colombo-norteamericano que incrementaría la observación de los EEUU sobre la región andina, trajo como efecto positivo el ajuste operativo del CDS. Este conflicto contribuyó a crear la necesidad de construir las medidas y garantías para el fomento de la confianza y la seguridad (MFCS), como producto



principal del CDS en defensa (Ugarte, 2010, pág. 31). Sin embargo, aún se debe confrontar la acentuación de la respuesta militar ante las amenazas e incertidumbres, la cual propicia prácticas arraigadas de militarización y securitización de la agenda política doméstica y exterior y se afirma ante los cambios políticos frecuentes y la fragilidad demostrada de las opciones vigentes de integración (Leal, 2010, págs. 74-75.).

### **III. La acción exterior al servicio de un enfoque de seguridad nacional**

En buena medida, el concepto de “*guerra preventiva*” esgrimido por los EEUU, contrario al derecho internacional y justificación del “*principio de oportunidad*” (golpear primero o golpear inmediatamente si las circunstancias militares son favorables), incidió negativa y poderosamente en acciones militares colombianas como la “Operación Fénix”, realizada en Angostura (Ecuador). Este concepto es una respuesta con altos perjuicios éticos y jurídicos para la tradición internacional de posguerra, basada en principios como la actuación de buena fe y el mutuo respeto a las soberanías nacionales. Al sostener que se necesita desplegar una acción militar estatal sorpresiva (sin consulta previa y sin controles) como único o casi exclusivo recurso contra una amenaza no convencional como la que representa el terrorismo fundamentalista o insurgente, y que tal estrategia puede desconocer las fronteras nacionales y los mecanismos de información y coordinación bilateral ante factores como la falta o debilidad de la cooperación binacional o la tolerancia del Estado contra-parte, se distorsiona y derriba toda la doctrina de simetría jurídico-política que fundamenta el sistema interestatal democrático.

Recientemente y a causa de las filtraciones comunicativas de alto nivel entre funcionarios norteamericanos y agentes de otras naciones reveladas por Wikileaks, se halló que el gobierno colombiano estuvo cerca de tomar una decisión unilateral en seguridad transfronteriza como la que ocasionó el conflicto diplomático en diciembre de 2004 por la captura unilateral coordinada entre EEUU y Colombia de alias “Rodrigo Granda”, representante de las FARC, en Caracas. En una reunión celebrada a mediados de enero de 2008 entre el ex presidente Uribe, el ex embajador estadouni-

dense en Bogotá William Brownfield, y el jefe del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos Michael Mullen, y según el cable difundido por los medios de opinión, Uribe declaraba la posibilidad de autorizar a las tropas colombianas a cruzar la frontera para asegurar la captura de miembros de las FARC en lugar de coordinar su extradición.<sup>3</sup>

En una política de poder puro y realista, el Estado amenazado –fáctica o hipotéticamente– opta por combatir ese factor de inestabilidad o riesgo transnacional desconociendo la capacidad y/o la legitimidad del gobierno que “acoge” esa amenaza, se muestra permisivo o no tiene los medios idóneos para contrarrestarla, justificando así sus acciones unilaterales y las intervenciones no acordadas. En consecuencia, se argumenta que no se trata de una guerra ilegal o de una conducta bélica contra el otro Estado en particular, sino de una “acción de legítima defensa” pero ejercida en territorio extranjero. Se pretende no combatir al otro pueblo ni destruir al Estado contraparte, pero los efectos finales de esa conducta ilegal, mayormente en situaciones de gran asimetría militar, terminan propiciando eso mismo, especialmente por el carácter difuso de esa amenaza: entre lo civil y lo militar, con ramas en las instituciones y agentes estatales pero sin haber acaparado los sistemas en su totalidad (como los supuestos “narco-Estados” o “Estados terroristas”), en ocasiones con anclaje en la manipulación de los códigos legales pero en abierto antagonismo con el sistema moral-normativo, con pretensiones políticas, pero sin plena libertad para el activismo visible, entre otras dimensiones borrosas.

Otro principio de seguridad nacional clásico que tendió a exacerbarse y distorsionarse en las relaciones con Venezuela y Ecuador durante la PSD en la era Uribe Vélez fue el de *disuasión* de las amenazas externas de origen estatal. Como tal, es más un principio de mantenimiento de la defensa que de seguridad y estabilidad doméstica, pero por las connotaciones transnacionales y político-ideológicas del conflicto interno de Colombia, siempre ha operado en una dimensión interméstica o campo en el que se funden –y en ocasiones confunden– las variables de riesgo internas y las que comprometen las relaciones exteriores del país con sus vecinos y con la potencia norteamericana. En el ámbito estratégico, la militarización de la respuesta estatal a los desafíos internos pone en alerta a los Estados circundantes ante el aumento inherente de las capacidades militares, aunque se presuman y justifiquen como exclusivamente orientadas a enfrentar las amenazas domésticas, ya que tan sólo una de sus consecuencias, como

el incremento sensible del número de efectivos, implica automáticamente un incremento general de la capacidad estatal potencialmente ofensiva, lo cual sería diametralmente distinto si se tratase de un fortalecimiento exclusivamente policial y judicial.

El solo aumento de una capacidad ofensiva no involucra una tentación de uso (agresión explícita) o de hegemonía (agresión latente) por sí mismo sino cuando se encuentra insertado en un marco de relaciones y significados generadores de rivalidad y desconfianza. La característica de la intersubjetividad presente en las relaciones internacionales hace que el poder no sea simplemente la posesión de capacidades materiales (poder por atributos), sino esencialmente una relación de múltiple influencia (Klotz - Lynch, 2007, pág. 11). Aquí es donde entran con toda su fuerza la variable político-ideológica y el juego de las interpretaciones rápidas de intención. Con respecto a lo primero, la estrecha afinidad ideológica con EEUU de los gobiernos colombianos de los últimos doce años, especialmente en los asuntos del orden económico y político global y la seguridad regional, se ha encontrado en colisión creciente con los llamados “gobiernos alternativos”, representados en la región andina por Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia. Entre todos ellos predomina un rechazo tajante al rol de posguerra de EEUU como “centinela global y regional”, a sus políticas comerciales sumamente asimétricas y monopolísticas, al enfoque de combate frontal e intervención asistida de sus programas de cooperación antinarcóticos y a la manera en que enclaustra, dentro del concepto ambiguo de “terrorismo internacional”, toda una gama de amenazas diversas a su propia seguridad nacional.

Al no coincidir y hacerse incompatibles las agendas nacionales de seguridad entre los andinos, los riesgos transnacionales se convierten en dilemas bilaterales de seguridad y en contextos que activan las políticas individuales de defensa, confundiendo la racionalidad de la confrontación al factor de riesgo no estatal con la racionalidad de la acción disuasiva internacional, cuyo objetivo primario consiste en generar un temor o preocupación en el adversario lo suficientemente convincente como para evitar la puesta a prueba de la capacidad bélica en el terreno y la tentación de intervención de un Estado en las inestabilidades domésticas del otro. Al encontrarse bloqueadas las opciones cooperativas para encarar el riesgo compartido y al acudir a estrategias disuasivas –aunque sean discursivas– o de autoprotección, solamente se degradan las relaciones exteriores mientras se deja

espacio libre y movilidad a esa amenaza, que puede crecer entre más porosas y desconectadas sean las fronteras comunes. Al acentuarse la conducta individualista y los objetivos de autoprotección, se desequilibra la relación armónica que debe guardarse entre necesidades de seguridad nacional y necesidades de política exterior, lo que conduce a la subordinación de la agenda exterior al plan de seguridad doméstica y a la *securitización* de los campos de influencia internacional compartida, y contribuye asimismo a alimentar las posiciones prevenidas. Al respecto, Der Ghougassian (2004, pág. 66), asimilando el trabajo de Buzan, Weaver y de Wilde (1998), recoge que la *securitización* entra a un entramado de relaciones cuando las amenazas toman un carácter existencial –la percepción del riesgo de ser destruido– produciendo medidas de emergencia y decisiones reactivas que chocan con las reglas de juego y las posiciones previamente establecidas por los actores para entenderse, aunque sean antagonistas.

El juego de interpretaciones rápidas de intención aparece en ese momento como principio equívoco para guiar las decisiones bilaterales cuando la política exterior se asume como un “juego de suma cero”, donde una ventaja adquirida en la seguridad interna del rival o en su capacidad de defensa significa un aumento de la vulnerabilidad del otro; y se responde mediante una actitud bilateral de anticipación y reacción. La anticipación impide el diálogo horizontal y carga la agenda exterior de predicciones, aprehensiones y asunciones frecuentemente hiperbolizadas sobre la posible intencionalidad –siempre negativa– del otro. La reacción suele acudir a la emotividad del momento, sobre todo cuando hay una opinión pública políticamente espoleada en la que predominan estrategias populistas, y a la rapidez de una respuesta equivalente o multiplicada ante las palabras y acciones del otro consideradas como agresión, lo que fomenta espirales de desconfianza y de mutua provocación.

En los casos venezolano y ecuatoriano, la percepción dominante de sus gobernantes parece ser totalmente aprensiva y de sentido de amenaza de espionaje y golpismo, cuando se trata de las decisiones que adopta Colombia para reforzar su plan de seguridad interior, particularmente cuando comprometen mayores recursos del presupuesto nacional para el reforzamiento militar e involucran un papel activo de EE.UU. en financiación y funciones de asesoría y operativas. En el caso colombiano, tendió a prevalecer en la era Uribe Vélez la aprensión públicamente difundida de que el incremento de la capacidad armada en Ecuador y

sobre todo en Venezuela puede significar, por afinidad ideológica y/o por ausencia de garantías de control sobre los inventarios, el reforzamiento armado de las FARC y/o la instauración autoritaria del socialismo de Estado sobre el país y la región andina.

Un tercer principio de estrategia geopolítica que afectó la configuración tanto de la agenda de seguridad como de la orientación defensiva, en los casos colombiano y venezolano, fue el de *contención* político-ideológica y en cierto grado militar, sin embargo, de modo indirecto. En varios episodios, y más claramente tras la ventilación regional del nuevo acuerdo que Colombia buscaba con EEUU para permitir la ampliación del uso norteamericano de bases en su territorio, la actitud del gobierno colombiano fue interpretada por algunos sectores como una estrategia que lograría frenar tanto el ánimo intervencionista de Hugo Chávez en el conflicto armado interno de Colombia y en la política nacional como la extensión continental del “socialismo del siglo XXI” o “Revolución Bolivariana”. La opinión pública a ambos lados de la frontera –y en otros suramericanos– fue casi unánime al coincidir en que la envergadura del acuerdo era considerablemente superior a las necesidades antinarcóticos y anti-insurgentes de las fuerzas armadas de Colombia, produciendo más repercusiones regionales que ventajas domésticas. El argumento de necesidad era más contradictorio aún, considerando las altas cifras del balance de seguridad del gobierno saliente de Álvaro Uribe expuestas a finales de 2010, las cuales sugerían el “fin anticipado de las FARC”.<sup>4</sup> En suma, hoy no queda ninguna duda, después de las revelaciones de Wikileaks relacionadas con este asunto, que el verdadero objetivo del pretendido acuerdo era el de disuadir a Chávez de cualquier tentativa de intervención.

El fantasma de la *política de contención* antisoviética del norteamericano George Kennan, en el contexto de la escisión ideológica mundial, pareció resurgir momentáneamente en la región andina: el tradicional principio de vigilancia político-militar de EEUU sobre puntos geográficos específicos, desde un Estado democrático o aliado hacia otro –destinatario de su interés ideológico– y el de reforzamiento de la ayuda militar de carácter defensivo para resistir tanto una agresión como una eventual “contaminación ideológica” (Carbone, 2006, pág. 4.). Estos parecían orientar las bases del acuerdo que en su momento se justificó como exclusivamente “complementario” para el marco del Plan Colombia, desnudando su carácter parcialmente defensivo.

El acuerdo era presumiblemente una manera reactiva de equilibrar igualmente los planes venezolanos de equipamiento, innovación y producción de armamento de alto poder destructivo sin entrar en la escalera de costos de una carrera armamentista, inviable desde el punto de vista político y financiero. Por el lado de Venezuela, su índice acelerado de gasto militar y el tipo de compras ya sobrepasan las capacidades ofensivas convencionales de Colombia sobre el papel cumpliendo su efecto disuasivo ante un supuesto “armamentismo colombiano” o cooperación colombiana para propiciar un derrocamiento del actual gobierno revolucionario. Sin embargo, la única intención plausible para justificar el argumento de la satisfacción de las “legítimas necesidades de defensa” de Venezuela parece ser el efecto de *contención* indirecta a EEUU que le produce estar por encima de las capacidades de los Estados andinos pero siempre e indefectiblemente por debajo de las de los norteamericanos. Una *contención* que no pretende equilibrar directamente a EEUU pero sí evitar un desbordamiento de la influencia política y militar norteamericana contrarrevolucionaria desde Colombia hacia Venezuela.

#### **IV. Colombia y Venezuela: ¿la guerra es una posibilidad?**

En varias oportunidades de crisis bilateral se ha tratado de difundir un turbio clima de opinión, con muchas versiones apasionadas carentes de profundidad analítica y capacidad de observación para discernir la distancia abismal entre una alta probabilidad de conflicto armado internacional y un simple y politizado *rumor de guerra*. Es indispensable salir del *show* y la espectacularidad de los discursos y las notas periodísticas alarmistas para dilucidar el trasfondo real de las frecuentes tensiones bilaterales. Para esto, es útil arrojar algunos puntos argumentativos que refutan esa posibilidad:

- a) El venezolano y el colombiano son dos pueblos históricamente hermanados. Su igual origen, sus conexiones democráticas, sociales y culturales, sus legados políticos semejantes, su interdependencia natural geopolítica, su percepción favorable del otro a pesar de las coyunturas agitadas y las controversias entre gobiernos, significan fuentes de reciprocidad, reconocimiento y valoración de un arraigo identitario superior a las diferencias entre doctrinas políticas en tanto

pueblos independientes, democráticos, andinos, costeros, cristianos, mestizos y latinoamericanos. Las fracturas ideológicas entre estos pueblos no coinciden con fronteras culturales, étnicas ni religiosas y las polémicas irresueltas sobre algunos puntos indefinidos de fronteras geográficas nunca han sido fuente relevante de confrontaciones abiertas ni insumo explícito de doctrinas partidarias.

- b) EEUU es el primer socio comercial de ambos países y Colombia, otrora el segundo socio de Venezuela, actualmente oscila entre el tercero y cuarto. Es cierto que tras una triplicación del comercio bilateral entre Colombia y Venezuela para el período 2004-2008 aun en medio de la persistente crisis diplomática, la caída del 33% en 2009<sup>5</sup> representa una preocupación creciente para quienes confían en la premisa económico-política de que la mejor atadura y prevención contra el conflicto entre Estados es un comercio dinámico, fluido e interdependiente. A septiembre de 2010, las exportaciones colombianas a Venezuela caían en un 69,7% y las importaciones un 48,6%,<sup>6</sup> con un componente común de sustitución del mercado binacional pero sin cerrar la puerta a una re-vigorización del intercambio.

Es verdad que la desestructuración de las capacidades del mercado interno venezolano y su acaparamiento por parte de un Estado paulatinamente anquilosado y cooptado por el Ejecutivo trajeron una dependencia molesta hacia la abundante oferta colombiana, lo cual es aprovechado por el presidente venezolano para nutrir sus arengas demagógicas antiimperialistas y defender medidas represivas sobre el comercio como las restricciones y los bloqueos. Empero, una lectura más amplia del contexto debe dar cuenta de factores adicionales trascendentales sobre este fenómeno, tales como el impacto de la crisis económica mundial y el comportamiento de la moneda (bólvor) venezolana.

De manera complementaria, es necesario entrever que el presidente Chávez sabe de antemano que sus aspiraciones de reimpulso económico dependen en buena medida de su ingreso al Mercosur y de la profundización de la integración comercial en el ALBA, esquemas de integración que se autodefinen como democráticos y respetuosos de la integridad territorial y la soberanía nacional, que pretenden además conservar su legitimidad en el sistema internacional invo-

lucrando otros principios como el multilateralismo, la resolución dialógica de los diferendos y la cooperación.

Sencillamente, mientras Venezuela dependa de mecanismos de inserción en el sistema internacional para subsistir económica y políticamente, no podrá constituirse en una peligrosa partícula flotante tal como acontece en los casos de Corea del Norte o Irán. Para no hablar de su dependencia petrocomercial hacia su mayor antagonista en el discurso, los EEUU Aquí nunca se ha correspondido la continua agresión verbal con las tibias decisiones de facto en política exterior venezolana, aun con la “provocación” que podría representar el “guiño de guerra fría” en su aproximación a Rusia, China y Cuba.

- c) EEUU ha desestimado tanto la profundidad del conflicto bilateral como alguna ventaja de su eventual intervención en el mismo, e incluso se ha ofrecido a mediar entre los dos países. La administración Obama ha demostrado ser mucho más conciliadora en política exterior (*soft power*) y menos amiga del recurso a las medidas represivas (*hard power*) para encarar a los gobiernos incómodos o poco amistosos, aun a pesar del factor paradójico del mantenimiento de tropas en Afganistán, cuyo escenario además obedece a una naturaleza eminentemente distinta a lo que se vivencia entre los vecinos andinos. Venezuela no representa ninguna amenaza real para EEUU, ni por identidad política y/o estructura de alianzas internacionales ni por posesión de capacidades reales de combate, con todo y que haya aumentado –especulativamente– el grado de su interés y observación sobre las declaraciones –abundantes– y determinaciones –muy contadas– venezolanas en materia de política exterior. Incluso aceptando la –alta– probabilidad del aumento del “espionaje” norteamericano desde Colombia sobre Venezuela, amén del uso extensivo de bases colombianas próximas a la frontera, tanto el pueblo venezolano como sus fuerzas armadas y el debilitado universo institucional de freno democrático que queda saben que este proceder estratégico por parte de EEUU no es nuevo y que, asimismo, no alcanza a ser una “razón de Estado” suficientemente convincente para legitimar un despliegue de fuerza concreto para “defender la soberanía nacional” o el “soberano programa de gobierno”.



- d) Ningún país suramericano acepta la posibilidad de un conflicto de hecho y varios de ellos abogan y/o están dispuestos a mediar por el mantenimiento de relaciones pacíficas. Podría haber una represalia política de los del Mercosur que segaría el ingreso de Venezuela a ese esquema de integración ante la radicalización de las posiciones de Chávez respecto al libre comercio, la inversión extranjera, las medidas antidemocráticas internas y la subida de tono de sus declaraciones contra Colombia invocando vientos de guerra. Brasil, Perú y Chile –además de España– siempre se han mostrado dispuestos a proponer salidas diplomáticas y evitar a toda costa una confrontación real.
- e) Colombia optará siempre por acudir a instancias multilaterales (ONU, OEA, UNASUR), siguiendo su tradición en política exterior, antes que responder proporcionalmente a las provocaciones del gobierno venezolano. Coloquialmente, para que haya una guerra “se necesitan dos que se quieran hacer daño”, y Colombia no está dispuesta a jugar el “juego de la gallina”. Este es: dos se enfrentan para demostrar su valentía con el riesgo de arrojar la primera bala hasta que alguno se retire en el último minuto y quede con la etiqueta de ser el “cobarde”. Aun en la era Uribe de ofensiva diplomática verbal contra el vecino, el gobierno colombiano nunca intentó secundar el juego de provocación fronterizo fomentando la proximidad geográfica entre fuerzas armadas rivales.<sup>7</sup>
- f) La opinión pública venezolana se encuentra severamente desencantada de la actuación de su mandatario con respecto a Colombia y le brinda una baja atención a sus insinuaciones de conflicto armado, tanto así que los propios ciudadanos venezolanos –ocho de cada diez– rechazaban mayoritariamente la posibilidad de una guerra declarada contra Colombia, de acuerdo con los hallazgos de una encuesta de iniciativa privada por parte de Datanálisis.<sup>8</sup>
- g) Ambos gobiernos y sus respectivas orientaciones en seguridad y defensa tienen más preocupaciones y variables de desestabilización interna que externas o atribuibles al apoyo supuesto o comprobado a las mismas por parte de un gobierno vecino. Sus prioridades son eminentemente domésticas y no tienen hoy un potencial interno suficiente que sea moral e ideológicamente aglutinante, materialmente sostenible y ejecutable para aventurarse a desarrollar un enfrentamiento internacional en regla.

- h) Una guerra declarada y débilmente justificada contra Colombia mina la credibilidad internacional de Venezuela, la pone en conflicto frontal contra el sistema internacional basado en el derecho internacional público y los principios de la carta fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, lo que implicaría además una intervención decidida por parte del Consejo de Seguridad. Una acción militar positiva contradice el espíritu que impulsa tanto a UNASUR como al Consejo de Defensa Suramericano, del cual Venezuela es parte y para el cual ha fomentando la ampliación de su alcance institucional vinculante y efectivo.
- i) Por definición de principios fundacionales para el Estado y la sociedad, por los arreglos del sistema electoral y por las ventajas que representa permanecer en el “club” de los Estados formal y comunitariamente reconocidos como “democráticos” –aunque apelen a los “ismos” (chavismo, uribismo o un eventual “santismo”) para su segundo apellido–, Venezuela no puede atacar a Colombia. No podría hacerlo aun si obtuviera pruebas fehacientes de la presunta conspiración que se orquesta entre la CIA, el DAS y los paramilitares, pues en tal caso deberá acudir a las instancias internacionales legítimas, como la Corte Internacional de Justicia. Políticamente, le sería menos oneroso adherirse a la estrategia ecuatoriana de denuncia internacional de las conductas irregulares de Colombia que acudir a retaliaciones comerciales, diplomáticas o bélicas de facto.
- j) La puesta en marcha del CDS en 2010, gracias a que se obtuvo la ratificación que se necesitaba por parte de al menos nueve de sus países integrantes, y la futura aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS), además de la introducción del “Protocolo de Paz Suramericano”, serán decisivas para evitar un nuevo rumor de confrontación armada bilateral. Las MFCS permitirán un intercambio permanente de información sobre las políticas nacionales de equipamiento y defensa y sobre los acuerdos de cooperación militar suscritos, abrirán puertas de cooperación en asuntos de defensa habitualmente sensibles, lo que contribuirá a reducir las percepciones de riesgo y disipar la desconfianza respecto de eventuales conflictos.<sup>9</sup>

## **V. El inicio del gobierno de Santos frente a los dos andinos: realismo y coexistencia pragmática**

De manera sorprendente e independiente, la administración Santos ha emprendido hasta ahora una labor intensiva de diversificación de sus relaciones exteriores sin perder atención en EEUU –mirando hacia la ratificación en ese país del TLC y apoyando la continuidad de la cooperación antidrogas–, no solamente retomando relaciones diplomáticas rotas o descuidadas y aproximándose con gran interés a poderes emergentes como Brasil y China. También se viene manifestando desde antes de su posesión formal –desde agosto de 2009– una intención de recuperar las relaciones de vecindad e integración multitemática en la región andina. El actual pragmatismo de Santos contrasta con una antigua posición recalcitrante como ministro de Defensa, en la que señalaba continuamente los vínculos entre las FARC y los gobiernos de los presidentes Correa y Chávez. Pese a que los procesos contra Colombia por parte de Ecuador ante la CIJ y la CIDH siguen vigentes y a que las desavenencias entre Venezuela y EEUU se han incrementado por el rechazo del envío del embajador de EEUU Larry Palmer por sus desafortunadas declaraciones contra el régimen poco democrático venezolano, Santos y la Cancillería parecen estar entregando todo de su parte para el tratamiento dialógico de temas de alta sensibilidad, politización y controversia con sus vecinos.

Entre Colombia y Ecuador, a partir de mediados de 2009 empezaron a reimpulsarse las aproximaciones y diálogos entre cancilleres, conllevando a determinaciones positivas como la reactivación de la Combifron y el establecimiento de tres comisiones especiales: una para temas de delincuencia transfronteriza y grupos subversivos, una para el desarrollo de las comunidades de frontera y ayuda humanitaria, y una última para asuntos sensibles como las demandas internacionales interpuestas y el proceso legal doméstico por el bombardeo (Benítez - Celi - Jácome, 2010, pág. 10). La recuperación de la confianza es otro factor central, y por eso Colombia decidió compartir con Ecuador la información de los discos duros hallados en poder de las FARC en ese operativo y de los detalles de esa acción militar. Actualmente, y siguiendo las solicitudes reiteradas de Ecuador, se vienen delineando propuestas para desarrollar un plan de acción integral fundado en la corresponsabilidad para atender a los desplazados y apoyar en algunos casos el retorno de los refugia-

dos colombianos en Ecuador.<sup>10</sup> En contraprestación, Ecuador ha insistido recientemente en su buena disposición para combatir el narcotráfico y no permitir el ingreso ni estadía de grupos armados colombianos, exponiendo la destrucción de 125 campamentos de las FARC en su territorio durante 2010.<sup>11</sup> En cuanto a la integración latinoamericana, desde septiembre del año pasado Ecuador aprovechó su presidencia temporal de UNASUR y estimuló a Colombia para que su Congreso ratifique el Tratado Constitutivo esperando a que pase ante la Corte Constitucional, y ya el nuevo gobierno colombiano se comprometió a apoyar su trámite.

Entre Colombia y Venezuela el trato no ha sido indiferente una vez elegido Santos como presidente de Colombia. Pronto se reavivaron los diálogos abiertos entre ambos mandatarios, que dieron lugar a cinco puntos de una agenda de trabajo bilateral para el mejoramiento de las relaciones comerciales y políticas apoyadas por comisiones bilaterales (Benítez - Celi - Jácome, 2010, págs. 12-13). Primero: discutir las deudas pendientes y el mejoramiento de las relaciones comerciales. Segundo: proponer la creación de mecanismos de complementación económica para reemplazar lo que se perdió tras la salida de Venezuela de la CAN. Tercero: desarrollar conjuntamente proyectos sociales y productivos para las comunidades fronterizas. Cuarto: desarrollar infraestructura común, incluyendo la posibilidad de que Colombia le conceda a Venezuela una salida al Pacífico. Quinto: debatir los temas de seguridad con una diplomacia prudente y en ocasiones reservada, incluyendo temas sensibles como la protección de las fronteras y el rechazo y combate común a los grupos armados ilegales. Empero, persisten temas de alta sensibilidad sin resolver, como las exigencias de Colombia con respecto al compromiso explícito de Venezuela (igualmente de Ecuador) de rechazar y combatir a las FARC con mecanismos específicos de cooperación –y Colombia busca al respecto ser parte influyente en la orientación del CDS– de resistirse a intervenir en su conflicto interno a favor de opciones “negociadas” con las FARC y de lograr que a través de la OEA o UNASUR se introduzca un instrumento de verificación en donde Colombia pueda comprobar la existencia de campamentos de las FARC en Venezuela y Ecuador. Por el momento, y con la intencionalidad de iniciar su gobierno con las relaciones de vecindad recuperadas, Santos parece haberse decidido a congelar estos asuntos, así como a posponer la ampliación de la cooperación militar con los EE.UU., en la que anteriormente llegó a insistir persistentemente ante el rumor de una guerra venezolana.

En consecuencia, la acción exterior del gobierno de Santos esboza los contornos de una nueva orientación de la política exterior colombiana, cuyo objetivo estratégico apunta a una diversificación geográfica y temática. El mundo ha cambiado en la última década y avanza hacia una estructura poligonal, como producto de la conformación de nuevas alianzas –tales como el BRIC (Brasil, Rusia, India y China), el BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) y el IBAS (India, Brasil y Sudáfrica)– en cuya gestación Brasil, en su condición de potencia emergente, ha jugado un papel clave. Así las cosas, Colombia está tomando conciencia de la emergencia de un nuevo equilibrio de poder que, a la postre, irá delineando un nuevo orden mundial, en el que América Latina y, en especial, Sudamérica, deben encontrar su lugar.

Ello no significará la ruptura total de las relaciones con EE.UU. Se trata más bien de la búsqueda de un equilibrio en las relaciones exteriores de Colombia, que reduzcan la extrema vulnerabilidad que le causó al país, en los últimos ocho años, la excesiva concentración temática y geográfica en los EE.UU., así como también su cuestionado alineamiento incondicional con la política exterior norteamericana. Con una visión realista y una actitud pragmática, como expresión de una identidad propia y de verdaderos intereses nacionales, la ideologización del relacionamiento de Colombia con el mundo comienza a ser cosa del pasado.

América Latina es para Colombia el escenario geográfico, cultural e histórico en el desarrollo de sus relaciones internacionales. Por lo tanto, es positivo que el vecindario latinoamericano comience a jugar un papel central en el marco de la nueva política exterior colombiana, en donde las relaciones con la región comienzan a desarrollarse más por convicción que por obligación. En este contexto se destaca lo que podría denominarse la nueva estrategia sudamericana de la política exterior del gobierno Santos, que se expresa claramente en su participación activa y constructiva en UNASUR y el reciente anuncio del inicio de negociaciones de Colombia, con el apoyo de Brasil, para su ingreso como miembro en el Mercosur.

En suma, comienza a evidenciarse en la reorientación de la política exterior colombiana una diversificación geográfica, que interpreta las potencialidades geopolíticas y geoeconómicas que le ofrece su vecindad obligada, en cuyo entramado se perfila una posible asociación estratégica con Brasil.

**Notas**

1. Anteriormente, Chávez recurrió a tres leyes habilitantes como decretos presidenciales con “rango, fuerza y valor de Ley” aprobadas en 1999, 2000-2001 y 2007-2008, con aplicabilidad a cualquier materia de interés nacional, incluyendo asuntos de defensa y seguridad nacional. Véase: “Conozca los detalles de una Ley Habilitante” 14 de diciembre de 2010. Nota del partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). En: <http://www.psuv.org.ve>.
2. Noticia oficial disponible en el portal de la Fuerza Aérea Ecuatoriana (FAE). 15 de diciembre de 2010. En: <http://www.fuerzaaereaecuatorialna.mil.ec>.
3. Véase: “Uribe barajó enviar tropas a Venezuela para capturar a jefes de las FARC” 13 de diciembre de 2010. En: <http://www.eluniverso.com>.
4. A finales de 2009, según estimaciones del Gobierno Nacional presentadas en 2010, las FARC y el ELN habían sido reducidos a aproximadamente 9.500 integrantes entre ambas agrupaciones después de haber alcanzado un máximo de 20.000 hombres en las FARC y 4.000 en el ELN hacia 2002, además de lograr la reducción del secuestro en un 92%. Véase: “FARC y ELN tienen menos de 10.000 integrantes, según Mindefensa” Julio 25 de 2010. [www.eldiario.com.co](http://www.eldiario.com.co).
5. Empero, la caída de las exportaciones colombianas a Venezuela en 2009 (33,5% aprox.) y a Ecuador (16,1% aprox.) no debe explicarse exclusivamente por la variable política, pues la crisis global de los mercados de consumo también incidió en la pérdida de ventas a EE.UU. (8,35% aprox.). Véase: “Fuerte caída de exportaciones regionales a Venezuela” Febrero 23 de 2010. En: <http://www.dinero.com>.
6. Las cifras de variación de 2009 a 2010 exponen tanto la caída del comercio bilateral entre Colombia y Venezuela como el posicionamiento de China como segundo socio preferencial del país bolivariano. Véanse las estadísticas generales de exportaciones e importaciones por destino del Instituto Nacional de Estadística de Venezuela: <http://www.ine.gov.ve>.
7. El gobierno de Uribe Vélez siempre intentó evitar las escaramuzas y las pruebas de fuerza con Venezuela a pesar de la dureza de sus discursos. Véanse noticias como: “Colombia descarta movimiento de tropas en la frontera con Venezuela” Julio 22 de 2010. En: <http://www.semana.com>.
8. La muestra era de apenas 1.299 ciudadanos venezolanos pero logró reflejar la opinión de la mayoría de los medios masivos de comunicación, que en su momento se expresaron en contra de la decisión de Hugo Chávez de movilizar sus tropas y armamento pesado hacia la frontera con Colombia. Véanse notas como: “Venezolanos rechazan

zan guerra con Colombia, revela encuesta": Noviembre 10 de 2009. En: <http://venezuelaaldia.com>.

9. Véase nota oficial del organismo: "CDS desarrolló procedimiento inédito para aplicar Medidas de Confianza" Noviembre 30 de 2010. En: <http://www.cdsunasur.org/es/prensa/noticias/459>.
10. Véase: "Correa y ACNUR estudiarán estado de refugiados colombianos en Ecuador": 19 de diciembre de 2010. En: <http://www.eltiempo.com>
11. "En 2010 fueron desmantelados 125 campamentos de las Farc en Ecuador": En: <http://m.eltiempo.com/politica>.

### Referencias bibliográficas

- BROMLEY, MARK - GUEVARA IÑIGO (2009). "Arms modernization in Latin America", en *The Global Arms Trade A Handbook*. Edited by Andrew T. H. Tan. Routledge.
- BROMLEY, MARK (2009). *Arms Transfers to the Americas*. SIPRI Background Paper. June 2009. Stockholm International Peace Research Institute. En: <http://www.sipri.org>.
- BENÍTEZ - CELI - JÁCOME (2010). "La seguridad de América Latina en la encrucijada: entre la geopolítica, la ideología y las amenazas emergentes", *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*. Friedrich Ebert Stiftung. págs. 3-24.
- CARBONE VALERIA (2006). "Cuando la Guerra Fría llegó a América Latina... La política exterior norteamericana hacia Latinoamérica durante las presidencias de Eisenhower y Kennedy (1953-1963)". Working Paper N° 08, junio 19 de 2006. Programa de Historia de las Relaciones Internacionales. En: Centro Argentino de Estudios Internacionales. [www.caei.com.ar](http://www.caei.com.ar)
- CORRALES, JAVIER (2009). "Venezuela: Petro-politics and the Promotion of Disorder", *Undermining democracy: 21st Century Authoritarians*. Freedom House. Radio Free Europe/Radio Liberty. Radio Free Asia. JUNE 2009. Washington.
- DER GHOUGASSIAN, KHATCHIK (2004). "del renacimiento a la reforma en los estudios de Seguridad", *Agenda Internacional*. Año 1, N°2, Septiembre/Octubre/Noviembre de 2004. En: <http://www.agendainternacional.net>.
- KLOTZ, AUDIE - LYNCH CECELIA (2007). *Strategies for research in constructivist international relations*. M.E. Sharpe, Inc. New York.
- LEAL, FRANCISCO (2010). "La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y su impacto en la seguridad regional", en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*, Friedrich Ebert Stiftung.

- MALDONADO, CARLOS. "Dilemas antiguos y modernos en la inteligencia estratégica en Sudamérica", en *Security and Defense Studies Review. Center for the Hemispheric Defense Studies*. Vol 9, Issues 1 & 2, págs. 49-66.
- TIBILETTI, LUIS E. (2001). *Los conceptos de seguridad y defensa en América Latina*. Red de Seguridad y Defensa de América Latina - RESDAL - Ser en el 2000. Disponible en: <http://www.resdal.org>.
- TICKNER, ARLENE (2007). "Intervención por invitación: Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales", en *Revista Colombia Internacional* 65, págs. 90-111.
- UGARTE, JOSÉ M. (2010). "El Consejo de Defensa Suramericano: naturaleza, balance provisorio, perspectivas y desafíos", en *Seguridad regional en América Latina y el Caribe: anuario 2010*, Friedrich Ebert Stiftung.
- WENDT, ALEXANDER (1995). "Constructing International Politics", en *International Security* 20 (1), págs. 71-81.

## RESUMEN

El artículo desarrolla en gran parte una reflexión sobre los conflictos, tensiones y dilemas de seguridad que se generaron durante la era Uribe (2002-2010) entre Colombia y sus vecinos Ecuador y Venezuela. En ese contexto, se resaltan asuntos delicados como el repudio de estos últimos a la estrategia militar del gobierno Uribe y al Plan Colombia. A continuación se comparan las distintas soluciones militaristas a dilemas nacionales y bilaterales de seguridad, demarcadas por distintas percepciones de amenaza y la búsqueda de prestigio regional y de lealtades internas. Luego se analiza cómo el carácter equívoco de sus estrategias de política exterior condujo sistemáticamente a erosionar la vecindad pacífica. Por último, se destaca el pragmatismo que marca el inicio de la era Santos en Colombia, con la creación de condiciones favorables para dar un tratamiento diplomático a temas sensibles e incluso para reavivar procesos de integración anquilosados.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# **Sistema de Defensa argentino y ayuda humanitaria**

Juan Estanislao López Chorne  
Anabella Corridoni

## **I. Introducción**

El presente trabajo analizará la respuesta del Sistema de Defensa argentino en las situaciones de catástrofe y desastres naturales, tomando como casos testigos los terremotos acaecidos en enero y febrero de 2010 en Haití y Chile, respectivamente. En primer lugar se explicará brevemente qué entiende el Sistema de Defensa por “ayuda humanitaria, asistencia humanitaria, emergencia y catástrofe”. Una vez desarrollados estos conceptos, se considerarán las políticas efectivamente aplicadas en cada uno caso de los casos analizados.

Con respecto a Haití, se considerarán no sólo aquellas acciones impulsadas después de la catástrofe sino también algunas iniciativas emprendidas con anterioridad, con el fin de demostrar el compromiso que nuestro país ha asumido desde hace varios años para ayudar a esta nación. Se analizará, en primer lugar, la actividad del Comité de Crisis creado por la Presidencia de la Nación y compuesto por representantes de los ministerios de Defensa, Salud, Relaciones Exteriores y Desarrollo Social. Se hará especial énfasis en

### **JUAN ESTANISLAO LÓPEZ CHORNE**

Licenciado en Economía (UTDT), especialización en Relaciones Internacionales (FLACSO). Docente e investigador de la Universidad de Quilmes (UNQ).

### **ANABELLA CORRIDONI**

Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE). Investigadora del Instituto de Ciencias Sociales (UADE), docente auxiliar (USAL).

la labor inter-agencial que tuvo el mismo y en la respuesta inmediata que permitiera garantizar el envío de ayuda humanitaria y la coordinación con las actividades desplegadas por Cascos Blancos. Otro elemento que destacará el presente trabajo es la labor realizada por el Hospital Reubicable de Fuerza Aérea en Puerto Príncipe, que significó de crucial ayuda en los momentos y días posteriores al terremoto habiendo atendido a gran cantidad de población civil, más allá de su función principal de atender al personal que integra la Minustah.

Finalmente, se hará un repaso del accionar de Minustah, focalizado en el rol de la República Argentina dentro de esta operación, analizando las dificultades y obstáculos enfrentados y las medidas tomadas para solucionarlos. Esto permitirá evaluar no sólo cómo actuó el Sistema de Defensa argentino en un caso inesperado como fue el ocurrido en Haití, sino también identificar aquellos aprendizajes que quedaron de ese lamentable hecho y que eventualmente podrían servir de ejemplo a terceros.

En relación con Chile, se partirá en primer lugar del análisis de los diversos acuerdos bilaterales de cooperación, así como los ejercicios combinados<sup>1</sup> de simulación para casos de catástrofe desarrollados por las fuerzas armadas argentinas y chilenas. Esto permitirá no sólo evidenciar las políticas aplicables a este tipo de situaciones, sino evaluar la efectividad de las mismas y los resultados obtenidos por su aplicación. Por último se realizará una descripción de la ayuda humanitaria brindada, considerando que en el caso de Chile, a diferencia de Haití, no se contaba con una estructura que pudiera centralizar la asistencia como lo es Minustah.

Para finalizar, se esbozarán algunas conclusiones que permitan reflexionar críticamente sobre las herramientas con las que cuenta el Sistema de Defensa argentino para este tipo de situaciones y su adecuación para resolver o paliar los problemas para las que fueron creadas.

## II. Definiciones

Ha quedado demostrado que la comunidad internacional tiende a incrementar, cada vez con mayor frecuencia, su participación en brindar ayuda humanitaria destinada a mitigar los efectos de desastres naturales. Esto puede verse en la proliferación de tratados y mecanismos de cooperación en la materia que se han desarrollado los últimos años. Argentina no

es ajena a este fenómeno y, para lograrlo, ha reforzado un entramado normativo que encuentra sus bases en la legislación nacional e internacional. Asimismo, ha apoyado diferentes iniciativas que fomentan el compromiso internacional en este tipo de asistencia, como la creación de fondos económicos y diversos mecanismos de cooperación regional.

Las acciones relacionadas con la ayuda de las fuerzas armadas argentinas en situaciones de catástrofe o emergencia, así como la participación en operaciones de mantenimiento de paz, encuentran su base legal en la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948 y en el Decreto N°1.691/2006: Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. En este último se establecen con precisión las misiones subsidiarias del instrumento militar argentino, a saber:

1. La participación de las Fuerzas Armadas en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas.
2. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior, de acuerdo con las restricciones previstas por la Ley 24.059 de Seguridad Interior.
3. La participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.
4. La participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional.

A los intereses del presente artículo se consideran como marco para el accionar del Sistema de Defensa las misiones subsidiarias descritas en los puntos 1 y 3.

Es importante aclarar que en la normativa donde se establecen estas misiones subsidiarias se determina que éstas no deben afectar las capacidades operativas y recursos necesarios para el cumplimiento de la misión primaria de las Fuerzas Armadas, que es la de “conjurar y repeler toda agresión externa militar estatal, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente los intereses vitales de la Nación, cuales son los de su soberanía, independencia y autodeterminación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”.

Pese al carácter subsidiario de las misiones señaladas, la participación de las Fuerzas Armadas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, o aquella relativa a la construcción de un esquema supranacional de defensa en América Latina, serán consideradas para la de-

terminación de recursos y capacidades del instrumento militar, particularmente en lo referido a la consolidación de los estándares mínimos que se requieren para la interacción militar multilateral (Decreto 1.691/2006). Análogamente, “la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos ante casos o situaciones de catástrofe, desastres naturales o cualquier otra circunstancia que se determine con arreglo a las leyes vigentes” (Decreto 1.691/2006) será a partir de las capacidades remanentes, no siendo considerada esta misión como un elemento influyente en el diseño de capacidades del instrumento militar.

Otras normas que establecen criterios para este tipo de acciones son:

- Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su Decreto reglamentario N° 727/2006, donde se establece la organización y misiones del Sistema de Defensa argentino.
- Resolución del Ministerio de Defensa N° 121 de 2006, donde se establece que el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas debe coordinar las operaciones de apoyo a la comunidad ante situaciones de emergencia social o catástrofes naturales y que el Estado Mayor Conjunto elaborará la Doctrina Conjunta para el Accionar de las Fuerzas Armadas empeñadas en misiones de apoyo a la comunidad.
- Los acuerdos internacionales orientados a regular este tema. En el caso de Chile, el “Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes”, firmado el 8 de agosto de 1997.
- En el ámbito regional, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), integrado por los ministros y ministras de Defensa, o sus equivalentes, de los países de la Unasur, creado con el objetivo principal de consolidar la región suramericana como una zona de paz, así como construir una identidad en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional. En consecuencia, podemos destacar dos objetivos establecidos en su Estatuto relacionados con las acciones implementadas a raíz de desastres naturales: 1) compartir experiencias y apoyar acciones humanitarias tales como desminado, prevención, mitigación y asistencia a las víctimas de los desastres naturales y 2) compartir experiencias en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Al analizar el contexto normativo puede comprenderse el carácter y margen de acción de la asistencia que Argentina está en condiciones de brindar a países amigos como Chile y Haití, y a partir de ello evaluar cómo actúan las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia y catástrofe.

Cabe aclarar que debido a la multiplicidad de definiciones y significados que existen en este campo y a que su utilización se encuentra ligada a las circunstancias, actores, actividades y objetivos que varían en cada caso, se trabajará con aquellas definiciones utilizadas por el Sistema de Defensa argentino. Particularmente, aquellas definidas por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en el “Glosario de términos de empleo militar para la Acción Militar Conjunta de las Fuerzas Armadas”, que agrupa los principales conceptos en torno al accionar del Sistema de Defensa argentino.

El trabajo en ayuda humanitaria para catástrofes comprende una serie de fases que abarcan: alerta temprana; planificación previa al desastre; preparación y pronóstico; respuesta y asistencia; recuperación y reconstrucción. Si bien cada etapa es importante, no todos los países cuentan con los recursos y capacidades necesarios para actuar en cada instancia, y eso se verá reflejado en el índice de reconstrucción de los Estados que sufran este tipo de catástrofes.

- La “asistencia humanitaria” es la acción de protección civil que realizan las Fuerzas Armadas, a disposición del Presidente de la Nación, ante requerimientos internacionales en el contexto de Naciones Unidas o como acción solidaria de cooperación internacional, en casos de catástrofe. Tiene la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de autosuficiencia de una comunidad afectada por una crisis, centrando las actividades en saneamiento, asistencia alimentaria, nutrición, instalación de albergues y salud.
- Las fuerzas realizan tareas de “ayuda humanitaria”, en cambio, cuando la protección civil que realizan, en casos de emergencias, catástrofes y/o limitaciones sociales críticas, se dirige a proteger principalmente vidas humanas, infraestructura pública y privada, y el medioambiente. Es decir, protege aquello que es de interés vital de la Nación.
- Al hablar de situación de “emergencia” se hace referencia a la situación consecuente de un evento adverso, de origen natural o antrópico, que requiere del empleo de los recursos y medios disponibles por la comunidad afectada, sin exceder su capacidad de respuesta. Las Fuerzas Armadas participarán coordinando y apoyando, con tareas

de asistencia humanitaria y/o de acción cívica, cumpliendo funciones que les son propias.

- Una “catástrofe” (o “desastre”), en cambio, es la situación derivada de un evento adverso, de origen natural o antrópico, en la mayoría de los casos repentino, que causa graves daños en la vida, bienes y en el medioambiente, que altera o interrumpe las condiciones de vida y sobrepasa la capacidad de respuesta de la autoridad de la zona afectada. El pronto retorno a ciertos niveles de “normalidad” es el móvil por el que se requiere el apoyo. Las Fuerzas Armadas podrán ver requerida su participación en función de su calidad de integrantes del Sistema Federal de Emergencias (SIFEM), a través de la puesta a disposición y empleo de sus medios y recursos materiales y logísticos, a efectos de realizar tareas de apoyo a la comunidad, que podrán ser materializadas a partir del cumplimiento de diversas actividades.

En el momento en que se produce una emergencia o catástrofe, la situación se puede dividir en tres etapas. La primera es la *mitigación*, orientada a la prevención y preparación ante la posible amenaza, con el fin de disminuir los efectos toda vez que se desencadene un desastre. En segundo lugar se produce la *respuesta*, que tiene como finalidad salvar vidas, reducir el sufrimiento y disminuir pérdidas en la propiedad pública y privada. Finalizadas la mitigación y respuesta se realiza, en tercer lugar, la *recuperación*, consistente en la reconstrucción y rehabilitación del área afectada.

Las Fuerzas Armadas normalmente entran en acción cuando los recursos ordinarios asignados por un Estado o jurisdicción víctima de estos acontecimientos fueran insuficientes y se vieran desbordados. Éstas actúan principalmente en la etapa de respuesta y, eventualmente, en la mitigación y reconstrucción. Su tarea usualmente termina cuando el gobierno nacional (nivel estratégico nacional) considera que se han reestablecido las condiciones en la zona afectada por el desastre para que actúen las organizaciones tradicionalmente asignadas a este tipo de tareas.

A continuación se realizará un análisis de las acciones emprendidas para asistir a las repúblicas de Haití y Chile como consecuencia de los terremotos que sufrieron en enero y febrero de 2010, respectivamente. Ello se hará tomando como referencia las medidas anteriormente señaladas y el marco legal descrito para el Sistema de Defensa argentino.

### **III. Acciones del Sistema de Defensa argentino en el terremoto de enero de 2010 en Haití**

#### **A. Antecedentes**

El 12 de enero de 2010 el mundo entero fue testigo de una catástrofe que castigó, una vez más, al pueblo haitiano. Un sismo de magnitud 7,3 en la escala de Richter arrasó una de las zonas más densamente pobladas de ese país.

Como suele suceder con los movimientos sísmicos, el terremoto tomó por sorpresa a Haití y a toda la comunidad internacional, dejando un saldo de más de 220.000 muertos y más de 300.000 heridos. Este fatal acontecimiento disparó una situación de caos y desesperación al haber afectado una zona que no sólo es la más habitada del país, sino también su centro económico y administrativo. Este episodio dificultó seriamente la limitada capacidad de respuesta del gobierno haitiano, como también las posibilidades de gestión de diversas ONGs que operaban en el territorio de esta isla.

El valor de los daños y pérdidas materiales producidos por el sismo equivale a una cifra que alcanza los miles de millones de dólares. La devastación de la infraestructura fue casi total, la cual afectó: escuelas, viviendas, hospitales, iglesias, caminos y puentes, el aeropuerto, el palacio presidencial, varios ministerios y el propio Parlamento. La cifra de personas directamente afectadas por el sismo rondó los 1,5 millones, que incluye centenas de funcionarios del gobierno haitiano y de Naciones Unidas, como consecuencia de los derrumbes edilicios. Asimismo, no debe soslayarse el efecto de miles de personas que abandonaron las zonas afectadas para trasladarse a campos de desplazados en otros territorios del país y las familias enteras que abandonaron el país para refugiarse en alguna nación vecina.

#### **B. Minustah**

La participación en operaciones de mantenimiento de paz es parte de la política exterior argentina, siendo una iniciativa que demuestra que la ayuda humanitaria brindada en estos casos no es sólo un componente más de una misión subsidiaria de las Fuerzas Armadas, sino también un compromiso efectivo con los problemas de nuestra región. La participación

en una operación de estas características en nuestro continente responde al interés de fomentar la solución pacífica de controversias y el desarrollo de un sistema de seguridad regional colectivo en nuestra principal área de interés y proyección internacional.

En consecuencia, Argentina ha demostrado un amplio apoyo a la tarea de la ONU destinada a fortalecer las instituciones, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico en Haití, participando activamente de las diferentes misiones de paz que ha establecido este organismo internacional en esta nación del Caribe desde el año 1993.<sup>2</sup>

En el año 2004 se vivía en Haití un clima de tensión interna como consecuencia de la suspensión de las elecciones legislativas del año 2003. En el mes de febrero de aquel año comienzan a darse una serie de enfrentamientos entre el gobierno del entonces presidente Jean-Bertrand Aristide y un conglomerado de actores antagónicos conformado por partidos políticos, representantes de la sociedad civil, del sector privado y ex miembros de las Fuerzas Armadas, que exigían la dimisión de Aristide. Los conflictos armados no tardaron en surgir y se fueron propagando progresivamente, primero desde Gonaives y posteriormente desde diferentes ciudades, hasta quedar gran parte del país bajo el control de diversos grupos insurrectos. Ante la seria amenaza de un avance de estos grupos sobre Puerto Príncipe, donde a su vez sectores paramilitares afines a Aristide (conocidos como “*chimeres*”) amenazaban con resistir violentamente, ya sin mayores posibilidades el presidente Aristide abandonó el país. En concordancia con lo establecido en la Constitución haitiana en lo relativo a sucesión presidencial, ocupó el cargo el presidente de la Corte Suprema de Justicia, Boniface Alexandre. El mandatario interino solicitó la asistencia de Naciones Unidas y, consecuentemente, el Consejo de Seguridad de este organismo aprobó por unanimidad la resolución 1.529 (2004) que dio origen a la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (Minustah).

Los países de América Latina no tardaron en responder a esta solicitud de asistencia. El primer Enviado Especial del Secretario General de ONU era de nacionalidad chilena, el cual fue sucedido por un guatemalteco. En tanto Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros países de la región, han aportado el grueso del contingente militar de la misma. Estos antecedentes denotan la fuerte impronta latinoamericana de Minustah y el compromiso de los países de la región por asistir en la resolución de los problemas que acontezcan en otro país de América Latina y el Caribe.



En este contexto, el Congreso aprobó la Ley N° 25.906 (2004), mediante la cual se autorizó la participación argentina en Minustah, que aportó inicialmente más de 500 efectivos. Si bien el grueso de la asistencia argentina lo suple el Sistema de Defensa, la participación es de carácter interagencial, por lo que, además de la Defensa, están involucradas en la misma diferentes áreas del Estado. Algunos ejemplos lo constituyen el Ministerio de Economía, a través de la confección de presupuestos para el pago de gastos y viáticos de los Cascos Azules; el Ministerio de Justicia, a través de los efectivos de Gendarmería que participan en esta misión; Cancillería, en todo el proceso de toma de decisiones y gestión de la participación argentina.

### La operación militar argentina en Minustah

Argentina estableció tres unidades militares dentro de la Minustah, que componen el contingente argentino en Haití: la Unidad Aérea Argentina, el Hospital Militar Reubicable y el Batallón Conjunto Argentino. Estas unidades dependen del Force Commander.<sup>3</sup> También se nombró un Jefe de Contingente que, si bien opera en Puerto Príncipe, responde al Comando Operacional de las Fuerzas Armadas (COFFAA), dependiente del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (JEMCO). Este Jefe de Contingente forma parte de Minustah y se relaciona con las unidades militares de forma funcional porque no interviene de forma directa en la operación de paz.

### Acciones del contingente militar argentino en el terremoto de 2010

En el marco de esta operación, la Fuerza Aérea Argentina estableció un Hospital Militar Reubicable, que es desde entonces el de más alta complejidad dentro del territorio haitiano y está dotado del equipamiento necesario para cumplir la misión de asistir al personal de Minustah que sufriera afecciones en el desempeño de sus tareas. Sin embargo, tras el terremoto, este hospital fue crucial, ya que brindó servicio sanitario permanente en las 72 horas posteriores al sismo, siendo el único centro de salud que estaba en condiciones de atender pacientes. De esta forma, prestó servicios más allá de su función principal, atendiendo a la población civil, realizando operaciones complejas y resolviendo distinto tipo de urgencias.

En tanto la Unidad Aérea Argentina cuenta con dos helicópteros Bell 212, que realizaron el reconocimiento y detección del epicentro del sismo y las zonas más afectadas, poniendo a disposición sus medios aéreos para evacuar a los heridos que se encontraban en estado de mayor gravedad hacia la ciudad de Santo Domingo en la República Dominicana. Esto facilitó no sólo la rápida atención de los mismos, sino también aliviar la tarea de los voluntarios que operaban en el terreno.

Frente al caos generado a partir del sismo, la ONU solicitó a los países que tenían desplegadas tropas que no realizaran la rotación prevista de las mismas, con el fin de facilitar la coordinación y dotación de recursos humanos. Argentina mantuvo su personal por más tiempo que el predeterminado y realizó además un envío adicional de efectivos para satisfacer la necesidad de mayor cantidad de personal.

El Batallón Conjunto Argentino (BCA) es la unidad del contingente que tiene como misión generar y garantizar un ambiente seguro y estable en la zona que le ha sido asignada. En el momento previo al sismo estaba localizado en el departamento de Artibonite, pero luego del terremoto se trasladó una compañía del BCA a la unidad aérea de Puerto Príncipe. Esta compañía realizó dos tipos de actividades: por un lado operativas (puestos de control, seguridad) y, por otro, actividades de ayuda humanitaria (operación de campos de desplazados, operación de puntos de distribución de alimentos, apoyo a Cascos Blancos).

Finalmente, el sistema de comunicaciones desplegado por el contingente argentino<sup>4</sup> fue el único que no dejó de funcionar en ningún momento tras el sismo, lo que significó, por lo tanto, una ayuda esencial, no sólo para la Minustah sino también para coordinar la recepción y distribución de la asistencia. El eficiente funcionamiento de este sistema se debió principalmente a tres razones: las regulares inspecciones a las que es sometido, la continua reserva de material y la redundancia del mismo. Todo ello cooperó para que el sistema no dejara de operar tras el terremoto, ya que se pudieron sustituir rápidamente las pérdidas de material producidas, o reemplazar una capacidad comunicacional por otra: radio, telefonía fija, móvil y satelital.

### C. Comité de Crisis

Frente al desolador panorama que se vivía en Haití, Argentina emprendió una gestión de respuesta inmediata al conformar por instrucción de la

Presidente de la Nación y Comandante en Jefe de las FFAA un Comité de Crisis. El mismo fue integrado por los ministerios de Defensa, Salud, Desarrollo Social y por la Comisión Cascos Blancos, con la coordinación a cargo del mismo el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta composición interagencial facilitó la posibilidad de un rápido despliegue en el territorio afectado y, además, de articular con fluidez la ayuda con los organismos internacionales que ya operaban en Haití. El principal objetivo del Comité fue coordinar el sostén logístico de la asistencia a ser desplegada.

El envío de ayuda humanitaria se canalizó a través de tres vuelos de aviones Hércules C-130 de la Fuerza Aérea Argentina, priorizando el envío de insumos sanitarios y alimentos. El primer envío en Hércules, el día 14 de enero, se realizó con suministros solicitados por el Hospital Militar Reubicable, para entonces desbordado y atiborrado de heridos. Los insumos consistían en sueros, antibióticos, camillas, alimentos, carpas, sistemas de comunicación portátiles, pastillas potabilizadoras de agua y otros elementos necesarios para que los médicos pudieran continuar trabajando en la única infraestructura sanitaria que continuaba en pie. Además, en este primer vuelo viajaron médicos emergentólogos y expertos en logística que coordinaron la entrega y distribución de los elementos enviados. A ellos se sumó una comisión de voluntarios de Cascos Blancos que se trasladó junto al equipo de médicos argentinos a la localidad de Leogane, situada a 40 km de Puerto Príncipe, que no había recibido atención sanitaria alguna a 48 horas de haber ocurrido el sismo. La labor y el traslado de los voluntarios de Cascos Blancos se coordinó con representantes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que ya se encontraba operando en el territorio.

Transcurridas 24 horas del primer vuelo, despegó un segundo Hércules que llevaba médicos, un experto en logística y asistentes. En esta oportunidad también se transportaron una planta potabilizadora de agua, baños químicos, medicamentos e insumos médicos provenientes de donaciones privadas y se llevó, a pedido del gobierno de Uruguay, un equipo de perros de rescate con sus respectivos instructores. Este personal operó en Leogane, lugar donde los voluntarios y la OPS utilizaron los recursos transportados para establecer tres hospitales de campaña: uno de pacientes críticos con capacidad para veinte personas, uno de recambio, evaluación y estabilización y, finalmente, uno de observación.

Los vuelos que brindaron ayuda humanitaria llevando suministros y voluntarios también transportaron bienes donados por entidades privadas,

por distintas provincias argentinas, así como donaciones provenientes de Chile y Paraguay.

#### D. Cooperación previa al terremoto

En los últimos años, los sectores de servicios y productos manufacturados en Haití, a pesar de su magro desempeño general, han tenido un mayor desarrollo en comparación con el sector agrícola. Según el informe del Banco Mundial del año 2006, en el período 1996-2002 la incidencia del sector agrícola en el PBI cayó notablemente mientras que la incidencia de la industria y los servicios crecía, lo que convirtió a un sector estratégico para la subsistencia de la población en una alternativa poco atractiva. Esta disminución en el rendimiento de la agricultura es el resultado de diversos factores: la limitada escala de las parcelas cultivables, la migración rural hacia las zonas urbanas y la degradación medioambiental, entre otros.

Con el objetivo de ayudar a resolver este problema, Argentina firmó un acuerdo de cooperación con España, conocido como cooperación triangular, que tiene el objetivo de facilitar la ayuda a un tercer país que se encuentre atravesando serias dificultades. Desde el año 2007 se implementó en ambos países un programa conocido como Autoproducción de Alimentos Frescos Pro Huerta a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) de Argentina.

Pro Huerta está dirigido a los sectores de la población en condición de pobreza con el fin de mejorar el acceso de los mismos a una alimentación económica y sana por medio de la autoproducción de alimentos. Para lograrlo, un grupo de voluntarios brinda capacitación a los destinatarios en el desarrollo de huertas familiares, además de acompañarlos en las acciones en terreno. La estructura técnico-profesional es fundamental, ya que el programa demanda una activa participación de supervisores, capacitadores y agentes técnicos que se involucren en las distintas etapas de la iniciativa. Pero sobre todo, ha sido vital para un desarrollo exitoso del programa, la participación de los propios ciudadanos haitianos.

Dentro de Pro Huerta, y en el marco de la mencionada cooperación triangular, la AECID implementó en Haití, en conjunto con la cooperativa PROSOL de la provincia de Jujuy, la elaboración de sopas deshidratadas que ya venía realizando en esta provincia. Este emprendimiento significó

un gran aporte a las toneladas de alimentos enviados desde Argentina luego del terremoto del 12 de enero de 2010, ya que el gobierno español envió desde Buenos Aires 20.000 sopas deshidratadas al país damnificado.

Estos programas demuestran la importancia del trabajo conjunto y coordinado entre los dos países, que reforzaron una vez más el vínculo de la cooperación triangular luego de la situación de emergencia generada por el sismo. España lo hizo fundamentalmente con un importante aporte económico, comprando medicamentos y alimentos; Argentina, mediante el traslado de suministros y del voluntariado de Cascos Blancos; y finalmente Haití, como receptor de la asistencia humanitaria brindada por estos países ayudando en la coordinación.

#### **IV. Acciones del Sistema de Defensa argentino en el terremoto de febrero de 2010 en Chile**

##### **A. Antecedentes**

El sábado 27 de febrero de 2010 se produjo en Chile un devastador terremoto de magnitud 8,8 en la escala de Richter, que provocó un saldo de centenares de víctimas fatales, la destrucción total de aproximadamente 500 mil viviendas y más de dos millones de damnificados. Las horas posteriores al desastre estuvieron marcadas por el caos y la desesperación, durante las cuales se produjeron saqueos a supermercados y comercios y una crisis generalizada que el gobierno chileno tuvo que enfrentar para estabilizar la situación que atravesaba el país.

Si bien la intensidad sísmica del fenómeno chileno fue mayor que la del terremoto que castigó a Haití, fue asimismo abismal la diferencia que hubo en cuanto a la inmediatez de respuesta y reconstrucción en ambos casos. La principal diferencia radica en que la República de Chile contaba con las capacidades necesarias para la etapa de mitigación. Esto implicó que este país contaba con una infraestructura y un mecanismo de acción adecuado para este tipo de situaciones.

Ante este acontecimiento, Argentina elaboró un plan de acción que le permitió brindar ayuda en forma inmediata, asegurándose de satisfacer de la mejor forma posible las necesidades del país vecino. Cabe señalar una

importante diferencia entre las dos experiencias: a diferencia de Haití con Minustah, en Chile no había una estructura desplegada que facilitara la distribución de asistencia.

## B. Cooperación bilateral

En 1997, Argentina y Chile acordaron un mecanismo de cooperación en materia de catástrofes llamado “Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes”, aprobado en diciembre de 1999 en nuestro país mediante la Ley N°25.240.

En este acuerdo, los Estados establecieron que cooperarían mutuamente en el territorio damnificado emprendiendo acciones orientadas a prevenir, impedir o mitigar los efectos de una catástrofe. Los ámbitos en los que se establece esta ayuda son:<sup>5</sup>

- a) intercambio de información para la prevención de catástrofes o de sus efectos dañosos;
- b) intercambio de información y experiencias en materia de acciones en caso de catástrofes;
- c) intercambio de información respecto de la tecnología aplicable a las acciones en caso de catástrofe;
- d) diseño y elaboración de programas, proyectos y planes conjuntos de contingencia para casos de catástrofe así como en la planificación conjunta en materia de mitigación y coordinación operativa ante hipótesis de riesgo común;
- e) colaboración mutua en las acciones en caso de catástrofe a través de: empleo de personal y medios de un Estado a requerimiento del otro; utilización de medios de apoyo técnico y logístico a disposición de un país por requerimiento del otro y mediante la provisión de alimentos, medicamentos y de todos aquellos elementos necesarios para mitigar los daños causados por una catástrofe.

Para poder aplicar efectivamente las disposiciones del acuerdo se creó una comisión mixta integrada por representantes de los organismos competentes de cada parte y presidida por funcionarios de los ministerios de Relaciones Exteriores argentino y chileno, respectivamente.

En el marco de este convenio se realizaron diferentes ejercicios entre las fuerzas armadas de ambos países simulando situaciones de crisis o emergencia. Esto permitió no sólo comprobar la voluntad de los países por cumplir las disposiciones del tratado sino que, además, fomentó la práctica y el ejercicio necesarios para cuando estos hechos efectivamente se materializaran.

### C. Ayuda humanitaria posterior al terremoto de Chile

Ante la trágica situación acaecida en la República de Chile, Argentina coordinó de forma inmediata diferentes canales de asistencia humanitaria a los fines de dar respuesta a la solicitud de ayuda pedida por el gobierno del país vecino.

La principal demanda y desafío estuvo vinculada con el envío de un hospital militar reubicable para la atención médica de la población damnificada por el sismo. El hospital debía ser provisto con su respectivo equipamiento y grupos electrógenos que garantizaran la disponibilidad de electricidad, habida cuenta de que la red de energía había dejado de funcionar en algunas regiones. El 1° de marzo, Argentina realizó el traslado del Hospital Militar Reubicable a Chile, que permaneció en el territorio hasta el 6 de septiembre de 2010, cuando se dio por finalizada la ayuda. Una vez más, este hospital fue un instrumento de gran importancia para poder atender a cientos de heridos, brindando servicios de laboratorio y respondiendo consultas clínicas, pediátricas, traumatológicas y de neonatología. Para las atenciones quirúrgicas se dispuso un quirófano completo destinado a cirugías y partos.

La ayuda humanitaria argentina consistió además en el envío de aviones Hércules con alimentos, medicamentos, ropa y diversos suministros que el gobierno chileno solicitó como prioritarios, así como plantas generadoras de energía y potabilizadoras de agua. Además viajó una comisión de Cascos Blancos que colaboraron con las diversas tareas en el terreno afectado.

Considerando que en Chile no había una estructura multilateral preexistente que pudiera coordinar este tipo de situaciones –como Minustah en Haití–, la distribución logística requirió la elaboración inmediata y a veces improvisada de planes de acción que coordinaran las necesidades detectadas por el gobierno chileno, con la distribución de la ayuda proveniente tanto de Argentina y de las otras naciones y organismos colaboradores. Ante este panorama, la República de Chile trabajó en dos etapas: en el corto plazo,

mediante un Comité de Emergencia y en el largo plazo, con un Comité de Reconstrucción. En este marco, la ayuda argentina anteriormente mencionada se circunscribió, en mayor medida, a los fines del Comité de Emergencia en la etapa inmediatamente posterior al terremoto.

## V. Conclusiones

La experiencia comparada muestra diferentes modalidades de ayuda ante situaciones de emergencia que van desde la asistencia técnica hasta la social y política. Se puede encontrar, por un lado, un tipo de asistencia humanitaria que se basa en responder a las demandas del país afectado involucrando la participación de la comunidad destinataria de la ayuda e involucrándose sólo en aquellas cuestiones que el gobierno asistido solicita. Por otro, se puede identificar un tipo de ayuda verticalista, que interviene en la situación imponiendo su formato de asistencia con amplia independencia de las particularidades sociales, culturales e incluso infraestructurales del país afectado.

Los casos abordados en este trabajo permitirían verificar que la metodología adoptada por Argentina se corresponde con la mencionada en primer lugar. Es decir, la de asistir de acuerdo con las prioridades que fija el gobierno afectado y, sobre todo, previendo un alto grado de participación de la comunidad involucrada, fomentando la participación y el desarrollo de capacidades endógenas.

Por otro lado, ante los desastres naturales ocurridos recientemente en el continente, Argentina ha demostrado que considera fundamental contar con acciones orientadas a la prevención y mitigación, por ser éstas las herramientas que permiten disminuir el nivel de los daños y acelerar el proceso de reconstrucción. No obstante, para poder contar con estas acciones, es necesario realizar un diagnóstico de riesgos y desafíos. De esta forma se pueden establecer las herramientas de prevención y respuesta que se utilizarán para manejar de forma efectiva las situaciones consideradas de riesgo.

Históricamente, Argentina ha apoyado e impulsado las iniciativas tendientes a elaborar mecanismos de cooperación y ayuda humanitaria. En el ámbito regional, en el Mercosur más precisamente, fue uno de los impulsores de la creación de la Reunión Especializada de Reducción de



Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU). En el ámbito internacional, el terremoto en Haití gestó una alianza estratégica entre Cascos Blancos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), que a la postre tuvo un rol muy importante en ese país. Además, con la OCHA se organizó la “III Reunión Regional de Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria Internacional”, que se desarrolló en Buenos Aires en junio de 2010. Esta reunión contó con la participación de miembros de las cancillerías, representantes de los sistemas de protección civil de los países de América Latina, la Cruz Roja Internacional, UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud, los coordinadores de los mecanismos subregionales de Centroamérica, los Países Andinos y el Mercosur, entre otros.

Prospectivamente, sería prudente continuar aquellas iniciativas que permitan concluir la creación de un comité de crisis o comité de emergencia que opere de forma permanente, ya que los anteriormente mencionados no tienen una estructura permanente. También sería importante el establecimiento de una agenda común sobre cuestiones de ayuda humanitaria en situaciones de emergencia que pudieran ser sostenidas financieramente por algún un *trust fund* o alguna figura afín. En este sentido, cabe destacar que en Haití todavía no se ha recibido la totalidad de las sumas de dinero comprometidas por la comunidad internacional para su reconstrucción. Esto ha generado una parálisis crítica en esta etapa. Además, un fondo económico destinado para estos fines favorecería una acción más rápida y una organización más eficiente de los planes de acción ante situaciones que por su propia naturaleza se desencadenan de manera súbita e inesperada.

A lo largo del presente trabajo se intentó describir el rol del Sistema de Defensa argentino ante dos casos particulares de ayuda en situaciones de catástrofe causadas por desastres naturales. Como ha sido mencionado, cuando se produce una emergencia el Estado Mayor Conjunto divide la situación en tres etapas: mitigación, respuesta y recuperación. Haití, a diferencia de Chile, no contaba con la estructura que se requiere para una adecuada instrumentación de la etapa de mitigación. Esto provocó que los efectos del terremoto fueran mucho más dramáticos debido a la debilitada infraestructura y escasa preparación de especialistas locales para este tipo de circunstancias.

Por ello, en el caso de Haití, el Sistema de Defensa argentino emprendió acciones inmediatas orientadas a mitigar los efectos del sismo. En tanto el principal obstáculo en la etapa de respuesta fue, entonces, la inexorable necesidad de improvisar soluciones, ya que, entre otras cosas, no estaban definidos los actores que debían intervenir en cada momento ni un esquema preciso de los pasos a seguir. No obstante, la principal fortaleza a favor de los profesionales argentinos desplegados en Haití fue el elevado nivel de adiestramiento demostrado para atender este tipo de situaciones, a pesar de que la ayuda humanitaria no constituyera, como ha sido señalado, su función principal. Transcurrido el primer mes posterior al terremoto finalizaron las acciones de respuesta y se puso en marcha la etapa de recuperación, es decir, la reconstrucción y rehabilitación en las zonas afectadas. En este período se trabajó concretamente con los requerimientos del gobierno haitiano y de los organismos internacionales que operan allí, poniendo a disposición los recursos y capacidades que el Sistema de Defensa posee para atender esta etapa en particular. Así se llevaron adelante diferentes programas sanitarios, de desarrollo social y de infraestructura, entre otros. Es en la recuperación donde aún continúa el mayor desafío pendiente. Todavía es posible mejorar la coordinación con el gobierno local, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales presentes, con el fin de dotar de más eficacia a la logística y distribución de los recursos asignados para esta etapa.

Los sucesos ocurridos en Chile y Haití demuestran la importancia que tienen los acuerdos bilaterales o multilaterales a la hora de enfrentar de manera adecuada las situaciones de emergencia. Ellos fortalecen vínculos y establecen mecanismos de acción concretos para estos casos. El fomento y la consolidación de acuerdos internacionales y estructuras orgánicas permanentes destinadas a elaborar políticas de acción para situaciones de emergencia debería, por lo tanto, continuar siendo uno de los principales desafíos de la comunidad internacional en los años por venir.

## Notas

1. Representan actividades en las que participan fuerzas militares de dos o más países bajo un comando centralizado y con una misión común a los efectos de la consolidación de los niveles de interoperabilidad y como medios de incremento de la confianza mutua entre naciones.

2. Misiones Anteriores: UNMIH: Misión de Naciones Unidas en Haití (1993-1996); UNSMIH: Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Haití (1996-1997); UNTMIH: Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití (agosto 1997-noviembre 1997); MIPONUH: Misión Policial de Naciones Unidas en Haití (1997-2000).
3. Es el Comandante de la MINUSTAH. Responden a él todas las unidades militares aportadas por los países que son miembros de la fuerza de paz, siendo el Comandante quien les asigna las funciones y acciones que deben desarrollar. Actualmente, el Force Commander de MINUSTAH es el general de División Luiz Guilherme Paul Cruz, de Brasil.
4. Denominado Sistema de Comunicaciones Particular Haití (SCPH).
5. Artículo 2 del "Acuerdo entre la República Argentina y la República de Chile sobre Cooperación en Materia de Catástrofes".

## RESUMEN

Los terremotos que se produjeron en Haití y Chile en 2010 pusieron de manifiesto la necesidad de mayores niveles de cooperación regional en materia de ayuda humanitaria, prevención y asistencia ante catástrofes y desastres naturales. En el caso de Haití, se aprovechó la estructura de la MINUSTAH para centralizar la ayuda humanitaria, caracterizada por la participación activa de los países latinoamericanos con el objetivo de lograr la reconstrucción del Estado, mientras que en Chile la colaboración desde los diferentes países latinoamericanos surgió de forma espontánea a través del desarrollo de diversos instrumentos de cooperación que contribuyeron a paliar la crisis desatada por el sismo. Tomando en cuenta los casos citados, el presente trabajo abordará el rol del Sistema de Defensa argentino ante este tipo de catástrofes y desastres naturales, evaluando las políticas, mecanismos y medios de los que dispone este sector.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



## **Declaración de Santiago de Chile\***

**LA MINISTRA Y LOS MINISTROS DE DEFENSA**, asistentes a la Primera Reunión del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en cumplimiento del mandato de las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno en la creación del CDS y aprobación de su Estatuto el 16 de diciembre de 2008 en Salvador, Brasil, reunidos en la ciudad de Santiago de Chile los días 9 y 10 de marzo de 2009, reafirman la unidad de propósitos que hoy alcanzan nuestros países en la perspectiva de construir una zona de paz y cooperación.

RATIFICAN el respeto de manera irrestricta a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos.

REAFIRMAN la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechazan la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan

o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

CONSIDERAN que, apoyados en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones y honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad, el Consejo de Defensa Suramericano contribuirá poderosamente a la construcción de un futuro común de nuestra región.

CONVENCIDOS que este proceso de integración y unión suramericanos es ambicioso en sus objetivos estratégicos y flexible y gradual en su implementación.

ACUERDAN que los planes de acción del CDS deberán regirse por los siguientes objetivos generales:

- a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial.
- b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, y

\* Firmada en marzo de 2009. Extraído de: [http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com\\_defensa.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-3-09com_defensa.htm).

c) Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa.

ACUERDAN impulsar el Consejo de Defensa Suramericano en el marco de la UNASUR a través de la ejecución del Plan de Acción 2009-2010, que desarrolla cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas.

### 1. POLÍTICAS DE DEFENSA

- a. Crear una red para intercambiar información sobre políticas de defensa.
- b. Realizar un seminario sobre modernización de los Ministerios de Defensa.
- c. Compartir y dar transparencia a la información sobre gastos e indicadores económicos de la defensa.
- d. Propiciar la definición de enfoques conceptuales.
- e. Identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
- f. Crear un mecanismo para contribuir a la articulación de posiciones conjuntas de la región en foros multilaterales sobre defensa.
- g. Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, en conformidad con el Tratado de UNASUR.

### 2. COOPERACIÓN MILITAR, ACCIONES HUMANITARIAS Y OPERACIONES DE PAZ

- a. Planificar un ejercicio combinado de asistencia en caso de catástrofe o desastres naturales.
- b. Organizar una conferencia sobre lecciones aprendidas en operaciones de paz, tanto en el ámbito interno como multilateral.
- c. Elaborar un inventario de las capacidades de defensa que los países ofrecen para apoyar las acciones humanitarias.

d. Intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias a fin de establecer mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales.

### 3. INDUSTRIA Y TECNOLOGÍA DE LA DEFENSA

- a. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros identificando capacidades y áreas de asociación estratégicas, para promover la complementariedad, la investigación y la transferencia tecnológica.
- b. Promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa en el marco de las naciones integrantes de este consejo.

### 4. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

- a. Elaborar un registro de las academias y centros de estudio en defensa y de sus programas y crear una red suramericana de capacitación y formación en defensa, que permita el intercambio de experiencias y el desarrollo de programas conjuntos.
- b. Proponer programas de intercambio docente y estudiantil, homologación, evaluación y acreditación de estudios, reconocimiento de títulos y becas entre las instituciones existentes, en materias de defensa.
- c. Constituir y poner en funcionamiento el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), y encargar a un grupo de trabajo dirigido por Argentina, en un plazo de 60 días, la elaboración de la propuesta de su estatuto.
- d. Realizar durante noviembre de 2009, en Río de Janeiro, el Primer Encuentro Suramericano de Estudios Estratégicos (Ier ESEE).

CONCUERDAN que este Plan de Acción es una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensa.

CONVOCAN a los Viceministros de Defensa de Suramérica a reunirse en la ci-

udad de Quito, Ecuador, a mediados de año, para verificar el cumplimiento de este Plan de Acción.

La Ministra y los Ministros del CDS darán cuenta de lo actuado al Consejo de

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, en el marco del artículo 5 del Tratado Constitutivo de la UNASUR, como fue encomendado por la Cumbre Presidencial de Salvador, Brasil, el 16 de diciembre de 2008.

Santiago de Chile, 10 de Marzo de 2009.

Nilda Celia Garré  
Ministra de Defensa de la República Argentina  
Walker San Miguel Rodríguez  
Ministro de Defensa de Bolivia  
Nelson Jobim  
Ministro de Defensa de la República Federativa de Brasil  
Juan Manuel Santos  
Ministro de Defensa Nacional de la República de Colombia  
José Goñi  
Ministro de Defensa Nacional de la República de Chile  
Javier Ponce Cevallos  
Ministro de Defensa Nacional de la República del Ecuador  
Luis Bareiro Spaini  
Ministro de Defensa Nacional de la República del Paraguay  
Clement Rohee  
Ministro del Interior de la República de Guyana  
Ántero Flores-Aráoz  
Ministro de Defensa de la República del Perú  
Ivan Fernald  
Ministro de Defensa de la República de Suriname  
José Bayardi  
Ministro de Defensa Nacional de la República Oriental del Uruguay  
Ramón Carrizález Rengifo  
Ministro del Poder Popular para la Defensa de la República Bolivariana de Venezuela

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011





# **Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)\***

## **Tratado de Tlatelolco con las enmiendas aprobadas por la Conferencia General a los Artículos 7, 14, 15, 16, 19, 20 y 25**

### **Preámbulo**

En nombre de sus pueblos e interpretando fielmente sus anhelos y aspiraciones, los Gobiernos de los Estados Signatarios del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe; Deseosos de contribuir, en la medida de sus posibilidades, a poner fin a la carrera de armamentos, especialmente los nucleares, y a la consolidación de un mundo en paz, fundado en la igualdad soberana de los Estados, el respeto mutuo y la buena vecindad; Recordando que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 808 (IX), aprobó unánimemente, como uno de los tres puntos de un programa coordinado de desarme, “la prohibición total del empleo y la fabricación de armas nucleares y de todos los tipos de armas de destrucción en masa”; Recordando que las zonas militarmente desnuclearizadas no constituyen un fin en sí mismas, sino un medio para alcanzar en una etapa ulterior el desarme general y completo; Recordando la Resolución 1.911 (XVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se estableció que las medidas que convenga acordar para la desnuclearización de la América Latina y el Caribe deben tomarse “a la luz de

los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de los acuerdos regionales”; Recordando la Resolución 2.028 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas que establece el principio de un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas para las potencias nucleares y las no nucleares, y Recordando que la Carta de la Organización de los Estados Americanos establece como propósito esencial de la Organización afianzar la paz y la seguridad del hemisferio; Persuadidos de que:

El incalculable poder destructor de las armas nucleares ha hecho imperativo que la Proscripción jurídica de la guerra sea estrictamente observada en la práctica, si ha de asegurarse la supervivencia de la civilización y de la propia humanidad; Las armas nucleares, cuyos terribles efectos alcanzan indistinta e ineludiblemente tanto a las fuerzas militares como a la población civil, constituyen, por la persistencia de la radiactividad que generan, un atentado a la integridad de la especie humana y aún pueden tornar finalmente toda la Tierra inhabitable; El desarme general y completo bajo control internacional eficaz es cuestión vital que reclaman por igual todos los pueblos del mundo;

\* Entró en vigencia el 25 de abril de 1969. Extraído de: <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/Tlatelolco-e.htm>.

La proliferación de las armas nucleares, que parece inevitable a menos que los Estados, en uso de sus derechos soberanos, se autolimiten para impedirla, dificultaría enormemente todo acuerdo de desarme y aumentaría el peligro de que llegue a producirse una conflagración nuclear; El establecimiento de zonas militarmente desnuclearizadas está íntimamente vinculado al mantenimiento de la paz y la seguridad en las respectivas regiones; La desnuclearización militar de vastas zonas geográficas, adoptada por la decisión soberana de los Estados en ellas comprendidos, habrá de ejercer benéfica influencia en favor de otras regiones, donde existan condiciones análogas; La situación privilegiada de los Estados Signatarios, cuyos territorios se encuentran totalmente libres de armas nucleares, les impone el deber ineludible de preservar tal situación, tanto en beneficio propio como en bien de la humanidad; La existencia de armas nucleares en cualquier país de la América Latina y el Caribe lo convertiría en blanco de eventuales ataques nucleares y provocaría fatalmente en toda la región una ruinoso carrera de armamentos nucleares, que implicaría la injustificable desviación hacia fines bélicos de los limitados recursos necesarios para el desarrollo económico y social; Las razones expuestas y la tradicional vocación pacifista de la América Latina y el Caribe determinan la necesidad ineludible de que la energía nuclear sea usada en esta región exclusivamente para fines pacíficos, y de que los países latinoamericanos y del Caribe utilicen su derecho al máximo y más equitativo acceso posible a esta nueva fuente de energía para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos; Convencidos, en conclusión, de que: La desnuclearización militar de la América Latina y el Caribe -entendiendo por tal el compromiso internacionalmente contraído en el presente Tratado de mantener sus territorios libres para siempre

de armas nucleares- constituirá una medida que evite a sus pueblos el derroche, en armamento nuclear, de sus limitados recursos y que los proteja contra eventuales ataques nucleares a sus territorios; una significativa contribución para impedir la proliferación de armas nucleares, y un valioso elemento en favor del desarme general y completo, y de que la América Latina y el Caribe, fiel a su tradición universalista, no sólo debe esforzarse en proscribir de ella el flagelo de una guerra nuclear, sino también empeñarse en la lucha por el bienestar y progreso de sus pueblos, cooperando paralelamente a la realización de los ideales de la humanidad, o sea a la consolidación de una paz permanente fundada en la igualdad de derechos, la equidad económica y la justicia social para todos, de acuerdo con los Principios y Propósitos consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, Han convenido en lo siguiente:

#### **Art. 1: Obligaciones**

1. Las Partes Contratantes se comprometen a utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidos a su jurisdicción, y a prohibir e impedir en sus respectivos territorios:

- a. El ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición, por cualquier medio, de toda arma nuclear, por sí mismos, directa o indirectamente, por mandato de terceros o en cualquier otra forma, y
- b. El recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posesión de toda arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo.

2. Las Partes Contratantes se comprometen, asimismo, a abstenerse de realizar, fomentar o autorizar, directa o indirectamente, el ensayo, el uso, la fabricación, la producción, la posesión o el dominio de toda arma nuclear o de participar en ello de cualquier manera.

**Art. 2: Definición de Partes**

**Contratantes**

Para los fines del presente Tratado, son Partes Contratantes aquéllas para las cuales el Tratado está en vigor.

**Art. 3: Definición de territorio**

Para todos los efectos del presente Tratado, deberá entenderse que el término “territorio” incluye el mar territorial, el espacio aéreo y cualquier otro ámbito sobre el cual el Estado ejerza soberanía, de acuerdo con su propia legislación.

**Art. 4: Zona de aplicación**

1. La Zona de aplicación del presente Tratado es la suma de los territorios para los cuales el presente instrumento está en vigor.  
 2. Al cumplirse las condiciones previstas en el Artículo 29, párrafo 1, la Zona de aplicación del presente Tratado será, además, la situada en el hemisferio Occidental dentro de los siguientes límites (excepto la parte del territorio continental y aguas territoriales de los Estados Unidos de América): comenzando en un punto situado a 35° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 30° latitud norte y 75° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 30° latitud norte y 50° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 5° latitud norte y 20° longitud oeste; desde allí directamente al sur hasta un punto a 60° latitud sur y 20° longitud oeste; desde allí directamente al oeste hasta un punto a 60° latitud sur y 115° longitud oeste; desde allí directamente al norte hasta un punto a 0° latitud y 115° longitud oeste; desde allí por una línea loxodrómica hasta un punto a 35° latitud norte y 150° longitud oeste; desde allí directamente al este hasta un punto a 35° latitud norte y 75° longitud oeste. Mapa.<sup>1</sup>

**Art. 5: Definición de las armas nucleares**

Para los efectos del presente Tratado, se entiende por “arma nuclear” todo artefacto

que sea susceptible de liberar energía nuclear en forma no controlada y que tenga un conjunto de características propias del empleo con fines bélicos. El instrumento que pueda utilizarse para el transporte o la propulsión del artefacto no queda comprendido en esta definición si es separable del artefacto y no parte indivisible del mismo.

**Art. 6: Reunión de Signatarios**

A petición de cualquiera de los Estados Signatarios, o por decisión del Organismo que se establece en el Artículo 7, se podrá convocar a una reunión de todos los Signatarios para considerar en común cuestiones que puedan afectar a la esencia misma de este instrumento, inclusive su eventual modificación. En ambos casos la convocatoria se hará por intermedio del Secretario General.

**Art. 7: Organización**

1. Con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del presente Tratado, las Partes Contratantes establecen un organismo internacional denominado “Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe”, al que en el presente Tratado se designará como “el Organismo”. Sus decisiones sólo podrán afectar a las Partes Contratantes.  
 2. El Organismo tendrá a su cargo la celebración de consultas periódicas o extraordinarias entre los Estados Miembros en cuanto se relacionen con los propósitos, las medidas y los procedimientos determinados en el presente Tratado y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.  
 3. Las Partes Contratantes convienen en prestar al Organismo amplia y pronta colaboración de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y de los acuerdos que concluyan con el Organismo, así como los que éste último concluya con cualquier otra organización u organismo internacional.  
 4. La sede del Organismo será la ciudad de México.

**Art. 8: Órganos**

1. Se establecen como órganos principales del Organismo una Conferencia General, un Consejo y una Secretaría. 2. Se podrán establecer, de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado, los órganos subsidiarios que la Conferencia General estime necesarios.

**Art. 9: La Conferencia General**

1. La Conferencia General, órgano supremo del Organismo, estará integrada por todas las Partes Contratantes, y celebrará cada dos años reuniones ordinarias, pudiendo, además, realizar reuniones extraordinarias, cada vez que así esté previsto en el presente Tratado, o que las circunstancias lo aconsejen a juicio del Consejo. 2. La Conferencia General:

a. Podrá considerar y resolver dentro de los límites del presente Tratado cualesquier asunto o cuestiones comprendidos en él, incluyendo los que se refieran a los poderes y funciones de cualquier órgano previsto en el mismo Tratado.

b. Establecerá los procedimientos del Sistema de Control para la observancia del presente Tratado, de conformidad con las disposiciones del mismo. c. Elegirá a los Miembros del Consejo y al Secretario General. d. Podrá remover al Secretario General cuando así lo exija el buen funcionamiento del Organismo. e. Recibirá y considerará los informes bienales o especiales que rindan el Consejo y el Secretario General. f. Promoverá y considerará estudios para la mejor realización de los propósitos del presente Tratado, sin que ello obste para que el Secretario General, separadamente, pueda efectuar estudios semejantes y someterlos para su examen a la Conferencia. g. Será el órgano competente para autorizar la concertación de acuerdos con gobiernos y con otras organizaciones y organismos internacionales. 3. La Conferencia General aprobará el presupuesto del Organismo y fijará la escala de las cuotas financieras

que los Estados Miembros deberán cubrir, teniendo en consideración los sistemas y criterios utilizados para el mismo fin por la Organización de las Naciones Unidas. 4. La Conferencia General elegirá sus autoridades para cada reunión, y podrá establecer los órganos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones. 5. Cada Miembro del Organismo tendrá un voto. Las decisiones de la Conferencia General, en cuestiones relativas al Sistema de Control y a las medidas que se refieran al Artículo 20, la admisión de nuevos Miembros, la elección y remoción del Secretario General, la aprobación del presupuesto y de las cuestiones relativas al mismo, se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes. Las decisiones sobre otros asuntos, así como las cuestiones de procedimiento y también la determinación de las que deban resolverse por mayoría de dos tercios, se tomarán por la mayoría simple de los Miembros presentes y votantes. 6. La Conferencia General adoptará su propio Reglamento.

**Art. 10: El Consejo**

1. El Consejo se compondrá de cinco Miembros, elegidos por la Conferencia General de entre las Partes Contratantes teniendo debidamente en cuenta la representación geográfica equitativa. 2. Los Miembros del Consejo serán elegidos por un período de cuatro años. Sin embargo, en la primera elección tres serán elegidos por dos años. Los Miembros salientes no serán reelegibles para el período subsiguiente, a menos que el número de Estados para los cuales el Tratado entre en vigor no lo permitiese. 3. Cada Miembro del Consejo tendrá un Representante. 4. El Consejo será organizado de modo que pueda funcionar continuamente. 5. Además de las atribuciones que le confiere el presente Tratado y de las que le asigne la Conferencia General, el Consejo, a través del Secretario General, velará por el buen

funcionamiento del Sistema de Control, de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado y con las decisiones adoptadas por la Conferencia General. 6. El Consejo rendirá a la Conferencia General un Informe anual sobre sus actividades, así como los informes especiales que considere convenientes o que la Conferencia General le solicite. 7. El Consejo elegirá sus autoridades para cada reunión. 8. Las decisiones del Consejo se tomarán por el voto de una mayoría simple de sus miembros presentes y votantes. 9. El Consejo adoptará su propio Reglamento.

#### **Art. 11: La Secretaría**

1. La Secretaría se compondrá de un Secretario General, que será el más alto funcionario administrativo del Organismo, y del personal que éste requiera. El Secretario General durará en su cargo un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto por un período único adicional. El Secretario General no podrá ser nacional del país sede del Organismo. En caso de falta absoluta del Secretario General, se procederá a una nueva elección por el resto del período. 2. El personal de la Secretaría será nombrado por el Secretario General, de acuerdo con las directivas que impartala Conferencia General. 3. Además de las atribuciones que le confiere el presente Tratado y de las que pueda asignarle la Conferencia General, el Secretario General velará, de conformidad con el Artículo 10, párrafo 5, por el buen funcionamiento del Sistema de Control establecido en el presente Tratado, de acuerdo con las disposiciones de éste y con las decisiones adoptadas por la Conferencia General. 4. El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Conferencia General y del Consejo y rendirá a ambos un Informe anual sobre las actividades del Organismo, así como los informes especiales que la Conferencia General o el Consejo le soliciten, o que el propio Secretario General considere convenientes. 5. El Secretario General establecerá los mé-

todos de distribución, a todas las Partes Contratantes, de las informaciones que el Organismo reciba de fuentes gubernamentales o no gubernamentales, siempre que las de éstas últimas sean de interés para el Organismo. 6. En el cumplimiento de sus deberes, el Secretario General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena al Organismo, y se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante el Organismo; con sujeción a sus responsabilidades para con el Organismo, no revelarán ningún secreto de fabricación ni cualquier otro dato confidencial que llegue a su conocimiento en virtud del desempeño de sus funciones oficiales en el Organismo. 7. Cada una de las Partes Contratantes se compromete a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Secretario General y del personal de la Secretaría, y a no tratar de influir sobre ellos en el desempeño de sus funciones.

#### **Art. 12: Sistema de Control**

1. Con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las Partes Contratantes según las disposiciones del Artículo 1, se establece un Sistema de Control que se aplicará de acuerdo con lo estipulado en los Artículos 13 a 18 del presente Tratado. 2. El Sistema de Control estará destinado a verificar, especialmente: a. Que los artefactos, servicios e instalaciones destinados a usos pacíficos de la energía nuclear no sean utilizados en el ensayo y la fabricación de armas nucleares; b. Que no llegue a realizarse en el territorio de las Partes Contratantes ninguna de las actividades prohibidas en el Artículo I del presente Tratado, con materiales o armas nucleares introducidos del exterior; y c. Que las explosiones con fines pacíficos sean compatibles con las disposiciones contenidas en el Artículo 18 del presente Tratado.

**Art. 13: Salvaguardias del OIEA**

Cada Parte Contratante negociará acuerdos -multilaterales o bilaterales- con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de las salvaguardias de éste a sus actividades nucleares. Cada Parte Contratante deberá iniciar las negociaciones dentro de un término de ciento ochenta días después de la fecha del depósito de su respectivo instrumento de ratificación del presente Tratado. Estos acuerdos deberán entrar en vigor, para cada una de las Partes, a más tardar dieciocho meses a contar de la fecha de iniciación de dichas negociaciones, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

**Art. 14: Informes de las Partes**

1. Las Partes Contratantes presentarán al Organismo y al Organismo Internacional de Energía Atómica, para su conocimiento, informes semestrales en los que se declare que ninguna actividad prohibida por las disposiciones del presente Tratado ha tenido lugar en sus respectivos territorios.
2. Las Partes Contratantes enviarán simultáneamente al Organismo copia de los informes enviados al Organismo Internacional de Energía Atómica en relación con las materias objeto del presente Tratado, que sean relevantes para el trabajo del Organismo.
3. La información proporcionada por las Partes Contratantes no podrá ser divulgada o comunicada a terceros, total o parcialmente, por los destinatarios de los informes, salvo cuando aquéllas lo consientan expresamente.

**Art. 15: Informes Especiales a solicitud del Secretario General**

1. A solicitud de cualquiera de las Partes y con la autorización del Consejo, el Secretario General podrá solicitar de cualquiera de las Partes que proporcione al Organismo información complementaria o suplementaria respecto de cualquier hecho o circunstancia extraordinarios que afecten el cumplimiento del presente Tratado, explicando las razo-

nes que tuviere para ello. Las Partes Contratantes se comprometen a colaborar pronta y ampliamente con el Secretario General.

2. El Secretario General informará inmediatamente al Consejo y a las Partes sobre tales solicitudes y las respectivas respuestas.

**Art. 16: Inspecciones especiales**

1. El Organismo Internacional de Energía Atómica tiene la facultad de efectuar inspecciones especiales, de conformidad con el Artículo 12 y con los acuerdos a que se refiere el Artículo 13 de este Tratado.
2. A requerimiento de cualquiera de las Partes y siguiendo los procedimientos establecidos en el Artículo 15 del presente Tratado, el Consejo podrá enviar a consideración del Organismo Internacional de Energía Atómica una solicitud para que ponga en marcha los mecanismos necesarios para efectuar una inspección especial.
3. El Secretario General solicitará al Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica que le transmita oportunamente las informaciones que envíe para conocimiento de la Junta de Gobernadores del OIEA con relación a la conclusión de dicha inspección especial. El Secretario General dará pronto conocimiento de dichas informaciones al Consejo.
4. El Consejo, por conducto del Secretario General, transmitirá dichas informaciones a todas las Partes Contratantes.

**Art. 17: Uso pacífico de la energía nuclear**

Ninguna de las disposiciones contenidas en el presente Tratado menoscaba los derechos de las Partes Contratantes para usar, en conformidad con este instrumento, la energía nuclear con fines pacíficos, de modo particular en su desarrollo económico y progreso social.

**Art. 18: Explosiones con fines pacíficos**

1. Las Partes Contratantes podrán realizar explosiones de dispositivos nu-

clares con fines pacíficos -inclusive explosiones que presupongan artefactos similares a los empleados en el armamento nuclear- o prestar su colaboración a terceros para los mismos fines, siempre que no contravengan las disposiciones del presente Artículo y las demás del Tratado, en especial las de los Artículos 1 y 5.

2. Las Partes Contratantes que tengan la intención de llevar a cabo una de tales explosiones, o colaborar para ello, deberán notificar al Organismo y al Organismo Internacional de Energía Atómica, con la antelación que las circunstancias lo exijan, la fecha de la explosión y presentar simultáneamente las siguientes informaciones:

a. El carácter del dispositivo nuclear y el origen del mismo; b. El sitio y la finalidad de la explosión en proyecto; c. Los procedimientos que se seguirán para dar cumplimiento al párrafo 3 de este Artículo; d. La potencia que se espera tenga el dispositivo, y e. Los datos más completos sobre la posible precipitación radiactiva que sea consecuencia de la explosión o explosiones, y las medidas que se tomarán para evitar riesgos a la población, flora, fauna y territorios de otra u otras Partes.

3. El Secretario General y el personal técnico designado por el Consejo, así como el del Organismo Internacional de Energía Atómica, podrán observar todos los preparativos, inclusive la explosión del dispositivo, y tendrán acceso irrestricto a toda área vecina del sitio de la explosión para asegurarse de que el dispositivo, así como los procedimientos seguidos en la explosión, se ajustan a la información presentada de acuerdo con el párrafo 2 de este Artículo y a las disposiciones del presente Tratado.

4. Las Partes Contratantes podrán recibir la colaboración de terceros para el objeto señalado en el párrafo 1 de este Artículo, de acuerdo con las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del mismo.

**Art. 19: Relaciones con el OIEA**

1. El Organismo podrá concertar con el Organismo Internacional de Energía Ató-

mica los acuerdos que autorice la Conferencia General y que considere apropiados para facilitar el eficaz funcionamiento del Sistema de Control establecido en el presente Tratado.

**Art. 20: Relaciones con otros organismos internacionales**

1. El Organismo podrá también entrar en relación con cualquier organización u organismo internacional, especialmente con los que lleguen a crearse en el futuro para supervisar el desarme o las medidas de control de armamentos en cualquier parte del mundo.

2. Las Partes Contratantes, cuando lo estimen conveniente, podrán solicitar el asesoramiento de la Comisión Interamericana de Energía Nuclear en todas las cuestiones de carácter técnico relacionadas con la aplicación del presente Tratado, siempre que así lo permitan las facultades conferidas a dicha Comisión por su Estatuto.

**Art. 21: Medidas en caso de violación del Tratado**

1. La Conferencia General tomará conocimiento de todos aquellos casos en que, a su juicio, cualquiera de las Partes Contratantes no esté cumpliendo con las obligaciones derivadas del presente Tratado y llamará la atención de la Parte de que se trate, haciéndole las recomendaciones que juzgue adecuadas.

2. En caso de que, a su juicio, el incumplimiento en cuestión constituya una violación del presente Tratado que pudiera llegar a poner en peligro la paz y la seguridad, la propia Conferencia General informará sobre ello simultáneamente al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Secretario General de dicha Organización, así como al Consejo de la Organización de los Estados Americanos. La Conferencia General informará asimismo al Organismo Internacional de Energía Atómica a los efectos que resulten pertinentes de acuerdo con el Estatuto de éste.

**Art. 22: Organización de las Naciones Unidas y Organización de los Estados Americanos**

Ninguna de las estipulaciones del presente Tratado se interpretará en el sentido de menoscabar los derechos y obligaciones de las Partes, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, ni, en el caso de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, de acuerdo con los Tratados regionales existentes.

**Art. 23: Prerrogativas e inmunidades**

1. El Organismo gozará, en el territorio de cada una de las Partes Contratantes, de la capacidad jurídica y de las prerrogativas e inmunidades que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos.  
2. Los Representantes de las Partes Contratantes acreditados ante el Organismo, y los funcionarios de éste, gozarán asimismo de las prerrogativas e inmunidades necesarias para el desempeño de sus funciones.  
3. El Organismo podrá concertar acuerdos con las Partes Contratantes con el objeto de determinar los pormenores de aplicación de los párrafos 1 y 2 de este Artículo.

**Art. 24: Notificación de otro acuerdo**

Una vez que haya entrado en vigor el presente Tratado, todo acuerdo internacional que concierne cualquiera de las Partes Contratantes, sobre las materias a que el mismo se refiere, será notificado inmediatamente a la Secretaría, para que ésta lo registre y notifique a las demás Partes Contratantes.

**Art. 25: Solución de controversias**

A menos que las Partes interesadas conengan en algún otro medio de solución pacífica, cualquier cuestión o controversia sobre la interpretación o aplicación del presente Tratado, que no haya sido solucionada, podrá ser sometida a la Corte Internacional de Justicia, previo el consentimiento de las Partes en la controversia.

**Art. 26: Firma**

1. El presente Tratado estará abierto indefinidamente a la firma de:

a. Todas las Repúblicas latinoamericanas y del Caribe. b. Los demás Estados soberanos del hemisferio occidental situados totalmente al sur del paralelo 35° latitud norte; y, salvo lo dispuesto en el párrafo 2 de este Artículo, los que vengan a serlo, cuando sean admitidos por la Conferencia General.  
2. La condición de Estado Parte del Tratado de Tlatelolco estará restringida a los Estados independientes comprendidos en la Zona de aplicación del Tratado de conformidad con su Artículo 4, y párrafo 1 del presente Artículo, que al 10 de diciembre de 1985 fueran Miembros de las Naciones Unidas y a los territorios no autónomos mencionados en el documento OEA/CER.P/ AG/doc. 1939/85 del 5 de noviembre de 1985, cuando alcancen su independencia.

**Art. 27: Ratificación y depósito**

1. El presente Tratado está sujeto a la ratificación de los Estados Signatarios, de acuerdo con los procedimientos constitucionales respectivos.  
2. Tanto el presente Tratado como los instrumentos de ratificación serán entregados para su depósito al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al que se designa como Gobierno Depositario.  
3. El Gobierno Depositario enviará copias certificadas del presente Tratado a los Gobiernos de los Estados Signatarios y les notificará el depósito de cada instrumento de ratificación.

**Art. 28: Reservas**

El presente Tratado no podrá ser objeto de reservas.

**Art. 29: Entrada en vigor**

1. Salvo lo previsto en el párrafo 2 de este Artículo, el presente Tratado entrará en vigor entre los Estados que lo hubieren ratificado tan pronto como se hayan cumplido los siguientes requisitos:



a. Entrega al Gobierno Depositario de los instrumentos de ratificación del presente Tratado por parte de los Gobiernos de los Estados mencionados en el Artículo 26 que existan en la fecha en que se abra a firma el presente Tratado y que no se vean afectados por lo dispuesto en el párrafo 2 del propio Artículo 26.

b. Firma y ratificación del Protocolo Adicional I anexo al presente Tratado, por parte de todos los Estados extracontinentales o continentales que tengan, de jure o de facto, responsabilidad internacional sobre territorios situados en la Zona de aplicación del presente Tratado.

c. Firma y ratificación del Protocolo Adicional II anexo al presente Tratado, por parte de todas las potencias que posean armas nucleares.

d. Celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la aplicación del Sistema de Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica, de conformidad con el Artículo 13 del presente Tratado.

2. Será facultad imprescriptible de todo Estado Signatario la dispensa, en todo o en parte, de los requisitos establecidos en el párrafo anterior, mediante declaración que figurará como anexo al instrumento de ratificación respectivo y que podrá formularse en el momento de hacer el depósito de éste o con posterioridad. Para los Estados que hagan uso de esa facultad, el presente Tratado entrará en vigor con el depósito de la declaración, o tan pronto como se hayan cumplido los requisitos cuya dispensa no haya sido expresamente declarada.

3. Tan luego como el presente Tratado haya entrado en vigor, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2, entre once Estados, el Gobierno Depositario convocará a una reunión preliminar de dichos Estados para que se constituya y entre en funciones el Organismo.

4. Después de la entrada en vigor del presente Tratado para todos los países del área, el surgimiento de una nueva potencia poseedora de armas nucleares suspenderá la

ejecución del presente Tratado para los países que lo ratificaron sin dispensar el párrafo 1, inciso c, de este Artículo que así lo soliciten, hasta que la nueva potencia, por sí misma o a petición de la Conferencia General, ratifique el Protocolo Adicional II anexo.

#### **Art. 30: Reformas**

1. Cualquier Parte podrá proponer reformas al presente Tratado, entregando sus propuestas al Consejo por conducto del Secretario General, quien las transmitirá a todas las otras Partes Contratantes y a los demás Signatarios para los efectos del Artículo 6. El Consejo, por conducto del Secretario General, convocará inmediatamente después de la Reunión de Signatarios a una Reunión Extraordinaria de la Conferencia General para examinar las propuestas formuladas, para cuya aprobación se requerirá la mayoría de dos tercios de las Partes Contratantes presentes y votantes.

2. Las reformas aprobadas entrarán en vigor tan pronto como sean cumplidos los requisitos mencionados en el Artículo 29 del presente Tratado.

#### **Art. 31: Vigencia y denuncia**

1. El presente Tratado tiene carácter permanente y regirá por tiempo indefinido, pero podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes mediante notificación entregada al Secretario General del Organismo, si a juicio del Estado denunciante han ocurrido o pueden ocurrir circunstancias relacionadas con el contenido del presente Tratado o de los Protocolos Adicionales I y II anexos que afecten a sus intereses supremos, o a la paz y la seguridad de una o más Partes Contratantes.

2. La denuncia surtirá efecto tres meses después de la entrega de la notificación por parte del Gobierno del Estado Signatario interesado al Secretario General del Organismo. Éste, a su vez, comunicará inmediatamente dicha notificación a las demás Partes Contratantes, así como al Secretario

General de las Naciones Unidas para que lo haga del conocimiento del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Igualmente la comunicará al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

**Art. 32: Textos auténticos y registro**

El presente Tratado, cuyos textos en los idiomas español, chino, francés, inglés, portugués y ruso hacen igualmente fe, será registrado por el Gobierno Depositario de conformidad con el Artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. El Gobierno Depositario notificará al Secretario General de las Naciones Unidas las firmas, ratificaciones y reformas de que sea objeto el presente Tratado, y las comunicará, para su información, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo transitorio

La denuncia de la declaración a que se refiere el párrafo 2 del Artículo 29 se sujetará a los mismos procedimientos que la denuncia del presente Tratado, con la salvedad de que surtirá efecto en la fecha de la entrega de la notificación respectiva. **EN FE DE LO CUAL**, los Plenipotenciarios infrascritos, habiendo depositado sus plenos poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos. Hecho en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de febrero del año de 1967.

**Protocolo Adicional I**

Los Plenipotenciarios infrascritos, provistos de Plenos Poderes de sus respectivos Gobiernos, Convencidos de que el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, negociado y firmado en cumplimiento de las recomendaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, contenidas en la Resolución 1911 (XVIII) de 27 de noviembre de 1963, representa un importante paso para asegurar la no proliferación de las armas nuclea-

res; Conscientes de que la no proliferación de las armas nucleares no constituye un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar, en una etapa ulterior, el desarme general y completo, y Deseosos de contribuir, en la medida de sus posibilidades, a poner fin a la carrera de armamentos, especialmente en el campo de las armas nucleares, y a favorecer la consolidación de la paz en el mundo, fundada en el respeto mutuo y en la igualdad soberana de los Estados, han convenido en lo siguiente:

**Artículo 1** Comprometerse a aplicar en los territorios que de jure o de facto estén bajo su responsabilidad internacional, comprendidos dentro de los límites de la Zona geográfica establecida en el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, el estatuto de desnuclearización para fines bélicos que se halla definido en los Artículos 1, 3, 5 y 13 de dicho Tratado.

**Artículo 2** El presente Protocolo tendrá la misma duración que el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe del cual es Anexo, aplicándose a él las cláusulas referentes a la ratificación y denuncia que figuren en el cuerpo del Tratado.

**Artículo 3** El presente Protocolo entrará en vigor, para los Estados que lo hubieren ratificado, en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación. En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios infrascritos, habiendo depositado sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Protocolo en nombre de sus respectivos Gobiernos.

**Protocolo Adicional II**

Los Plenipotenciarios infrascritos, provistos de Plenos Poderes de sus respectivos Gobiernos, Convencidos de que el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, negociado y firmado en cumplimiento de las recomendaciones de la Asamblea General de las Na-

ciones Unidas, contenidas en la Resolución 1911 (XVIII) de 27 de noviembre de 1963, representa un importante paso para asegurar la no proliferación de las armas nucleares; Conscientes de que la no proliferación de las armas nucleares no constituye un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar, en una etapa ulterior, el desarme general y completo, y Deseosos de contribuir, en la medida de sus posibilidades, a poner fin a la carrera de armamentos, especialmente en el campo de las armas nucleares, y favorecer y consolidar la paz del mundo, fundada en el respeto mutuo y en la igualdad soberana de los Estados, **Han convenido en lo siguiente:**

**Artículo 1** El estatuto de desnuclearización para fines bélicos de la América Latina y el Caribe, tal como está definido, delimitado y enunciado en las disposiciones del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, del cual este instrumento es Anexo, será plenamente respetado por las Partes en el presente Protocolo en todos sus objetivos y disposiciones expresas.

**Artículo 2** Los Gobiernos representados por los Plenipotenciarios infrascritos se comprometen, por consiguiente, a no contribuir en forma alguna a que, en los territorios a los que se aplique el Tratado de conformidad con el Artículo 4, sean practicados actos que entrañen una violación de las obligaciones enunciadas en el Artículo 1 del Tratado.

**Artículo 3** Los Gobiernos representados por los Plenipotenciarios infrascritos se

comprometen, además, a no emplear armas nucleares y a no amenazar con su empleo contra las Partes Contratantes del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.

**Artículo 4** El presente Protocolo tendrá la misma duración que el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe del cual es Anexo, y a él se aplican las definiciones del territorio y de las armas nucleares contenidas en los Artículos 3 y 5 del Tratado, así como las disposiciones relativas a ratificación, reservas y denuncia, textos auténticos y registro que figuran en los Artículos 27, 28, 31 y 32 del propio Tratado.

**Artículo 5** El presente Protocolo entrará en vigor, para los Estados que lo hubieren ratificado, en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación. En testimonio de lo cual, los Plenipotenciarios infrascritos, habiendo depositado sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Protocolo Adicional en nombre de sus respectivos Gobiernos.

#### Notas

1. Nota de la Redacción: para ver el mapa interactivo al que hace referencia el presente documento, consultar <http://www.opanal.org/opanal/Tlatelolco/maptlatel-e.htm>.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C. Año XXVIII - Nº 1 - Marzo, 2011



# **La Fundación Konrad Adenauer en América Latina: historia de una larga cooperación**

## **-Segunda parte-**

Josef Thesing

### **I. Introducción**

La primera parte de esta contribución estuvo dedicada a reseñar la historia de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). En particular se destacaron las razones que dieron origen a una fundación política en el marco del régimen democrático previsto en la Ley Fundamental de 1949. Hacer esta referencia histórica era necesario por dos razones. En primer lugar era importante señalar que las fundaciones, en Alemania políticamente afines a sus respectivos partidos, son un elemento del sistema político alemán. Son parte integrante de la democracia libre y del Estado de derecho actualmente vigente en el país. En sus orígenes constituyeron un elemento totalmente nuevo que no registraba antecedentes en otros países. En segundo lugar, era importante analizar las funciones y las tareas que cumplía una fundación política en Alemania y en el exterior. En el plano externo, vienen desarrollando desde comienzos de la década de 1960 una importante y exitosa gestión en el marco de la cooperación internacional. Al margen de

#### **JOSEF THESING**

Estudió Ciencias Políticas en la Universidad de Munich. Desde 1965 ha sido colaborador de la Fundación Konrad Adenauer hasta diciembre de 2002, de donde se retiró como director del Área de Cooperación Internacional. Profesor universitario y doctor *honoris causa*. Autor de una importante cantidad de publicaciones sobre problemas políticos y económicos de Latinoamérica.

los contactos y las relaciones oficiales que la República Federal de Alemania mantiene con otros Estados, instituciones y organizaciones internacionales, las fundaciones políticas pueden generar una base de confianza firme, solidaria y participativa en el marco de sus contactos, proyectos y programas con personas e instituciones. Cuentan para ello con instrumentos más informales y no necesitan someterse a las formalidades propias de la diplomacia oficial. En este marco fue desarrollándose una valiosa base de relacionamientos con numerosas personalidades destacadas e influyentes de la cultura, la economía, las ciencias, los medios de comunicación y la política inspirados en la confianza mutua. A lo largo de las décadas nació una cooperación basada en el encuentro, el diálogo y la realización de programas conjuntos como reafirmación de una cooperación franca, honesta y constructora de confianza. En algunos casos, esta colaboración nació a partir de una simple beca de estudios en Alemania y se prolongó luego en el tiempo con aportes a programas y proyectos de la fundación por parte del ex becario.

Desde sus comienzos, la KAS inspiró su trabajo en la noción cristiana de solidaridad. El Dr. Peter Molt, uno de los fundadores de la KAS y primer director del Departamento de Trabajo Internacional, explica las razones en estos términos: “¿Por qué elegimos el principio de la solidaridad? Creímos que era adecuado para expresar el objetivo de colaborar en forma solidaria y cooperativa con todas aquellas fuerzas que abogan por un orden global libre, democrático y justo. Para nosotros, la solidaridad no era una fórmula abstracta sino un vínculo personal que expresaba la voluntad de cooperar sobre la base de la confianza con los nuevos dirigentes políticos y sociales de otros continentes, interesados en construir un mundo político libre y socialmente más justo sobre la base de una imagen personal del hombre” (Molt, 2010, pág. 13). Una frase especialmente conceptuosa corresponde a Konrad Adenauer: “Respetamos en todo ser humano la persona creada por Dios. Su dignidad y su libertad son la base de nuestro trabajo en el Estado, la economía y la cultura. Privilegiamos a la persona por sobre el Estado y la economía” (Adenauer, 1997, pág. 33).

El trabajo de la Fundación tiene un sólido fundamento espiritual y político. Su esencia es la imagen cristiana del hombre. El ser humano en su singularidad está dotado de una dignidad inalienable. Es creado como persona y como tal posee razón y libertad, además de su dignidad. A su vez, la libertad condiciona su responsabilidad. Libertad, solidaridad y justicia

son los valores fundamentales más elementales en el orden individual y social. Se complementan con el principio de subsidiariedad, que reclama responsabilidad individual. Todo individuo debe velar por sí mismo y por la comunidad en la medida de sus fuerzas. Rebasadas esas fuerzas, tiene derecho a recibir ayuda solidaria. Formulado en otros términos: quien reclama libertad para sí debe aportar también su cuota de solidaridad social.

El trabajo iniciado por la Fundación el 1º de julio de 1962 se basa en esa estructura. Ese mismo año y en los años posteriores, los primeros colaboradores de la Fundación Konrad Adenauer emprendieron la tarea de poner en práctica en Alemania y en el exterior los principios de la Fundación. No fue casual que se inspiraran fuertemente en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Sus motivaciones no eran de orden misionario. Les interesaba poner en práctica la idea solidaria de una ayuda para la autoayuda a partir de un concepto de valores. Otro hecho que influyó, sin duda, fue que esta generación, representante de la nueva Alemania democrática, había nacido durante la época del terrorismo de Estado nazi (1933-1945). Ahora deseaba aportar con su trabajo, su presencia y su conducta una prueba de credibilidad de la nueva Alemania.

## II. Un difícil comienzo en 1962

Los comienzos fueron difíciles sin duda. No se contaba con experiencias previas. Existía la voluntad y el compromiso personal de los actores alemanes de emprender algo nuevo. Pero el emprendimiento también involucraba cierta osadía. En la década de 1960, América Latina vivía un clima de luchas intestinas y se debatía entre la revolución armada y el desarrollo democrático. En Cuba, Fidel Castro había tomado el poder en enero de 1959 luego de que triunfara la resistencia armada contra un odiado régimen autoritario. Fue un acontecimiento que marcó toda una época no sólo en Cuba, sino en América Latina e incluso en Estados Unidos de América, y que encerraba una explosiva carga política. La lucha armada contra los sistemas autoritarios y dictatoriales, ¿era el camino indicado para implementar los necesarios cambios estructurales en el subcontinente americano? Esta filosofía despertó en su momento numerosas adhesiones. En el otro extremo se ubicaban el Partido Demócrata Cristiano en Chile (PDC) y su dirigente Eduardo Frei Montalva, defensores de un programa demo-

crático no violento. Frei denominó su camino del cambio una “Revolución en Libertad”. En 1964 recibió el fuerte respaldo del pueblo chileno, que le deparó un triunfo electoral contundente. Eduardo Frei Montalva fue el primer presidente demócratacristiano en América Latina surgido de un proceso electoral democrático. Repentinamente, el movimiento demócratacristiano adquirió una importancia inusitada. Simbolizaba la política del cambio, de la justicia social y de la transformación estructural en un marco democrático. Existía, pues, una clara diferencia respecto de los proyectos revolucionarios violentos inspirados en el socialismo y el marxismo. El presidente norteamericano John F. Kennedy buscó introducir con la Alianza para el Progreso una nueva etapa en la política norteamericana hacia América Latina. No tuvo tiempo para cumplir su objetivo. Su asesinato el 22 de noviembre de 1963 dejó trunco ese proyecto. Sus sucesores optaron por aplicar la doctrina de la seguridad militar. En muchos países (Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Panamá), los militares recibieron ayuda y apoyo efectivo de Estados Unidos con el pretexto de la lucha contra el comunismo. La consecuencia fue una larga etapa de militarización política y social en gran parte de los países de América Latina. Los derechos humanos, la democracia y la justicia social no figuraban en la agenda de los dirigentes militares. Todo lo contrario: los partidos y los sindicatos que abogaban por estos objetivos pronto fueron sospechados de formar parte de la infiltración marxista.

En estas circunstancias llega la Fundación Konrad Adenauer a América Latina y toma primeramente contacto con los partidos demócratacristianos en Venezuela (COPEI) y en Chile (PDC). En otros países establecería vínculos con otras fuerzas políticas. En la década de 1960, muchos partidos demócratacristianos, sobre todo en América Central, estaban en proceso de gestación, por lo que debieron sortear en algunos casos condiciones difíciles y poco habituales. Más estrechos fueron inicialmente los contactos con la Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLASC), creada en 1954 en Santiago de Chile. En la primera parte de esta exposición ya hice referencia a que fue Auguste Vanistendael quien estableció los necesarios contactos. La KAS tuvo la suerte de encontrar tanto en la CLASC como en los partidos demócratacristianos personalidades que la ayudaron en sus esfuerzos por iniciar un trabajo de cooperación con organizaciones locales. Cabe mencionar a Arístides Calvani (1926-1986) de Venezuela,



y Claudio Orrego V. de Chile (1939-1982), dos personalidades que participaron sobre todo en la organización del Departamento de Formación Política de la Fundación. Aristides Calvani creó en Caracas el Instituto de Formación Demócrata Cristiana (IFEDEC). Claudio Orrego V., un estrecho colaborador de Eduardo Frei Montalva, dirigió el Instituto de Estudios Políticos (IDEP), fundado por el PDC chileno. Ambos institutos se convirtieron pronto en centros importantes e influyentes en el área de la formación política para los dirigentes de los partidos demócratacristianos.

En esta primera época, la Fundación debió enfrentar dos problemas. En el Ministerio de Relaciones Exteriores en Bonn y entre algunos embajadores en América Latina predominaba cierta desconfianza hacia las fundaciones. La Cancillería no sabía a ciencia cierta qué trato dispensarles y algunos diplomáticos alemanes las consideraban una competencia. Fueron necesarias arduas negociaciones para que el Ministerio Federal de Cooperación Económica (BMZ) persuadiera a su par de Relaciones Exteriores de que se limitara a controlar posibles objeciones de política exterior que pudieran merecer los proyectos sometidos por las fundaciones políticas a su consideración, sin emitir un juicio de valor sobre el contenido de los proyectos. Aun así, algunos embajadores encontraron una manera de interpretar esta directiva en términos tan estrictos que les permitía rechazar cualquier proyecto que la fundación quisiera desarrollar en sus países. Planteaban, entre otros argumentos, que resultaba poco conveniente trabajar en forma unilateral con un partido o apoyar un determinado partido opositor o fomentar el trabajo de los sindicatos. En una conversación personal con el entonces embajador alemán en Nicaragua durante una visita a ese país a comienzos de 1967, éste hizo saber al autor que sabía cómo impedir que la KAS desarrollara sus peculiares proyectos: “Tengo muy buenas relaciones con el gobierno de Somoza y no voy a permitir que se vean afectadas por este tipo de proyectos”, fueron sus palabras textuales. Esta postura era compartida por otros embajadores, aun cuando se expresaran en términos algo más diplomáticos. Unos años más tarde, la situación quedó aclarada en reuniones mantenidas en Bonn a nivel de ministros. El Ministerio de Relaciones Exteriores y los embajadores alemanes aceptaron la existencia, la presencia y el trabajo de las fundaciones políticas. A partir de ese momento comenzó una cooperación fructífera y provechosa.

La inseguridad con la que el gobierno alemán acompañó el trabajo internacional de las fundaciones se reflejó también en relación con el ma-

nejo de los fondos. Se debía guardar silencio sobre el origen de los recursos públicos con los que las fundaciones financiaban sus proyectos. Esta política pecaba de cierta ingenuidad. No era posible ni necesario mantener en secreto la fuente de financiamiento. La preocupación sobre posibles malentendidos con los gobiernos de los países receptores resultó ser infundada. Las fundaciones demostraron tener la necesaria sensibilidad en el ejercicio de su trabajo.

Otro problema que enfrentó la Fundación fue la reacción en Estados Unidos. La gestión de la KAS en América Latina recibió en Washington el apoyo de John E. Rielly, asistente del senador demócrata y posterior vicepresidente de Estados Unidos (1965-1969), entre otros. Hubert H. Humphrey conocía la Fundación Friedrich Ebert y la KAS por sus contactos políticos.

Destacadas personalidades de ambas fundaciones mantuvieron extensas reuniones con Humphrey en Washington (véase Rielly, 2009, págs. 272-281). Una actitud algo diferente adoptaron las embajadas de Estados Unidos en América Latina. En América Central, el autor tuvo la oportunidad de recoger sus propias experiencias. En la embajada norteamericana no se comprendía muy bien qué motivos impulsaban a una fundación alemana (la KAS fue la primera fundación alemana que en 1966 comenzó sus actividades en América Central) a desarrollar programas y proyectos en una región del continente americano que tradicionalmente formaba parte del área de influencia de Estados Unidos. La primera reacción fue una actitud crítica y distanciada respecto de la KAS. Los funcionarios de las embajadas, permanentemente preocupados por supuestas acciones secretas, sospechosas o no deseadas, siguieron muy de cerca cada uno de los pasos y de labor de la KAS en América Central (1966-1971). Contaron con el apoyo de los gobiernos locales, que no tenían problemas para vigilar llamadas telefónicas o controlar correspondencia (véase Thesing, 1996, págs. 171-172). Con el correr del tiempo, el clima se fue distendiendo. En las décadas de 1980 y 1990, las embajadas norteamericanas comenzaron a valorar el trabajo de la KAS en América Latina, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Finalmente fue posible persuadir a Estados Unidos de que el concepto encarado era el adecuado y de que la Fundación únicamente aspiraba a entablar un trabajo conjunto solidario y cooperativo.

### **III. Ayuda para la autoayuda: formación de nuevos dirigentes**

La KAS siempre tuvo en claro que sólo podía realizar un aporte modesto y parcial al desarrollo sobre la base de una cooperación igualitaria. Su objetivo era aportar ideas, ayudar a sus contrapartes a crear las condiciones necesarias para impulsar el cambio estructural y político en sus países. La KAS se define como socio de estos proyectos y busca ayudar solidariamente con recursos económicos, asesoramiento y experiencia. Los objetivos y programas se elaboran en forma conjunta. Sin embargo, la última palabra sobre el contenido y la orientación de los proyectos la tiene siempre el socio local, quien es el que debe asumir la responsabilidad política. El trabajo conjunto se realiza a través del diálogo con el representante de la KAS, sin que necesariamente deba existir siempre plena coincidencia de opiniones.

El encuentro y el diálogo con destacadas personalidades de la democracia cristiana como Rafael Caldera, Arístides Calvani, Eduardo Fernández, Eduardo Frei Montalva, Gabriel Valdez, Jaime Castillo, Patricio Aylwin, José Napoleón Duarte, Vinicio Cerezo A., Ricardo Arias Calderón, para sólo mencionar algunos nombres, significaron para la KAS y sus representantes en el exterior una importante fuente de aprendizaje. Muchas de estas personalidades fueron nuestros maestros. Otro tanto debe decirse de los sectores sindicales, empresariales, de los medios y de las ciencias. Los numerosos encuentros y diálogos mantenidos con Eduardo Frei Montalva y Arístides Calvani fueron para el autor experiencias inolvidables y un enriquecimiento personal del que no hubiera querido prescindir. Fueron dos personalidades extraordinarias, profundamente creyentes, humanistas refinados, dotados de valores cristianos y gran credibilidad a partir de conductas nobles que confirieron a su política y su sentido de responsabilidad por el prójimo un estilo y un contenido completamente diferentes. Estas grandes personalidades humanamente modestas, creíbles y de carácter ejemplar e intachable, así como otros protagonistas destacados de la política en América Latina, enriquecieron el trabajo de la KAS con sus aportes fructíferos e inspiradores. Haber tenido la oportunidad de conocerlos significó un gran beneficio personal y una importante experiencia de aprendizaje.

Volviendo al trabajo práctico, debemos preguntarnos entonces a quiénes queríamos llegar y con qué programas e instrumentos queríamos hacerlo. El objetivo de la KAS era fomentar programas y proyectos que permitieran

orientar la convivencia social y política en función de determinados valores, objetivos, principios y condiciones. Los objetivos de la Fundación eran la vigencia de los derechos humanos, de la democracia como forma de Estado y de vida, un orden económico socialmente justo y un Estado de derecho libre. En síntesis, el interés de la KAS radicaba en ayudar a través de su cooperación solidaria a concretar la democracia, el Estado de derecho y la justicia social en los países de América Latina. Para ello se recostaba en las experiencias recogidas en la República Federal de Alemania, a sabiendas de que no era posible transmitir estas experiencias a América Latina sin adaptarlas previamente a las condiciones locales. Los mismos principios de democracia, Estado de derecho, Economía Social de Mercado y justicia social, comprendidos como reglas básicas del orden social, debían dar sus frutos bajo otras condiciones históricas, económicas, culturales, sociales y políticas. Al carecerse de antecedentes, se dependía de ensayos, experimentos y experiencias. Los propios latinoamericanos debían encontrar una solución a los problemas que aquejaban a sus países. La Fundación sólo podía aportar una ayuda solidaria.

Se necesitaba una nueva dirigencia que, como requisito previo, debía ser capacitada en los temas de la formación política. El espectro de agrupaciones y organizaciones que podían asumir este papel era amplio. Posibles contrapartes de la Fundación eran partidos políticos, sindicatos, cooperativas, medios masivos de comunicación, estudiantes, científicos, empresarios, grupos de jóvenes y organizaciones sociales, asociaciones de mujeres, etc. En cualquier caso, la motivación de los interesados era el aspecto fundamental. Debían estar animados por el deseo y la capacidad participar. ¿A través de qué instrumentos debía ocurrir eso? ¿Cuáles eran los instrumentos disponibles? Los programas de formación política, información y capacitación parecían ser las herramientas más indicadas. Se trataba de transmitir conocimientos que capacitaran para impulsar el cambio en pos de un porvenir mejor. Fue natural, entonces, que se desarrollaran e implementaran esencialmente programas de capacitación para dirigentes en diferentes niveles. Un complemento práctico de los programas de capacitación era el asesoramiento técnico (por ejemplo, para preparar y llevar a cabo elecciones, desarrollar una estructura temática específica de proyectos sociales concretos, etc.). También se ofreció ayuda a través del asesoramiento práctico a cargo de expertos alemanes. Cuando fue necesario y tenía sentido hacerlo, se financió el equipamiento técnico. Los programas de capacitación fueron complementados con publicaciones. En un comienzo

existía una genuina necesidad de contar con material escrito, por lo que muchas contribuciones alemanas se tradujeron al español y fueron publicadas en la región. Otra fuente de material didáctico fueron las conferencias de expositores alemanes.

#### **IV. Primeros proyectos con partidos políticos y sindicatos**

El objetivo fundamental de la KAS era desarrollar actividades políticas con el compromiso de organizar la convivencia humana y solucionar conflictos existentes. La Fundación siempre basó su trabajo en un concepto de política amplio. Si bien la política no lo es todo, está presente en todos los órdenes. En todo elemento cultural, económico y social hay siempre un ingrediente político. Actuar en política implica querer cambiar algo, ejercer influencia, utilizar el poder existente para realizar ideas, conceptos y objetivos.

Cualquier descripción de los proyectos de la KAS en América Latina debe tener presente este concepto rector. En el marco de la presente contribución sólo podremos hacer una descripción muy acotada, enumeradora de algunos ejemplos. En este cometido, resulta de ayuda ordenar los proyectos en forma cronológica.

Una primera etapa comprende el período entre 1962 y 1974. Se caracteriza por el desarrollo de proyectos, la experimentación con contenidos y métodos en función de las condiciones políticas y las posibilidades de trabajo existentes en estos países. En términos generales, estas condiciones no eran especialmente alentadoras. Al no desarrollar actividades propias, la KAS se encontraba en una posición algo más cómoda que sus contrapartes locales, bajo cuya responsabilidad quedaban los programas desarrollados. Esto le abrió a la Fundación un mayor margen de acción. La Fundación no podía ser interpelada directamente por los gobiernos que no veían con buenos ojos estas cooperaciones.

Seguidamente se brindará un panorama general y meramente enunciativo de los proyectos y programas iniciados en la primera etapa. Quiero comenzar por los proyectos iniciados junto con los partidos demócratacristianos.

En 1962 se crea en Caracas, por iniciativa de Arístides Calvani, el IFEDDEC. Poco tiempo después le siguió en Santiago de Chile el IDEP. Ambos institutos fueron creciendo hasta convertirse en importantes cen-

tros latinoamericanos de formación política para dirigentes de los partidos democratacristianos. Todos los dirigentes partidarios participaron en cursos dictados por estos dos institutos. Esta estructura se vio complementada por la creación de institutos de capacitación en el nivel regional y nacional. Surgió así el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP), con sede en Guatemala y vinculado con los institutos nacionales en los países de América Central. Un instituto en Lima y otro en Buenos Aires cubrían la región andina y el Cono Sur. Todas estas actividades fueron posibles gracias a que en esta primera etapa (1962-1974) la KAS contó con recursos financieros por un total de 21.000.000 de marcos alemanes.

La cooperación con la CLASC tomó un giro aún más dinámico. El Instituto Nacional de Estudios Sociales (INES), con sede en Caracas, fue la primera contraparte de la KAS para sus proyectos en América Latina. También en este caso la iniciativa partió de Aristides Calvani. Le siguió el Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales (ILATES), también con sede en Caracas. Rápidamente, las organizaciones nacionales de la CLASC y su conducción crearon nuevas instituciones de capacitación en Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, República Dominicana, en el Caribe y en Centroamérica. Entre 1962 y 1974, la KAS contó con un presupuesto total de 33.800.000 millones de marcos para la capacitación sindical. En el año 1974, la Fundación decidió financiar un proyecto extraordinario. Junto con la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) –tal la nueva denominación de la CLASC– adquirió un edificio ubicado sobre un importante terreno en San Antonio de los Altos, en los alrededores de Caracas. En ese edificio surgió la Universidad de los Trabajadores de América Latina (UTAL), el centro de capacitación latinoamericano para los sindicatos nucleados en la CLAT. La inversión demandó 4.400.000 millones de marcos y fue el proyecto financiero más importante que apoyó la Fundación. Cabe señalar que la capacitación sindical tenía máxima prioridad en el catálogo de proyectos de la KAS. En la creación de este centro tuvo una intervención decisiva el secretario general de la CLAT, Emilio Máspero, figura protagónica de la Confederación.

En los comienzos también desempeñó un papel considerable el sector cooperativo. Se pensó que fomentando este sector se podían mejorar en forma directa las condiciones de vida sociales y económicas de las personas afectadas. No se trataba sólo de brindar capacitación, sino de ofrecer además asesoramiento y crédito. En el período 1962-1974, la KAS fomentó proyectos en

Bolivia, Chile, Colombia, en la región andina y en Paraguay. Durante todo ese período se invirtió en este trabajo la suma de 4.400.000 de marcos alemanes.

La cooperación con empresas cristianas organizadas en la Unión Internacional de las Asociaciones Patronales Católicas (UNIAPAC) fue otro sector que la Fundación no quería dejar de incorporar a sus proyectos. Parecía razonable iniciar una cooperación con empresas inspiradas en la imagen cristiana del hombre y que comulgaban con los principios de la Economía Social de Mercado y la justicia social. El interés de la KAS estaba dirigido a fomentar el diálogo entre sindicatos y empresarios. No era una tarea sencilla. Los recursos financieros invertidos en estos proyectos sumaron entre 1962 y 1974 un total de 4.500.000 de marcos.

Le siguieron otros programas en el área de los medios masivos de comunicación, con un proyecto sobre la creación de una televisión educativa en Brasil y un programa de formación para periodistas con sede en Lima. Entre 1962 y 1974 se invirtieron en esta área 8.900.000 marcos. En este mismo período se erogaron 2.900.000 marcos para solventar proyectos nacionales de investigación y ciencias en Chile, Argentina, Paraguay, Brasil y Venezuela. El trabajo social, la administración pública y el trabajo con jóvenes fueron apoyados financieramente con 7.200.000 marcos.

En 1962, la KAS comenzó su labor con un presupuesto de 400.000 marcos alemanes. Hasta fines de 1974 facilitó a sus contrapartes 75.300.000 marcos. La primera etapa fue particularmente dinámica y es posible que en algunos proyectos se tomaran decisiones algo apresuradas. Sin embargo, los recursos financieros estaban disponibles y era importante impulsar los proyectos. El gobierno alemán estaba convencido de que girando recursos públicos a las instituciones eclesiásticas y a las fundaciones políticas podía realizar un aporte especialmente eficaz a la ayuda para el desarrollo. Sin duda, esta política tenía su razón de ser, pero pronto quedó demostrado que, al tener en cuenta las necesidades directas de los sectores postergados de la población, los proyectos realizados por las obras eclesiásticas y las fundaciones políticas bajo su propia responsabilidad y en cooperación con contrapartes locales eran más exitosos.

También debe hacerse referencia a que en esta primera etapa la KAS organizaba programas de capacitación en Alemania. Se invitaba a cooperativistas agropecuarios, de vivienda, asistentes sociales y periodistas a un programa de formación política de un año de duración en Alemania. El programa incluía un curso de tres meses de aprendizaje del idioma al que le seguían bloques

temáticos técnicos y sociopolíticos. Gran parte del tiempo estaba dedicada a pasantías en instituciones alemanas. Estos programas se abandonaron al cabo de algunos años porque demostraron ser muy costosos e insumían demasiado tiempo. Por otro lado, tenían la ventaja de que especialmente durante las pasantías, entre los participantes latinoamericanos y los expertos alemanes y las familias anfitrionas nacían amistades genuinas y entrañables.

Además de los programas de capacitación que los *partners* de la KAS realizaban en sus países, la KAS invitaba a importantes dirigentes partidarios, gremialistas, empresarios, periodistas y otras personalidades a seminarios de dos o tres semanas de duración. Por un lado se buscaba transmitir a los visitantes conocimientos técnicos adicionales, por el otro existía la intención de establecer y profundizar el contacto con importantes personalidades de la Unión Demócrata Cristiana (CDU) y su organización juvenil *Junge Union* (JU), los sindicatos, cámaras empresariales, etc. Especial importancia se asignó al encuentro con parlamentarios alemanes especializados en temas de política exterior y desarrollo. El intercambio de ideas era esencial para conocerse y comprenderse mejor, y superar juicios superficiales sobre supuestos demócratacristianos de izquierda en América Latina. En las filas de la CDU había muchos diputados que objetaban la programática de los partidos demócratacristianos en América Latina. La principal razón era el desconocimiento de la realidad latinoamericana. En ese sentido, la KAS contribuyó a erradicar estos malentendidos con perseverancia y conocimiento de causa.

Desde un comienzo, Peter Molt incluyó en el programa un cupo de becas de estudio en Alemania para estudiantes y jóvenes académicos de Latinoamérica afines a las ideas demócratacristianas. Esteban Tomic, el hijo de Radomiro Tomic –candidato por el PDC en las elecciones presidenciales de 1970–, fue el primer becario latinoamericano de la KAS que en 1965 llegó a Alemania. El programa de becas incluyó entre 1965 y 2010 un total de 307 becarios y demostró ser todo un éxito que se mantiene hasta la fecha. El programa permitió a la Fundación construir en América Latina una eficaz red de especialistas, amigos y contactos.

## V. El camino hacia la democracia: 1975-1989

En 1974, el Dr. Lothar Kraft (\*1935) asumió el trabajo del Departamento Internacional. Entre 1969 y 1974 se desempeñó para la KAS en Brasil, don-



de contribuyó a crear un canal de televisión educativo. Fue el primer director con una experiencia de varios años en el exterior. Comenzaba así una etapa de profesionalización en la Fundación que ya había recopilado importantes conocimientos técnicos. Ahora volvían a la Central los primeros colaboradores que habían trabajado en América Latina para asumir funciones ejecutivas. También el autor de la presente contribución regresó tras ocho años de trabajo en Guatemala y Colombia (1966-1973) en septiembre de 1973 a la Central para hacerse cargo del Departamento de Proyectos.

En el orden político, ese período coincide con una serie de acontecimientos y desafíos. En Venezuela ganó las elecciones presidenciales Rafael Caldera (1918-2009) como candidato por el COPEI, el segundo presidente demócratacristiano en América Latina después de Eduardo Frei Montalva. Gobernó Venezuela entre 1969 y 1973. Nombró como ministro de Relaciones Exteriores a Arístides Calvani. En Chile, el golpe militar del 11 de septiembre de 1973 interrumpió durante un largo período el proceso democrático. En América Central se impuso el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en la lucha armada con el régimen de Somoza y asumió el poder en julio de 1979. En Guatemala y El Salvador prosiguió la lucha de grupos guerrilleros de izquierda apoyados desde Cuba. En El Salvador, militares jóvenes y progresistas se rebelaron contra las tradicionales elites militares y oligárquicas y asumieron el gobierno tras un golpe de Estado perpetrado el 15 de octubre de 1979. El partido demócratacristiano (PDC) participó del nuevo gobierno. En 1980, José Napoleón Duarte (1925-1990) se convirtió en presidente de la Junta. En 1972 había ganado las elecciones presidenciales, pero los militares le impidieron tomar posesión del cargo. Duarte fue detenido y seguramente no habría sobrevivido a las vejaciones sufridas durante su cautiverio sin el enérgico apoyo del ministro de Relaciones Exteriores venezolano Arístides Calvani, que permitió que Duarte pudiera exiliarse en Caracas, donde recibió el apoyo de la KAS.

El desarrollo político en América Latina tuvo un carácter heterogéneo y desordenado. Por un lado, un espectacular proyecto revolucionario socialista fracasó en su propia esencia, lo que desencadenó un contra-movimiento militar y autoritario que se mantendría en el poder durante un tiempo relativamente prolongado. En Venezuela, la democracia parecía seguir consolidándose. En América Central avanzaban las revoluciones marxistas violentas. La Fundación deliberaba con sus socios acerca de qué debía hacerse en tales circunstancias.

La KAS sostenía que en Estados Unidos el presidente Jimmy Carter difícilmente sería reelecto. Partía de un probable triunfo electoral del candidato republicano, Ronald Reagan. Éste visitó Alemania en diciembre de 1978, donde tuvo dificultades para encontrar interlocutores de primera línea en Bonn, por entonces capital y sede del gobierno alemán. A pedido del embajador norteamericano, el presidente de la KAS, el ex ministro federal Dr. Bruno Heck (1917-1989), aceptó de inmediato mantener una extensa reunión con Ronald Reagan y su comitiva. Fue una reunión franca y constructiva de la que tuve el gusto de participar. En la oportunidad se habló acerca de la evolución en América Latina, en particular sobre la situación en Centroamérica. Reagan y su delegación escucharon con sorpresa e interés que la KAS desarrollaba una labor tan activa en América Latina. La KAS contaba desde 1977 con una representación propia en Washington. Junto con nuestros compañeros demócratacristianos en América Central (Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) y en América del Sur (Venezuela, Chile, ODCA) discutimos la idea de organizar en Washington una conferencia con un instituto afín al Partido Republicano, con el propósito de entablar un diálogo con posibles colaboradores de una futura administración Reagan. Los representantes de los partidos demócratacristianos de América Central apoyaron la idea, en tanto que la ODCA y los dirigentes partidarios sudamericanos se mostraron más escépticos. Finalmente, la KAS y el American Enterprise Institute realizaron la Conferencia entre el 21 y el 23 de mayo de 1980. El tema central fue la evolución política en Centroamérica. Políticos, expertos y periodistas de Centroamérica, Estados Unidos y Europa se reunieron para debatir la situación política de la región central de América. Fue el primer diálogo que reunió a participantes del viejo y el nuevo continente. Los representantes de la democracia cristiana supieron exponer su evaluación de la situación y su ideología de manera convincente. Por el lado americano asistieron numerosos especialistas en el tema que luego del triunfo de Ronald Reagan ocuparon importantes cargos y funciones en su administración. Los contactos establecidos demostraron ser útiles para ambas partes. La Conferencia fue el comienzo de múltiples contactos entre políticos demócratacristianos de América Latina y políticos y expertos de Washington. También participó de la Conferencia el demócratacristiano Vinicio Cerezo Aréval, que triunfó en 1985 en los comicios presidenciales celebrados en Guatemala. Particularmente interesante resulta su evaluación del encuentro. “Muchos viajes siguieron a Washington después de éste, pero este

seminario fue clave para saber qué hacer y con quién hablar en los años sucesivos para impulsar una línea de confianza en la opción democrática. ... Fue providencial que hombres como Arístides Calvani, Luis Herrera Campins y Josef Thesing estuvieron en los puestos clave para respaldar el Plan. Ellos lograron no sólo los respaldos necesarios, sino convencer a otros hombres dirigentes y presidentes de que le dieran continuidad al proyecto, aun después de los primeros éxitos, pero fue especialmente providencial para forjar una tercera vía, que fuera alternativa a la guerra, abriera un espacio político para la democracia e iniciara un proceso de paz, que permitiera después un desarrollo económico consistente, base y sustento del desarrollo social” (Cerezo Arévalo, 1997, págs. 101 y 103). Cabe destacar que Arístides Calvani y el presidente demócratacristiano de Venezuela Luis Herrera Campins (1979-1984) apoyaron con especial énfasis y en estrecha coordinación con la KAS a los partidos demócratacristianos en América Central. Arístides Calvani lo hizo en su calidad de secretario general de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), una alianza de partidos demócratacristianos de América Latina creada en 1947 en Montevideo. La KAS, por su parte, además del trabajo de capacitación para los partidos nacionales, también apoyó el trabajo de la ODCA.

Para la Fundación era importante contar con interlocutores importantes e influyentes de la administración Reagan que pudieran apoyar los intereses de los partidos demócratacristianos en América Latina. En 1983 quedó demostrado que éstos podían ser de mucha ayuda. A mediados de diciembre de 1983, la KAS invitó a José Napoleón Duarte, que aspiraba a la presidencia por el PDC en las elecciones de 1984, a la capital norteamericana, para darle la oportunidad de presentar su programa de gobierno y los problemas que aquejaban El Salvador ante un grupo escogido de parlamentarios, expertos y colaboradores influyentes de la administración. La visita fue un éxito contundente. Constituyó, como diría Duarte en reiteradas oportunidades, la base para la futura cooperación con la parte norteamericana.

También quiero hacer una breve referencia a la evolución en Nicaragua. La KAS no apoyó nunca la política sandinista. Estábamos del lado de la oposición. Queríamos estar presentes en el país aun cuando sabíamos que éramos controlados, nuestros socios en parte perseguidos e incluso encarcelados. La presencia de la KAS tenía por finalidad expresar nuestra noción de solidaridad. Obviamente, los sandinistas sabían que en octubre de 1982

había llegado al poder en Alemania un gobierno no que no comulgaba con su ideología. También era conocido que el Dr. Helmut Kohl era un activo integrante del Directorio de la KAS. Los sandinistas supieron interpretar correctamente esta situación, habida cuenta de que el Dr. Kohl no dejaba pasar oportunidad alguna para recibir a la oposición de Nicaragua, sobre todo correligionarios, cuando éstos llegaban a Bonn, invitados por la Fundación. Los encuentros se documentaban en fotos que luego eran publicadas. Ello implicaba una cierta protección. Además, la KAS intentó unir la oposición atomizada con vistas a las elecciones de 1990. Luego de muchos y esforzados intentos, finalmente se logró el objetivo. Seguramente para sorpresa de los sandinistas, convencidos de su triunfo, Violetta Barrios de Chamorro, candidata por Unión Nacional Opositora (UNO), ganó las elecciones con cerca del 55% de los votos. A mediados de noviembre visitó Bonn. Su viaje tenía por finalidad recibir el apoyo a su candidatura. La visita se hizo por invitación de la KAS. La candidata fue recibida por el canciller federal Dr. Helmut Kohl y también se mantuvieron reuniones en la Fundación. Chamorro había registrado los acontecimientos en Berlín y la caída del Muro. En una conversación con el autor aportó espontáneamente la idea de llevarse un pedacito del Muro de Berlín: “Voy a llevar conmigo este pedacito de muro durante toda la campaña para mostrarle a la gente y a los sandinistas a dónde conduce el socialismo”. Chamorro efectivamente siempre llevó consigo durante la campaña dos pedacitos del Muro, presentándolos como prendas simbólicas del colapso del socialismo.

Luego del 11 de septiembre de 1973 seguimos con particular preocupación la situación planteada en Chile. Sabíamos que nuestros correligionarios demócratacristianos en ese país necesitaban la solidaridad humana y política de la CDU y de la Fundación. A diferencia de la Democracia Cristiana en Italia, la CDU y la Fundación no dudaron nunca de las causas y los responsables del golpe. En noviembre de 1973, la Fundación invitó a Patricio Aylwin y Claudio Orrego a Alemania para explicar a políticos, analistas y periodistas la situación y futura evolución en Chile. La Fundación elaboró una documentación sobre la posición del PDC durante el período entre 1972 y 1976 (KAS, 1976). Para la Fundación era fundamental continuar la cooperación con las contrapartes en Chile. El gobierno militar prohibió la actividad de las contrapartes o la limitó fuertemente. En todos los casos se vieron sometidos al control de las autoridades. Junto con el PDC, la Fundación desarrolló una “estrategia

de supervivencia” para los años hasta 1989. Esta estrategia estuvo basada en dos consideraciones: 1) preservar la estructura básica del partido; 2) aprovechar todas las posibilidades que se ofrecían en las nuevas condiciones para continuar con la cooperación a través de actividades que también aseguraran a muchos demócratacristianos afectados por las medidas del gobierno militar una base de sustento participando en los programas. Chile fue, finalmente, otra prueba de que los sistemas autoritarios no siempre son perfectos en su afán de control. Quedaban resquicios legales suficientes, aun después de que en 1977 se prohibieran los partidos políticos. La formación política fue rebautizada bajo la tutela de la Iglesia. Aprendimos a ser muy flexibles. En esta época se elaboraron numerosos estudios por parte de los expertos del partido. De este modo fue posible preservar y seguir desarrollando los conocimientos técnicos. Otro objetivo era preparar al partido para asumir responsabilidad política en el tiempo posterior al régimen de Pinochet.

Además, la Fundación creó por resolución de su Directorio el 8 de junio de 1982 un “fondo de solidaridad”. Los recursos públicos con los que contaba la Fundación no alcanzaban para cubrir todas las necesidades de sus amigos y contrapartes que atravesaban situaciones críticas por sus ideas políticas y su defensa de la democracia. A través del fondo de solidaridad, la KAS recolectó recursos privados en Alemania para brindar una ayuda rápida y eficaz a perseguidos políticos que, como en el caso de Chile, fueron expulsados del país, o que eran perseguidos y encarcelados como fue el caso de Nicaragua durante el régimen sandinista. La KAS tenía poder de decisión propio sobre estos fondos, por lo que la ayuda pudo distribuirse de manera rápida y eficaz.

Otra iniciativa importante fue el programa de becas implementado para jóvenes demócrata cristianos. La beca comprendía una estancia de varios años en Alemania, durante los cuales se cursaban estudios adicionales con título académico. Muchos de los becarios que llegaron de Chile a Alemania, y que más tarde regresaron a su país, ocuparon importantes funciones y cargos en la política, la economía y la ciencia. Ex becarios de la Fundación también ocuparon cargos ministeriales en los gabinetes de los presidentes Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000).

En el nivel político fue especialmente valiosa la ayuda recibida por el PDC chileno de parte de la CDU, del gobierno alemán y de la KAS. El Dr. Helmut Kohl, que desde 1973 era presidente de la CDU, y entre 1982 y

1998 se desempeñó como canciller federal, hizo suyas las preocupaciones de nuestros correligionarios chilenos. La administración Pinochet sabía eso. En septiembre de 1989, Patricio Aylwin, el candidato a la presidencia por la Concertación de los Partidos por la Democracia, una alianza conformada por demócratacristianos, socialistas y socialdemócratas, visitó Alemania por invitación de la KAS. Fue recibido por el presidente alemán y por el Canciller Federal. Se quería dar testimonio público de que Patricio Aylwin podía contar con el apoyo de Alemania. El propio Patricio Aylwin subrayó en reiteradas oportunidades que podía confiar en Helmut Kohl, la CDU y la KAS. La solidaridad política no quedaba limitada sólo a la persona de Helmut Kohl. El Dr. Bruno Heck, presidente de la Fundación, los doctores Heiner Geißler y Norbert Blüm, integrantes del gobierno alemán, diputados, representantes de la Joven Unión, la organización juvenil del partido, los sindicatos cristianos y la Asociación de Estudiantes Demócrata Cristianos apoyaron firmemente a los amigos políticos en Chile. Wilhelm Hofmeister, en ese momento representante de la Fundación en Chile, describió las múltiples ayudas de la democracia cristiana en un extenso artículo (Hofmeister, 2004, págs. 22-45). Allí queda claramente documentado el aporte fundamental de la KAS a la opinión que se formó la CDU sobre Chile y América Latina.

Durante todo este período (1975-1989), en el que a partir de 1985 el autor asumió la Dirección del Instituto Internacional, se continuaron, complementaron y en parte recortaron los programas implementados. Para asegurar una mejor calidad se crearon nuevos instrumentos científicos. Valga citar dos ejemplos. En 1981 se creó el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA), con sede en Buenos Aires. CIEDLA se convirtió en un instituto científico de la KAS. Su objeto era el análisis científico y la discusión de los problemas culturales, sociales, económicos y políticos de América Latina, así como la posterior publicación de los trabajos. Los estudios realizados tenían por finalidad respaldar los proyectos de la Fundación y sus contrapartes. La revista *Contribuciones –actualmente Diálogo Político–* sirvió como instrumento de diálogo entre expertos alemanes y latinoamericanos. A lo largo de los años se presentaron publicaciones importantes e influyentes. Cabe mencionar: Carlota Jackisch, *Los partidos políticos en América Latina* (1990); Manfred Mols y Josef Thesing (Eds.), *El Estado en América Latina* (1994); Wilhelm Hofmeister y Josef Thesing (Eds.), *Transformación de los sistemas políticos en América Latina* (1995);

AA.VV., *Anuario de Derecho Constitucional* (1995 ss.); Josef Thesing (Ed.), *Estado de derecho y democracia* (1999); Frank Priess y Josef Thesing (Ed.), *Globalización, democracia y medios de comunicación* (1999).

Un segundo ejemplo es la Asociación de Investigación y de Estudios Sociales (ASIES) en Guatemala. Se trata de un instituto científico de investigación y asesoramiento, creado en 1979 como iniciativa privada de investigadores independientes, políticos y empresarios. El objetivo era contribuir a una política más objetiva, científicamente más profunda y transparente. Reconocidas personalidades de la economía, las ciencias y la política se agruparon para elaborar soluciones a los problemas del país mediante investigación, asesoramiento, además de la realización de seminarios y coloquios. La KAS apoya a ASIES desde 1985. A lo largo de los últimos veinte años, ASIES se convirtió en el *think tank* más importante de Guatemala. La institución goza de gran prestigio nacional e internacional; suministró importantes contribuciones para un cambio en la cultura política de Guatemala.

Por lo demás, la Fundación sustituyó paulatinamente los proyectos con contrapartes por líneas propias. Se introdujeron nuevos temas, entre los que cabe destacar el rol de la mujer en la política y la sociedad y la compleja problemática de la protección ambiental. Los nuevos desafíos que permanecen latentes son la globalización y la crisis económica y financiera. Un lugar particularmente destacado en la lista de prioridades ocupan las cuestiones básicas de la democracia, la transformación de las estructuras de poder económico y el tema no menor para la democracia en América Latina que es la justicia social. También se atienden numerosas cuestiones prácticas sobre gobernabilidad. Se vuelven más urgentes los temas éticos, como por ejemplo la lucha contra la corrupción.

La Fundación comenzó muy pronto a explicar los principios de la Economía Social de Mercado. En 1979, el autor editó en Buenos Aires una primera publicación con el título *Economía y desarrollo – Principios básicos de una política económica* (Thesing, 1979). Contiene varias contribuciones de autores alemanes, entre ellos el Prof. Dr. Müller-Armack, el padre *intelectual* de la Economía Social de Mercado, que explican este modelo económico y político. Siguiéron otras publicaciones y numerosos seminarios. Actualmente el tema reviste especial importancia para América Latina. Tampoco quiero dejar de nombrar la edición española del *Diccionario de Economía Social de Mercado* (Hasse - Schneider - Weigelt, 2008).

En 1989 la KAS introdujo un tema que demostró ser importante. La democracia sólo funciona cuando existe un Estado de derecho independiente y confiable. En ese sentido hay mucho que hacer en América Latina. En la conferencia de los representantes de la KAS celebrada en 1989 en Punta del Este, el tema central fue la problemática del Estado de derecho. En esa oportunidad, la Fundación decidió incorporar esta compleja temática como un programa independiente a nuestras actividades. Este nuevo programa de diálogo se conoció como Programa Estado de derecho. Luego de un período de preparación previa, comenzamos con el trabajo en 1991. Nos habíamos fijado como objetivos: a) destacar la importancia del derecho como factor fundamental para el desarrollo social, económico y político de un país; b) promover un diálogo técnico latinoamericano-alemán sobre las posibilidades y las condiciones para una reforma de los sistemas jurídicos, con la finalidad de darles mayor vigencia a los derechos fundamentales y humanos; c) someter los sistemas de administración pública al derecho y hacer más transparentes y sencillos los procesos jurídicos, sobre todo en el derecho procesal penal; d) fortalecer la noción de derecho entre los responsables políticos, los medios y la población a través de un programa de capacitación.

En una primera etapa el proyecto se concentró en tres temáticas: a) reforma constitucional y reforma de los tribunales constitucionales; b) reforma de los principales derechos procesales y en particular del derecho procesal penal; c) importancia de la seguridad jurídica, del desarrollo económico y de la estabilidad democrática. Se llevaron a cabo numerosos y exitosos programas, proyectos, encuentros y publicaciones. La Fundación contribuyó a que en América Latina se creara una organización de los tribunales constitucionales y que se publicara un anuario de derecho constitucional. También aportó *know how* técnico en una serie de proyectos concretos en los que se trabaja sobre temas relativos a la reforma de la Constitución, la jurisdicción constitucional y un intercambio internacional entre constitucionalistas. Norbert Lösing, quien tuvo a su cargo el programa entre 1992 y 1997, escribió al respecto un importante libro, digno de ser leído (Lösing, 2002). Mientras tanto, la KAS amplió este programa. Hoy, los responsables del programa son las oficinas destacadas en Montevideo y en México. Se trata de un programa de largo plazo. La reforma del Estado de derecho en América Latina seguramente es uno de los desafíos más conflictivos y difíciles a los que se enfrenta la democracia. Se requiere mucha perseverancia y un largo aliento.



## VI. Los nuevos desafíos a partir de 1990

Los acontecimientos de los años 1989 y 1990 transformaron el mundo. El socialismo realmente existente colapsó en la República Democrática Alemana (RDA) a manos de una revolución pacífica que condujo hacia la unidad alemana. La Unión Soviética y el imperio de poder que era el Pacto de Varsovia se disolvieron. Los Estados nacionales obtuvieron su independencia. Algunos se adhirieron a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y a la Unión Europea (UE). La democracia como forma de Estado y de vida comenzó a transitar un camino dificultoso y arduo. La transformación del socialismo estatal en una democracia libre y de Estado de derecho demostró ser un proyecto extremadamente complejo y resistente. Aun cuando el camino fue difícil y exigió muchos sacrificios, la esperanza y el éxito siguieron dejando una estela positiva. El conflicto Este-Oeste, que había dividido al mundo desde 1945, quedó confinado al archivo histórico. Desde entonces el mundo se encuentra en una etapa de reordenamiento. Nuevas potencias (China, India, Brasil) aparecieron en el escenario político con una presencia más notoria y eficaz. Europa se agranda, pero sigue teniendo problemas para presentarse con una política común hacia afuera y aumentar así su influencia.

Esta evolución, que aún no está concluida, implica un dato referencial para el trabajo de la KAS. Las transformaciones vividas en Europa determinaron necesariamente nuevas tareas para la Fundación. Una Alemania unida y más fuerte en la Unión Europea no sólo tiene que asumir nuevas obligaciones en Europa Central, del Este y Sudeste, sino que también enfrenta mayores desafíos internacionales. Los acontecimientos en Afganistán sirven como ejemplo.

Preocupados, muchos amigos latinoamericanos a comienzos de la década de 1990 se preguntaban si estos cambios implicarían un recorte en la cooperación con la región. La preocupación no era del todo infundada. Ciertamente, los acontecimientos en Europa implicaban para la Fundación más trabajo en Europa. A ello se agregó que luego de 1990, el gobierno alemán reordenó sus intereses políticos. Esto se manifestó en particular a partir de 1998, cuando el nuevo gobierno del canciller Gerhard Schröder relegó a América Latina, una política que no fue acompañada por la KAS, a pesar de que ahora contaba con menos recursos económicos que la obligaron a recortar o finalizar ciertos proyectos.

La nueva realidad también repercutió en la cantidad de representantes de la Fundación en América Latina. La necesaria reasignación de recursos tomó en cuenta la decreciente importancia e influencia política de los sindicatos y de algunos partidos demócratacristianos. No obstante, para la KAS América Latina fue y sigue siendo una región importante para su trabajo internacional, además de ser el continente donde comenzó a desarrollar sus actividades internacionales en 1962. El tema prioritario no es económico, habida cuenta de que algunos proyectos ya pasaron a ser financiados por las contrapartes de la Fundación. Los temas comunes son el diálogo y la cooperación en temas como democracia, partidos políticos, Economía Social de Mercado, Estado de derecho, economía y ética, medioambiente y modernización, bienestar y pobreza en el mundo global.

El proyecto Políticas Sociales en América Latina (SOPLA) con sede en Río de Janeiro es un ejemplo ilustrativo de los nuevos desafíos. Junto con otros trece institutos latinoamericanos, este proyecto de investigación elabora sobre la base y en el marco del concepto de la Economía Social de Mercado preguntas, problemas y perspectivas para la solución de los conflictos socioeconómicos. Hasta ahora, el trabajo realizado se plasmó en tres publicaciones muy buenas, elaboradas por expertos latinoamericanos. Se trata de: *Crecimiento y progreso social en América Latina* (2008); *Eficiencia del gasto público* (2008); *Migración y políticas sociales en América Latina* (2009).

Finalmente, no quiero dejar de hacer referencia al Índice de Desarrollo Democrático de América Latina que la KAS publica anualmente en cooperación con Polilat.com (KAS – Polilat, 2010). El índice existe desde 2002 y mide la evolución de las dimensiones democráticas en la variación interanual. Analiza, asimismo, el desarrollo en los diferentes países y efectúa una comparación subcontinental. Se trata de un trabajo muy meritorio que permite una valoración continua de los problemas que enfrentan los sistemas democráticos en América Latina.

Otro campo importante para la KAS es la cooperación con la Iglesia Católica. Más que cuestiones teológicas, la cooperación privilegia la importante tarea sociopolítica que realiza la Iglesia Católica en América Latina, una institución que goza de la confianza de vastos sectores, en particular en cuestiones relativas a la religión y a la cultura. Sin embargo, su prestigio también la legitima para interceder a favor de los derechos humanos, la justicia social y los derechos y deberes democráticos de los ciudadanos. En muchos casos eleva su voz en defensa de los sectores más humildes de

la población que en buena medida dependen de su protección y representación. Los diferentes aspectos recogidos por la Doctrina Social Cristiana ofrecen un amplio abanico de temas que merecen ser discutidos y para los cuales es importante encontrar soluciones conjuntas. Además de mantener contactos y desarrollar proyectos con las conferencias episcopales nacionales, la Fundación realizó importantes seminarios con el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM). Cabe destacar dos acontecimientos de especial relevancia. Por iniciativa de la KAS, los días 9 y 10 de junio de 1997 tuvo lugar en el Vaticano una Conferencia sobre el tema: “Modernización económica, democratización y justicia social”. Los organizadores fueron el Concilio Pontificio de Justicia y Paz, el CELAM, el Banco Mundial, el FMI y la KAS. En la ocasión, el cardenal Roger Etchegaray representó al Vaticano; el arzobispo Andrés Rodríguez Madariaga, al CELAM; el presidente Dr. James Wolfensohn, al Banco Mundial; el director Dr. Michel Camdessus, al Fondo Monetario Internacional; el presidente Dr. Enrique Iglesias, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En representación de la KAS participó el autor. Fue el primer encuentro de alto nivel entre el Vaticano y CELAM por el lado de la Iglesia y dirigentes de primer nivel de los principales organismos financieros internacionales. El encuentro se desarrolló en un clima franco y abierto. Los dignatarios eclesiásticos se mostraron impresionados por la complejidad de los problemas económicos y financieros, en tanto que los expertos en finanzas obtuvieron un panorama general de las dificultades e injusticias sociales existentes en América Latina. Ambas partes convinieron en continuar el diálogo en el mutuo convencimiento de su utilidad. Fue así que el 21 y 22 de abril de 1998 se celebró una segunda conferencia en Washington con el mismo círculo de participantes. En esta oportunidad, el tema elegido fue “The struggle against poverty towards the turn of the Millenium”. Los participantes arribaron a la conclusión de que era necesario considerar más el impacto social de los proyectos avalados por las tres organizaciones financieras en América Latina. Efectivamente, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional contrataron por iniciativa de la KAS nuevos colaboradores, cuya función era analizar las consecuencias sociales de la política financiera aplicada.

El diálogo con la Iglesia en América Latina sigue plenamente vigente, en particular en relación con cuestiones éticas y fundamentales. La Doctrina Social de la Iglesia contiene un importante reservorio de ideas del que parten impulsos relevantes para el fortalecimiento y la estabilidad democrática

en América Latina. La solución de los conflictos sociales es hoy el principal desafío que enfrentan la democracia y la política en la región. Parece, entonces, razonable, extraer de esta riqueza espiritual y étnica aquellos valores y conceptos que pueden ser proyectados como orientación y guía práctica para la justicia social, además de constituir una ayuda eficaz en el orden individual. En este contexto, cabe citar una frase de Konrad Adenauer de 1946: “La confianza se construye a partir del fundamento ético de quien actúa políticamente. La pérdida de la confianza deriva en consecuencias devastadoras, de las cuales la desorientación y el descreimiento son apenas dos. Únicamente la ética como base de toda acción permite ganarse la confianza del mundo y de los ciudadanos” (Adenauer, 1946). En América Latina, reconquistar la confianza es desafío central de la política.

## VII. Un balance

Luego de esta sucinta y necesariamente incompleta descripción del trabajo de la KAS en América Latina desde 1962, intentaré formular un balance que, sin embargo, deberá ser también de orden general.

Quiero comenzar señalando que el trabajo que realizan las fundaciones políticas en el marco de la cooperación política alemana no puede calificarse menos que de importante, valioso y exitoso. Los recursos públicos destinados a solventar la labor de las fundaciones, en particular las actividades de las dos fundaciones más importantes, que son la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Friedrich Ebert, son una buena inversión. En casi cincuenta años de trabajo han apoyado proyectos importantes para el desarrollo de la democracia, la justicia social y el progreso económico y social en todo el mundo. En especial debe destacarse su esfuerzo permanente, en algunos casos superando tenaces resistencias, a favor de la protección y la vigencia de los derechos humanos. En numerosas situaciones difíciles brindaron su ayuda a quienes padecieron persecuciones políticas y supieron manejarse siempre con la debida discreción en la relación con los regímenes autoritarios. Muchas veces hubo que armarse de paciencia y es importante destacar que fue así como se logró evitar más de una situación penosa. Quiero recordar sólo algunas situaciones difíciles, como las que tuvo que atravesar el ex presidente de la KAS, el Dr. Bruno Heck, en Chile, Uruguay y Argentina en su afán por ayudar a personas cuyas vidas estaban

en peligro. Ante estas emergencias se impone un manejo discreto y sin que lo actuado trascienda públicamente.

Para concretar un proyecto democrático se requiere perseverancia, paciencia y capacidad para soportar reveses y fracasos. En su discurso pronunciado en la KAS el 24 de julio de 2002 con motivo de cumplirse los primeros cuarenta años del trabajo internacional de la Fundación, el entonces presidente alemán Dr. Johannes Rau señaló: “La democracia no puede imponerse, sólo puede fomentarse. Las fundaciones asumieron esta tarea. Quiénes mejor que ellas entonces para conocer las dificultades que encierra esta tarea. Fomentar la democracia es muchas veces un negocio arduo. Requiere de largo aliento y el éxito es difícilmente mensurable” (Rau, 2002, pág. 22). Nuestro gran maestro demócratacristiano en América Latina, Arístides Calvani, resumió en 1982 toda esta complejidad en los siguientes conceptos: “Poco tiempo atrás, en la mayoría de los países del continente gobernaban regímenes autoritarios. El gran problema consistía y consiste no tanto en el triunfo de tal o cual partido, sino en poder y ser capaces de allanar el camino a la democracia. A eso nos referimos normalmente cuando hablamos de un proceso de democratización. Sabemos muy bien que la democracia no se puede construir en veinticuatro horas y que es indispensable crear previamente las necesarias condiciones económicas, sociales, culturales, sin olvidar las políticas, para que la democracia finalmente pueda ser una realidad como sistema político, estructura y forma de vida. Esta realidad determina que el proceso de democratización no puede ser resuelto por un solo partido; más bien requiere de la cooperación de todos los sectores que ven en la democracia la forma de Estado moderna que ofrece las mejores condiciones para el desarrollo personal” (Calvani, 1982, págs. 11-36). No imagino una mejor manera de describir esta tarea ciclópea. Tomando este concepto como punto de partida para definir la contribución realizada por la KAS al desarrollo de la democracia en América Latina, podemos afirmar que la KAS aportó múltiples impulsos, contribuciones y ayudas prácticas para el desarrollo en su trabajo con las contrapartes en América Latina. Los beneficiarios fueron dirigentes de diferentes niveles partidarios, sindicatos, cooperativas, cámaras empresarias, organizaciones de la mujer, de la juventud, organizaciones indígenas, etc. Políticos, juristas, técnicos en administración pública, economistas y científicos tuvieron la posibilidad de ampliar sus conocimientos a través de cursos de capacitación, participar de diálogos, realizar investigaciones concretas, viajes de estudio, publicaciones y programas de asesoramiento, para realizar así una mejor definición de posibles soluciones. Se impartieron e implementaron

nuevos temas, técnicas y metodologías. En una conferencia pronunciada el 16 de abril de 1999 en la Fundación en Berlín, el presidente chileno Eduardo Frei Ruiz-Tagle dijo: “Recordé también la enorme influencia que la Fundación Konrad Adenauer ha ejercido en el desarrollo del pensamiento democrático en América Latina en la búsqueda de estrategias y programas para solucionar los problemas económicos de la región” (Frei Ruiz-Tagle, 1999). Sin duda se trata de una definición ajustada a la realidad general latinoamericana, sin perjuicio de la necesaria diferenciación por países. También es importante analizar el uso de los recursos siempre escasos en función de los resultados obtenidos.

Finalmente, debemos admitir que no logramos todo lo que nos propusimos. Para la KAS resulta doloroso constatar que una serie de partidos democratacristianos que en la década de 1980 y 1990 realizaron un aporte fundamental a la democratización de sus países (Venezuela, Ecuador, Perú, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Guatemala) hoy tienen escasa o ninguna influencia. Decía Calvani que la democratización es un proceso largo y difícil que no puede ser impulsado por un solo partido. Al margen de su situación actual, los partidos democratacristianos pueden atribuirse el mérito de que, con su ideario cristiano, humanista y democrático, difundido a través de numerosos programas de capacitación, prepararon suelo fértil para impulsar la vigencia de los derechos humanos, la Economía Social de Mercado, el Estado de derecho, la democracia y la justicia social. El hecho de que en Venezuela el movimiento de oposición Mesa de Unidad está surgiendo como una alternativa genuina al devastador proyecto populista y destructor de Hugo Chávez hace que nos sintamos optimistas. La KAS comparte este desafío con la Mesa de Unidad.

Por el momento, el cambio estructural de los sistemas económicos en América Latina apenas comenzó a ponerse en marcha en algunos países. El intento de establecer modelos sociales y económicos propios siguiendo los principios de la Economía Social de Mercado avanza sólo tímidamente. Demasiado tenaces, resistentes e incapaces de reformarse parecen ser ciertas estructuras de poder y sus detentores. El futuro de América Latina, la estabilidad de sus democracias, dependerán en buena medida de la voluntad y la capacidad de las elites dominantes para crear un orden económico capaz de generar bienestar para todos, en lugar de seguir ampliando la brecha entre la riqueza de unos pocos y la pobreza de vastos sectores populares.

La cooperación desarrollada también benefició a la KAS y a Alemania. A partir de 1962, muchas colaboradoras y muchos colaboradores se radicaron

durante algún tiempo en América Latina para trabajar en los proyectos de la Fundación y sus contrapartes. A su regreso plasmaron las experiencias y los aprendizajes hechos en América Latina de diferentes maneras. Publicaron numerosos ensayos, tesis doctorales y libros. Así llegó a Alemania el conocimiento adquirido en América Latina a través de las experiencias vividas. Quiero mencionar sólo algunos ejemplos: Gerhard Wählers, *CLAT: Geschichte einer lateinamerikanischen Gewerkschaftsinternationale* (Bonn, 1990);<sup>1</sup> Wilhelm Hofmeister, *Chile: Option für die Demokratie* (Paderborn, 1995); Peter Fischer-Bollin, *Demokratie und politische Institutionen in El Salvador* (Bonn, 1999); Stefan Jost, *Bolivien: Politisches System und Reformprozess 1993-1997* (Opladen, 2003). Importantes trabajos de autores latinoamericanos fueron traducidos al alemán. La KAS publicó en 1978 el libro de Eduardo Frei Montalva *América Latina: opción y esperanza* (Barcelona, 1978) en una edición en alemán. Desde 1994, la Fundación publica una revista mensual: *KAS: Auslandsinformationen*, en la que se publican contribuciones de los representantes de la Fundación en el exterior y de especialistas y científicos extranjeros. La revista goza de sólido prestigio entre los especialistas.

La KAS es miembro de la comunidad de trabajo *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Lateinamerika-Forschung* (ADLAF), que nuclea organizaciones e institutos científicos dedicados a temas latinoamericanos. Entre sus actividades, ADLAF realiza periódicamente jornadas temáticas. En 1992 llevó adelante una jornada sobre el rol del Estado en América Latina, cuya organización estuvo a cargo de la KAS. En las reuniones, expertos alemanes y latinoamericanos definieron la función del Estado en el contexto de la redemocratización con un notable nivel de calidad. Los resultados fueron publicados en idioma alemán y español (Mols - Thesing, 1995). La publicación tuvo gran repercusión y sigue siendo citada frecuentemente.

En política, contar con publicaciones puede ser de utilidad a veces. Nicaragua es un ejemplo. La KAS no compartió nunca el ideario de los sandinistas y su política violenta y revolucionaria. Por el contrario, rechazaba esa política y apoyaba a la oposición. A pedido de la Fundación, el Dr. Martin Kriele, profesor de derecho constitucional de la Universidad de Colonia, Alemania, viajó en 1985 a Nicaragua para estudiar allí empíricamente las violaciones a los derechos humanos. Sus resultados fueron presentados en un libro con el título *Nicaragua – El corazón sangrante de América* (Bonn, 1985). Apareció en idioma alemán, español e inglés y tuvo amplia difusión. El impacto fue enorme. Los hechos descritos por Martin

Kriele contribuyeron en no poca medida a destruir muchas ideas románticas acerca del sandinismo. Se pusieron al descubierto sus verdaderas ambiciones. En 1989 la Fundación publicó otros dos trabajos en idioma alemán (Lannguth, 1989). Para Alemania, la evolución en Nicaragua y en Centroamérica, en general, se había convertido en un tema ampliamente debatido en relación con la política interior.

Ya de regreso en Alemania, algunos colaboradores de la Fundación siguieron ocupándose de América Latina al margen de su actividad profesional. Aceptaron docencias en universidades alemanas con cátedras dedicadas a ciencias regionales o participaron y participan en seminarios como expositores. El autor ejerció la docencia durante 15 años (1990-2005) en la Universidad de Colonia, donde dictó clases sobre “Sistemas políticos – Democracia y Desarrollo en América Latina” en el Instituto de Ciencias Regionales América Latina. De este modo, un resultado indirecto del trabajo de la Fundación es la difusión de la realidad latinoamericana entre la joven generación de estudiantes.

Con la globalización, cobra creciente importancia la convivencia cultural. La cultura, o mejor dicho el conocimiento acerca de los valores, las capacidades y habilidades de otras personas y otras culturas, juegan un papel clave. En la democracia, ciertos principios y conductas obtienen su autenticidad y fuerza esencialmente del acervo cultural. En todos los países, cultura define la forma en que vive la gente. En la cooperación internacional, la consideración del entorno sociocultural es fundamental. Las conductas que resultan de la tradición cultural de un país, sus motivaciones religiosas, su interpretación y valoración de factores como espacio, tiempo, universo, tienen sus propias manifestaciones. A partir de allí se desarrollan diferentes culturas democráticas. Por eso, todo encuentro con personas de otras culturas implica siempre un enriquecimiento. El diálogo entre culturas que surge de este encuentro ayuda a un mejor entendimiento, a un mejor conocimiento del otro y fomenta un trato respetuoso y franco. La fundación aprendió y se benefició mucho con la actividad desarrollada a lo largo de tantos años en América Latina. Todos los que conocieron y aprendieron a apreciar el espíritu “latino” adoptan a su regreso una actitud más desapasionada respecto del propio país. Haber aprendido y experimentado que en otras culturas y otros países viven personas que pueden aportar una enorme riqueza de vida, afianza la certeza de que la comprensión, la paz y la democracia son posibles en el mundo global.



El trabajo de la Fundación nunca se agotó en la mera ayuda económica y, por el contrario, privilegió la solidaridad humana al enviar siempre también una colaboradora o un colaborador al respectivo país. La presencia de un representante de la KAS, su colaboración en los proyectos, su conocimiento del país, de su gente y cultura, su capacidad de entenderse con sus contrapartes en un diálogo permanente sobre objetivos, contenidos y métodos de la cooperación, ayuda a nivel humano, aumenta las posibilidades de participación y realza la importancia de su trabajo. Nacen así la comprensión y confianza recíprocas, y la seguridad de contar con el apoyo de la otra parte en situaciones críticas o difíciles. En el transcurso de los años se fue gestando sobre estas premisas un valioso capital humano e institucional, en gran parte fruto de la labor que vienen haciendo desde 1962 las colaboradoras y los colaboradores de la Fundación en el exterior. Ellos son los intérpretes de las ideas, los objetivos y proyectos de la Fundación. Su compromiso, espíritu abierto, afán de conocimiento, confiabilidad, laboriosidad, competencia y capacidad humanas permitieron llevar adelante una gestión exitosa en cooperación con sus contrapartes.

Para finalizar, me permito citar al presidente de la Fundación, Prof. Dr. Bernhard Vogel. En uno de los pasajes de su discurso pronunciado con motivo de cumplirse 40 años desde la creación del trabajo internacional de la KAS señaló: “Después de 40 años de exitosa labor quiero decirles no sólo a esta Fundación sino a todas las fundaciones que su labor es necesaria, eficaz y reconocida, y lo es en Alemania y en el exterior. Las fundaciones fomentan el prestigio de Alemania en el mundo y aumentan el número de nuestros amigos. Su labor en el plano internacional es indispensable. Las fundaciones políticas son actores exitosos en la lucha por la vigencia de los derechos humanos, la creación de sociedades libres, democráticas y de Estado de derecho; son actores importantes en el diálogo político y el entendimiento de los pueblos. Su amplia experiencia y conocimiento en el trato con culturas foráneas permite crear la necesaria base de confianza en la relación con importantes personalidades en muchos países, fomentando un trato franco y un diálogo crítico y constructivo. En ese sentido, realizan un aporte magnífico al servicio de la libertad, la justicia, la democracia y la paz. Son socios competentes del diálogo, pero sin llevar sobre los hombros la carga que suponen los imperativos propios de las decisiones y los intereses políticos” (Vogel, 2002, pág. 13).

## Notas

1. Actualmente el Dr. Wahlers es director de Cooperación Internacional y vicesecretario general de la KAS.

## Referencias bibliográficas

- ADENAUER, KONRAD el 28/7/1946 en Osnabrück, en: Poppinga, Anneliese (ed.): Konrad Adenauer: Seid wach für die kommenden Jahre, KAS, Bergisch-Gladbach 1997, pág. 33.
- CALVANI, ARÍSTIDES (1982). „Der Demokratie den Weg ebnen“, en: *IIS-Info: KAS*, St. Augustin Nr.2./1982 del 8/2/1982, pág. 11-36.
- CEREZO ARÉVALO, VINICIO (1997). “La transformación hacia la democracia en Guatemala”, en Escobar H., Guillermo L. (ed.), *El hombre cristiano y su responsabilidad política*, Bogotá D.E.
- FREI RUIZ-TAGLE, EDUARDO (1999). Conferencia pronunciada el 16/4/1999 en la Academia de la KAS en Berlín.
- HASSE, ROLF H. - SCHNEIDER, HERMANN - WEIGELT, KLAUS (eds.) (2008). *Diccionario de Economía Social de Mercado*, Buenos Aires.
- HOFMEISTER, WILHELM (1979). „Die deutschen Christdemokraten und Chile“, en *KAS-AI*, Nr.7/2004, págs. 22-45.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (KAS) (1976). *Dokumentation zur Haltung der Christlich-Demokratischen Partei Chile 1972-1976*, Bonn.
- KONRAD ADENAUER STIFTUNG (KAS)- POLILAT (2010). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina-IDD-Lat 2010*, Buenos Aires, www.polilat.com.
- LANGGUTH, GERD (1989). *Wer regiert Nicaragua? Geschichte, Ideologie und Machtstrukturen des Sandinismus*, Stuttgart.
- LÖSING, NORBERT (2002). *La jurisdiccionalidad constitucional en Latino américa*, Madrid.
- MOLS, MANFRED - THESING, JOSEF (eds.) (1995). *Der Staat in Lateinamerika*, Mainz [El Estado en América Latina], Buenos Aires.
- MOLT, PETER (2010). „Christliche Demokratie und internationale Solidarität mit Lateinamerika“, en KAS, *Entwicklungszusammenarbeit und internationale Solidarität. Symposium anlässlich des 80. Geburtstages von Volkmar Köhler*, Berlin 2010.
- RIELLY, JOHN E. (2009). „German Political Foundations and the National Endowment for Democracy“, ene Hanf, Theodor - Weiler, Hans N. - Dickow, Helga (eds.), *Entwicklung als Beruf - Festschrift für Peter Molt*, Baden-Baden.
- THESING, JOSEF (ed.) (1979). *Economía y desarrollo – Principios básicos de una política económica*, Buenos Aires.

\_\_\_\_\_ (1996). „Demokratie und soziale Gerechtigkeit - Leitlinien der entwicklungspolitischen Arbeit der KAS in Zentralamerika“, en Brockmann, Andreas u.a. (eds.), *Mittelamerika und Deutschland*, Frankfurt-Main.

\_\_\_\_\_ (ed.) (2002). *Zukunft demokratisch gestalten – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Soziale Gerechtigkeit*, KAS, Berlín.

## RESUMEN

El trabajo que realizan las fundaciones políticas en el marco de la cooperación política alemana no puede calificarse menos que de importante, valioso y exitoso. Los recursos públicos destinados a solventar la labor de las fundaciones, en particular las actividades de las dos más importantes, que son la Fundación Konrad Adenauer y la Fundación Friedrich Ebert, son una buena inversión. En casi cincuenta años de trabajo han apoyado proyectos importantes para el desarrollo de la democracia, la justicia social y el progreso económico y social en todo el mundo. En especial debe destacarse su esfuerzo permanente, en algunos casos superando tenaces resistencias, a favor de la protección y la vigencia de los derechos humanos.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# **Límites del liderazgo carismático: la encrucijada de la izquierda latinoamericana\***

Daniel Brombacher  
Günther Maihold

**D**urante la última década, la izquierda latinoamericana, embelesada por el éxito alcanzado, desaprovechó la oportunidad de construir estructuras de partido y representación que fueran sólidas y perdurables en el tiempo. El estilo de conducción carismático de diferentes presidentes sustituyó la función intermediaria de partidos y parlamentos. Los gobiernos de la llamada nueva izquierda no cumplieron con su promesa de impulsar una política de inclusión, democracia y estabilidad. En países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, los viejos sistemas de partidos desaparecieron sin que surgieran otras fuerzas políticas nuevas. En consecuencia, hoy se carece de una base que permita dirimir en forma democrática y pacífica las diferencias de intereses. En estas condiciones, los conflictos sociales impactan de lleno en las estructuras políticas, lo que termina por generar situaciones de crisis. Los actuales desarrollos en Brasil, Ecuador y Venezuela muestran que, sin perjuicio de eventuales diferencias ideológicas entre los gobiernos de esos Estados, el modelo de conducción carismática de la izquierda en su conjunto amenaza con desmoronarse. Sus nuevas elites corren riesgo de

\* La redacción agradece la autorización para publicar este artículo en español, aparecido en *SWP-Aktuell* 2010/A 71, Octubre 2010, [http://www.swp-berlin.org/de/produkte/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/lateinamerikas\\_linke\\_neuer\\_kurs.html](http://www.swp-berlin.org/de/produkte/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/lateinamerikas_linke_neuer_kurs.html).

**DANIEL BROMBACHER**

Becario de SWP (Stiftung Wissenschaft und Politik).

**GÜNTHER MAI HOLD**

Vicedirector de SWP.

repetir los mismos errores cometidos por sus antecesores y no pensar más allá de los mandatos de sus carismáticos dirigentes. La única salida a este callejón es la construcción de estructuras representativas y perfiles programáticos creíbles e ideológicamente confiables.

## **I. Política del balcón vs. partidos y parlamentos**

Un análisis más detenido de las supuestas intenciones golpistas de los rangos medios e inferiores de la policía ecuatoriana contra el presidente Correa demuestra que más que un intento de golpe fue la escalada de un simple conflicto entre el Gobierno y un determinado grupo de interés, en este caso portador de armas. Más que un intento de asumir el poder, el episodio marca el fracaso de una conducción personalista. El presidente Correa instó personalmente al aparato policial a deponer su actitud. El acuartelamiento de las fuerzas del orden en todo el país fue la expresión de su descontento con la nueva “Ley de servicio público”, modificada luego del veto interpuesto por el Presidente, y que recorta ciertos privilegios de las fuerzas policiales e introduce un régimen de ascensos más riguroso. En lugar de dejar que el ministro del área o la cúpula de la propia policía buscaran una solución al problema, Correa trató de hacer entrar en razones a los policías amotinados presentándose él personalmente en uno de los cuarteles ocupados. En el transcurso de ese encuentro fue atacado y luego retenido durante varias horas en un hospital en Quito.

La actitud del Presidente de ocuparse personalmente de los conflictos entre intereses opuestos no es nueva y es una expresión más de la crisis de la democracia representativa en Ecuador. Los discursos presidenciales pronunciados desde los balcones del palacio presidencial sustituyeron la acción e interacción de las instituciones. En 2006, el sistema de partidos tradicional demostró ser incapaz de conciliar en un proceso de decisión democrático los intereses divergentes de un país étnica, regional y socialmente cada vez más fragmentado. El proyecto de una revolución ciudadana prometido por Correa en la campaña electoral hacia fines de 2006 y una rápida reconversión del sistema político en dirección a modelos sociales más inclusivos culminó en 2008 con la aprobación de una nueva Constitución. En ese momento parecía vislumbrarse una etapa de estabi-

lidad, sin que finalmente surgiera una instancia de representación democrática que pudiera sustituir el desgastado sistema de partidos. Tampoco el movimiento Acuerdo País liderado por Correa logró transformarse hasta ahora en un partido político genuino. En esas circunstancias, la interacción directa del Presidente con el electorado, como la que tuvo lugar luego de los incidentes del 30 de septiembre de 2010 desde los balcones del palacio presidencial, sustituye los mecanismos democráticos de legitimación y representación. Como consecuencia de este proceso, aumenta la fragilidad del proceso político.

Este patrón de desarrollo no se limita a Ecuador. En efecto, durante la última década, dirigentes carismáticos de izquierda desplazaron en muchos países de la región a las tradicionales elites de clase alta de los cargos de la gestión política. Al igual que en su momento Hugo Chávez en Venezuela y Daniel Ortega en Nicaragua, el dirigente cocalero Evo Morales en Bolivia y el ex obispo de los pobres Fernando Lugo en Paraguay, llegaron al poder con la promesa de más democracia, inclusión y redistribución. En su mayoría, estos presidentes deben su triunfo al desgaste y la deslegitimación de los partidos y las dirigencias tradicionales.

## **II. Hiper-presidencialismo y gobiernos plebiscitarios**

Al igual que el presidente Correa en Ecuador, las nuevas dirigencias de izquierda en estos países apuestan a una conducción carismática en lugar de promover la inserción de los partidos políticos en la sociedad. Incluso partidos de raigambre como el PT (Partido de los Trabajadores) en Brasil han permitido que su genuina función de representación se viera desplazada por un patrón personalista. La inesperada mala elección de la sucesora designada de Lula, Dilma Rousseff, en la primera vuelta de las elecciones presidenciales brasileñas el 3 de octubre de 2010, es una demostración de las dificultades que enfrentan las izquierdas para conferir al estilo de conducción carismática un peso político duradero y dotarlo de una clara línea programática. La candidata del Partido Verde, Marina Silva, quien inesperadamente logró reunir más del 19% de los votos, resumió su éxito electoral en los siguientes términos: “Derrotamos la idea de que esta elección es exclusivamente un referéndum popular (a favor o en contra

del presidente Lula). En el siglo XXI no se puede ganar una elección sin programa”, puntualizó la ex Ministra de Medio Ambiente.

La gran confianza que la izquierda latinoamericana, acostumbrada al éxito, deposita en la atracción que pueden ejercer sus líderes carismáticos, a menudo va acompañada por la apreciación errónea de que las altas tasas de adhesión obtenidas le otorgan un mandato de representación de toda la sociedad. Muchos de los gobiernos de izquierda en América Latina sucumbieron a la tentación de mantenerse en el poder y buscar la reelección a través de un uso abusivo de elementos plebiscitarios como las asambleas constituyentes, así como frecuentes elecciones y referendos. Se trate de la familia Kirchner en Argentina o de Hugo Chávez en Venezuela, cada vez más posiciones políticas se identifican con determinadas personalidades. Los programas y los partidos políticos quedan relegados a un segundo plano. Se observa una creciente marginalización de los movimientos opositores (por ejemplo a través de la introducción de cambios en el régimen electoral), expuestos a la persecución de la justicia y cercenadas en sus posibilidades de articularse debido a un creciente control de los medios de comunicación. Pese al resultado decepcionante obtenido en las elecciones legislativas, el presidente Chávez interpretó el resultado como un éxito y se mostró decidido a seguir profundizando su proyecto de desarrollo socialista. Esta actitud permite anticipar la agudización de los conflictos sociales en Venezuela, ya que se carece de mecanismos institucionales que permitan superar las divergencias por medios democráticos. Por lo tanto, el esquema dominante del poder en América Latina no sólo es un instrumento del estilo político, sino también la característica de un proceso político que trascurre sin el efecto amortiguador que parte de las instituciones.

Durante las sesiones de la Asamblea Constituyente celebradas en 2008 en Ecuador se fue perfilando rápidamente que el movimiento Acuerdo País, que contaba con una clara mayoría en la convención, había resignado sus ideales democráticos en favor de una forma de gobierno de escasa participación y transparencia. El estilo de conducción cada vez más autoritario del presidente Correa y la escasa inclusión de los intereses divergentes han llevado a una creciente fragmentación de las fuerzas sociales, que cada vez recurren más a medios extraparlamentarios y ocasionalmente violentos para imponer sus objetivos.



### **III. Proceso de reformulación ideológica de las izquierdas**

Los resultados electorales más recientes y los hechos de violencia registrados en América Latina han puesto de manifiesto que el éxito de los gobiernos de izquierda se erige sobre bases tambaleantes, en la medida en que dependen exclusivamente de líderes carismáticos. Su popularidad es efímera y, tal como muestra el caso de Lula en Brasil, difícilmente transferible. El PT no logró imponer sus candidatos en estados tan importantes como San Pablo, Minas Gerais y Río de Janeiro por el caudal de votos que está en juego. Ni siquiera la ventaja que supone ser el partido oficialista le permitió a una estructura consolidada como el PT conservar la supremacía alcanzada sin un anclaje social de las estructuras partidarias. Otra demostración de que los tradicionales lazos de ciertos sectores sociales con partidos de centro izquierda se han diluido es el revés sufrido por la Concertación en Chile. Por primera vez desde el retorno a la democracia, no forma parte del gobierno. Por otra parte, para que su candidato demócratacristiano, Eduardo Frei, ganara las elecciones primarias, fue necesario limitar previamente el número de candidaturas. El hecho de que finalmente Frei fuera derrotado por el conservador Sebastián Piñera desencadenó entre los socialistas del país una discusión en torno a si los actuales métodos de elección de los candidatos son los indicados para interpretar adecuadamente los intereses de la población. Seguramente, muchas de las agrupaciones de izquierda en América Latina que hoy todavía se sienten contenidas en movimientos partidarios igualmente poco institucionalizados deberán enfrentar procesos internos similares.

### **IV. ¿Quién ocupa el centro?**

La tendencia a privilegiar las personas por sobre los programas es la razón de la volátil relación que existe en América Latina entre votantes y partidos políticos. La izquierda no supo cambiar este patrón tradicional en beneficio propio ni obtener la adhesión duradera de los votantes de centro. “Izquierda” y “derecha” siguen siendo categorías blandas aun después del recambio de dirigentes vivido en la región. En general, el posicionamiento de un gobierno de izquierda surge como consecuencia de las alianzas que

pueda trabar con ciertos sectores sociales. Ante este marco de referencia, va perdiendo sentido diferenciar entre izquierda radical e izquierda moderada. Si bien en los últimos años las tradicionales elites de derecha, políticamente afines a las clases altas, fueron desplazadas progresivamente por movimientos de izquierda, en la actualidad se aprecian primeros signos de un nuevo avance de las fuerzas conservadoras moderadas, como ocurre por ejemplo en Chile, Colombia, Panamá y Honduras. Si bien esto no implica por el momento un cambio en el paradigma político, demuestra que ha quedado trunco el proyecto de la izquierda de obtener la adhesión permanente del “centro”. El “centro” parece ser un terreno relativamente poco consolidado y fácilmente reconquistable por las fuerzas conservadoras. El éxito obtenido por Marina Silva en la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Brasil demostró que confiar únicamente en la fuerza de un líder carismático puede terminar siendo un error. En Chile, Panamá y Colombia, la derecha recuperó el voto del centro gracias a que la izquierda dejara librada su definición ideológica al humor de sus dirigentes.

La reformulación de las relaciones de poder en América Latina es una cuestión fundamental para el futuro desarrollo de la región. La política alemana debería interpretar esta realidad como una oportunidad para acompañar el proceso de debate interno de las izquierdas, el reordenamiento de la derecha y el surgimiento de fuertes iniciativas verdes con ofrecimientos de cooperación. Sería importante ampliar y complementar el trabajo de las fundaciones políticas con una oferta de asesoramiento sobre la creación de estructuras de representación democráticas y la introducción de procesos moderadores en los partidos y en la sociedad.

## RESUMEN

Luego de un continuo avance en la última década, la actual evolución en el continente latinoamericano muestra que la izquierda se enfrenta a una encrucijada y corre peligro de incurrir en los mismos errores cometidos por anteriores gobiernos duramente criticados. El éxito cosechado por los gobiernos de izquierda en sus más diversas manifestaciones determinó que países como Brasil, Ecuador, Venezuela y otros olvidaran que los modelos de gobierno basados exclusivamente en un liderazgo carismático no son

sostenibles en el tiempo. Al mismo tiempo, pierde sustento la diferenciación entre una supuesta izquierda moderada buena y otra radicalizada y mala. Hoy, un estilo de conducción personalista y la falta de estructuras intermedias son características comunes a “ambas” izquierdas en la región. Tres acontecimientos de actualidad lo ponen de manifiesto: las elecciones legislativas en Venezuela; la escalada del conflicto vivido en Ecuador entre el presidente Correa y las fuerzas policiales; y, más recientemente, el inesperado resultado que arrojaron en primera vuelta las elecciones presidenciales celebradas en Brasil.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# **TIC's: ¿una nueva forma de política?\***

Constanza Mazzina  
Facundo Cruz

## **I. Introducción: medios de comunicación y política**

Desde mediados del siglo XX, los medios de comunicación de masas ganaron un lugar importante en la política. Su uso generalizado permitió que millones de ciudadanos pudieran tener acceso a todo tipo de información, incluyendo la política. Desde el poder, los medios de comunicación se convirtieron en herramientas estratégicas para la difusión y la propaganda de regímenes de todo tipo y color. Finalizando el siglo XX, el politólogo italiano Giovanni Sartori comenzó a hablar de *videopolítica* y del ciudadano devenido en *homo videns*.

Pero el desarrollo de los medios masivos de comunicación no se detuvo en el crecimiento de la televisión y la radio. En los últimos años hemos sido

\* Este artículo es parte del proyecto de investigación "Fundraising en campañas electorales: el uso de las TIC's", desarrollado en el Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales (INSOC) de la UADE.

### **CONSTANZA MAZZINA**

Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL) y master en Economía y Ciencias Políticas (ESEADE). Profesora de Política Latinoamericana Contemporánea y de Relaciones Internacionales de América Latina en la UADE.

### **FACUNDO CRUZ**

Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE) e investigador del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales (INSOC-UADE). Forma parte del proyecto de investigación mencionado anteriormente.

testigos de un nuevo salto tecnológico con la rápida expansión de Internet y las oportunidades de comunicación que se generaron en torno a esta red mundial: las TIC's (*Technologies of Information and Communications*). En este contexto comenzaron a surgir recientemente las denominadas “redes sociales”, que son espacios de intercambio y contacto entre usuarios (internautas) que se encuentran en distintos espacios físicos y, en muchas ocasiones, a largas distancias.

Estas nuevas tecnologías están cambiando el paradigma comunicacional del *homo videns* y, consecuentemente, los vínculos entre medios de comunicación y política. Más importante aún, están modificando la forma en que las personas a) se relacionan entre ellas, b) se relacionan con el poder público y sus gobernantes y c) se relacionan con la información. Estos cambios suponen que, frente al tele-espectador, que recibe impávido la información que le llega a través de la imagen, las TIC's e Internet han abierto las puertas de entrada a un individuo que genera información, la recibe, la distribuye, la intercambia.

Este patrón de interacciones al que hacemos referencia ha generado nuevos incentivos que, consecuentemente, pueden tener un efecto en las relaciones que se dan en el interior del sistema político (Almond - Powell, 1968) y entre sus componentes. Estas nuevas relaciones han mutado la modalidad de interacción que tienen, particularmente, los ciudadanos con a) los medios masivos de comunicación y b) la de estos dos con los gobernantes.

Una cuestión no menor radica en que esta nueva “revolución tecnológica” no ha reemplazado completamente el paradigma comunicacional construido en torno a la televisión, sino que se ha acoplado al mismo. De esta manera, existe actualmente una coexistencia pacífica entre televisión y radio (medios de comunicación pasivos) e Internet y TIC's (medios de comunicación activos).<sup>1</sup>

## II. América Latina y el uso de la Red

Los números indican una creciente tendencia en el uso de Internet en América Latina. Actualmente hay casi 180 millones de usuarios de Internet en la región, lo que representa una penetración poblacional de 30% de aproximadamente 560 millones de personas. Se espera que el uso regional de Internet crezca en un 60% cada año hasta 2012, en coincidencia con

la nueva ola de elecciones que comienza este año. La región encabeza las tasas mundiales de crecimiento de acceso a Internet de banda ancha con un aumento del 7,5%, sobre el 6,2% en Europa occidental.

Siguiendo en la misma línea, Brasil tiene el número más alto de usuarios de Internet que cualquier otro país latinoamericano, seguido por México, Argentina, Colombia y Chile. Pero cuando se compara el número de usuarios de Internet en cada país en relación con sus poblaciones, Chile se ubica en el primer lugar, seguido por Argentina, Colombia, Costa Rica y Brasil. Dado el creciente número de usuarios en estos países, no sorprende que los medios cada vez reporten más sobre el papel que jugará Internet en las elecciones recientes o por venir de cada país.<sup>2</sup>

Al mismo tiempo, el 71% de los 160 millones de usuarios de Internet en la región usa sitios de comunidad social como método primario de comunicación.<sup>3</sup> Por ejemplo, se calcula que aproximadamente más del 10% de la población de América Latina posee una cuenta de Facebook. Resulta aún más novedoso si se consideran los datos por países y por franja etaria: el 62% de los usuarios mexicanos, el 60% de los brasileños, el 59% en Chile y el 58% en Argentina tienen entre 18 y 34 años.<sup>4</sup>

Estos indicadores son los que permiten considerar que en la región se está construyendo un nuevo marco de incentivos para los actores políticos, principalmente en dos direcciones. Por un lado, teniendo presente que parecería ser que Internet estuviera poniendo a disposición del ciudadano una nueva *política*, permitiéndole participar de manera más activa; el ciudadano-elector ya no es un sujeto pasivo que recibe mensajes. Y, por el otro, genera también incentivos para los partidos políticos a la hora de captar electores, siendo las redes sociales el lugar privilegiado de encuentro para los jóvenes.

Es este contexto el que genera los incentivos y el marco de oportunidades adecuado para que se den nuevas relaciones e interacciones entre los componentes del sistema político, tal como hacíamos referencia anteriormente.

### **III. Nueva y vieja política: la difícil convivencia**

Decíamos anteriormente que una nueva forma de hacer política se ha ido construyendo a partir de nuevas relaciones entre los actores políticos.

Es decir que estamos presenciando una época en donde el vínculo entre el ciudadano y, por ejemplo, los medios de comunicación o las autoridades estatales (los gobernantes), se está reestructurando y readaptando.

Esto es particularmente interesante si tenemos en cuenta el contexto político propio de la década de los noventa. Un consenso tácito imperó en la ciencia política durante esos años, al considerar que los ciudadanos-electores tenían participación cívica activa únicamente durante los procesos electorales y posteriormente se recluirían en su ámbito privado, lo que dejaba a los gobernantes un “cheque en blanco” bajo una forma que Guillermo O’Donnell denominó “democracia delegativa” (O’Donnell, 1992). Consecuentemente, la capacidad de los ciudadanos para obligar a los gobernantes a rendir cuentas y, de esa manera, fiscalizar su desempeño en la función pública, se reducía considerablemente (O’Donnell, 2007).

Paralelamente a esta forma de hacer política han cobrado importancia los medios masivos de comunicación (MMC) como actores con peso propio dentro del sistema político, sobre todo desde mediados del siglo XX. El denominado “cuarto poder” no solo ha cumplido su función central de distribuir información entre los ciudadanos, sino que incluso ha actuado como un verdadero administrador de esa información. Los medios masivos de comunicación han logrado asentarse como el actor determinante a la hora de definir qué es noticia y qué no lo es; qué suceso debe ser informado y cuál no; qué candidato tiene mayor carisma y cuál no.

La clase política<sup>5</sup> aprendió a leer correctamente esas reglas de juego de forma que, al día de hoy, nadie discute la relación simbiótica entre medios y política. Esto ha ido de la mano con una creciente y continúa necesidad de inmediatez de parte del público espectador: los ciudadanos. Lo novedoso, reciente y actual ha pasado a ser el centro de atención de los ciudadanos y tanto los medios masivos de comunicación como la clase política así lo han aprovechado. Un claro ejemplo de ello ha sido la proliferación de encuestas de opinión pública como herramienta para medir el clima popular en torno a una determinada medida de gobierno, la intención de voto de un candidato o las posibilidades de victoria/derrota electoral de un partido político.

Sin embargo, esta forma de concebir la política ha dado un nuevo giro en los últimos años. El cuadro que anteriormente graficamos deja entrever formas de relación que se han dado en sentido vertical, es decir, de los medios de comunicación (o de los políticos) hacia los ciudadanos. El rápido



crecimiento que ha tenido Internet en los últimos años, materializado en las llamadas redes sociales y TIC's, ha generado un nuevo contexto en donde los MMC han comenzado a convivir con nuevas formas de interacción social que, en lugar de ser verticales, son horizontales. Es así que estamos asistiendo y siendo testigos de un período donde los ciudadanos demandan mayor participación y encuentran formas para revertir esta situación “delegativa” y verticalista.

En primer lugar, hay una mayor, continua e incesante demanda social por información al instante. El ciudadano del siglo XXI tiene una multiplicidad de medios, recursos, redes y canales a los cuales puede recurrir para encontrar información de todo tipo. Estos productos informativos existen, se extienden y crecen como resultado del reclamo ciudadano por estar continuamente informado.

En segundo lugar, los mismos medios de comunicación a los que hacíamos referencia anteriormente se han adaptado correctamente a estas nuevas tendencias. Hoy en día, la mayoría de los diarios en Argentina cuentan con sus propios perfiles de Facebook, Twitter, Flickr, entre otros, y difunden las mismas noticias que publican en medios gráficos impresos o en canales de televisión abierta y por cable. Incluso, esas mismas redes sociales, a veces, llegan a transmitir información de manera más ágil y dinámica que los propios canales de televisión o las radios. Acá es donde se materializa la “coexistencia pacífica” entre televisión e Internet.

De modo que estas nuevas herramientas no han reemplazado la relación existente entre medios y política, sino que la han readaptado, renovado y actualizado. Ahora, ¿estamos ante el fin de la “democracia delegativa”?

Lo primero que hay que destacar es una mayor participación ciudadana, tanto en la difusión de información como en su creación. Redes sociales como Facebook y Twitter han otorgado a los ciudadanos la posibilidad de que ellos mismos difundan noticias relevantes entre sus contactos y usuarios. Esto genera un efecto cascada que permite en pocos segundos que usuarios ubicados en lugares geográficos distantes puedan estar en conocimiento de un determinado hecho, suceso o evento próximo.

Incluso, herramientas como Blogger y Wordpress nos han permitido elaborar notas y publicaciones donde los mismos ciudadanos pueden expresar sus opiniones, comentarios y percepciones sobre la realidad política, con la posterior posibilidad de difundirlos en las distintas redes.

Un segundo aspecto, consecuencia del anterior, radica en que estas posibilidades tecnológicas están contribuyendo, en cierta medida, a atraer una mayor atención de la ciudadanía sobre los asuntos públicos. Es difícil medir la forma en que los ciudadanos participan más o participan menos en los asuntos públicos, pero sí podemos decir que estas nuevas tecnologías les han otorgado a los individuos mayores posibilidades para hacerlo y así “estar involucrados”. Son entonces estas redes sociales las que han permitido un salto cualitativo en la participación política.

Respecto de este punto en particular, el Estado propiamente dicho también ha sabido adaptarse. La lectura de una mayor demanda por participación ciudadana ha encontrado eco en numerosas y nuevas formas de interacción Estado-ciudadano. Un claro ejemplo son las recientes medidas que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha comenzado a implementar, permitiendo que los ciudadanos, al detectar infracciones de tránsito, puedan sacar una fotografía y enviarla a las autoridades responsables. Acá precisamente es donde podemos advertir que los ciudadanos se encuentran más activos y dejan a un lado los aspectos “delegativos” propios de los años noventa.

#### **IV. Nueva política y procesos electorales**

Los procesos electorales tampoco son ajenos a esta nueva tendencia. Producto, en parte, de la revolución comunicacional generada por la campaña presidencial de Barack Obama, prácticamente la totalidad de las campañas no concibe la comunicación electoral solamente a través de la televisión sino que han sumado múltiples redes sociales. Ya sean presidenciales o legislativas, en esta dirección se han orientado los comandos de campaña para, primero, llegar a un electorado más amplio y numeroso y, segundo, conseguir más votos de los jóvenes. La estrategia central hoy en día es generar contenidos y mensajes electorales que se replican, reproducen y esparcen por las redes sociales a través del “boca a boca”. Aquí también es donde se producen y generan vínculos horizontales.

Son las facilidades de conexión y la capacidad que tienen estas herramientas de cubrir largas distancias en pocos segundos las que han permitido instalar candidatos en la totalidad del territorio nacional, por ejemplo en una elección presidencial. Las recientes elecciones en Chile,

Uruguay y Costa Rica son ejemplos de la utilización de estas redes como medios de comunicación alternativos, si bien estas experiencias no han sido tan aprovechadas como sí lo realizó Obama (Mazzina - Cruz, 2010). En esta misma dirección, Brasil ha demostrado un balance entre el uso intensivo de redes sociales y las formas tradicionales de comunicación, y se espera que en las elecciones presidenciales de 2011 en Argentina ocurra algo similar.

Sin embargo, e independientemente de las realidades nacionales particulares, lo que estamos presenciando es una actualización (al igual que en el vínculo entre medios y política) de la relación entre los candidatos y los electores. También aquí se encuentran nuevas situaciones concretas donde los ciudadanos participan activamente en la difusión de la información (siempre de modo horizontal) y en la generación de contenidos que ayudan a que los interesados dispongan de mayores datos para elegir a su candidato. Un ejemplo de ello son las encuestas de opinión que realizan los portales de los distintos diarios y periódicos sobre un determinado candidato, las cuales posteriormente son tomadas por los ciudadanos como parámetros de votación posibles.<sup>6</sup> Los candidatos, por su parte, han explotado al máximo las posibilidades que las redes sociales les otorgan.<sup>7</sup> Esto les ha permitido saltar la obligación de tener que recurrir a una entrevista con un medio televisivo y poder así conectarse directamente con su electorado.

Tres particularidades podemos destacar de estas nuevas estrategias electorales. Primero, aquellos que compiten para cargos públicos, sobre todo para la presidencia, suelen utilizar Facebook, Twitter y otras redes como medios para comunicar a sus seguidores sobre un determinado suceso o, simplemente, para difundir información. Segundo, esas mismas redes les permiten a los candidatos sumar más adherentes a sus campañas electorales, lo cual, a largo plazo, puede materializarse en un posible apoyo político que dure en el tiempo. Tercero, los seguidores de un determinado candidato pueden convocar a nuevos adherentes y así lograr que tenga mayor notoriedad pública en el electorado. Esta situación no es menor si tenemos en cuenta las dificultades que encuentran muchos candidatos para cargos nacionales (por ejemplo, para elecciones presidenciales), ya que necesitan dar a conocer su plataforma electoral o los logros de su gestión local (en el caso de los ejecutivos locales).

## V. Estado 2.0 y ciudadanía

Ya hemos hecho referencia al efecto que tienen las TIC's en el vínculo entre ciudadanos y MMC, y también entre los primeros y los candidatos a cargos públicos. Sin embargo, el análisis no estaría completo si no incluyéramos las nuevas posibilidades que esas herramientas tecnológicas ofrecen para que el Estado propiamente dicho se vincule con los ciudadanos.

Es a partir de aquí que podemos hacer mención de dos términos de muy reciente uso como son e-government y open-government. Respecto del primero, se entiende que surge a partir de la utilización de Internet como instrumento de gestión de los asuntos gubernamentales. Esto es: no sólo para la provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos sino también a las mismas relaciones que se dan entre las diferentes estructuras de gobierno y los procesos administrativos en su interior (Araiza Zapata y otros, 2009).

El gobierno actúa como una red (Kaufman, 2003) que permite la interconexión de distintos puntos neurálgicos, en la cual cada uno actúa como una unidad autónoma pero que debe a) responder a un punto superior en la red y b) cumplir con su función asignada para que la red funcione de forma óptima.

Estas nuevas concepciones sobre el Estado dejan la puerta abierta para el segundo concepto antes mencionado: open-government. A partir de la puesta en práctica de TIC's en la administración pública se genera el marco adecuado para que los propios ciudadanos logren una mayor interacción y un vínculo más estrecho con las autoridades gobernantes que ejercen el poder estatal. Por medio de nuevos canales de comunicación, como blogs de debate, foros o usuarios en redes sociales, los ciudadanos pueden formular demandas sobre un asunto en particular y las autoridades responder y actuar conforme a esos reclamos. De modo que la gestión de gobierno se hace más "abierta" a los *inputs* ciudadanos.

En los últimos meses hemos sido testigos de algunos ejemplos que pueden ayudar a comprender mejor la relación Estado-ciudadano. Un caso muy particular representa la reciente implementación por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de un novedoso sistema de sanción para infracciones de tránsito. Los porteños ahora pueden, en cualquier momento y con una cámara digital o teléfono celular, sacar una foto de la situación de infracción y, posteriormente, enviarla a la Dirección General

de Seguridad Vial (dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad) para que siga el trámite correspondiente.<sup>8</sup>

Un segundo ejemplo es la estrategia comunicacional que ha comenzado a poner en práctica el gobierno nacional, a partir de la creación de la cuenta de Twitter por parte de la presidente Cristina Fernández de Kirchner. Utilizando la masiva red de *microblogging* como plataforma digital, la mandataria ha recurrido en numerosas ocasiones para dar a conocer sus opiniones personales sobre un específico tema de la agenda política nacional, regional e internacional, al igual que para difundir iniciativas, propuestas y proyectos de ley. A esta estrategia se han plegado otros miembros del gabinete de ministros, diputados, senadores, gobernadores e intendentes que apoyan al Gobierno, quienes se encargan de apoyar, difundir y redirigir a sus propios contactos los *tweets* “oficiales”.

Respecto de este último punto, resulta paradójico que, si bien consideramos en un apartado anterior que las TIC's no vienen a reemplazar la labor llevada a cabo por los MMC sino que la complementan, en este ejemplo en concreto existe una comunicación directa entre gobernante y ciudadano que deja en un segundo plano la función mediadora y comunicativa de los medios. Independientemente de ello, lo que sí han hecho los MMC últimamente es utilizar las redes sociales (en particular Twitter) como fuente primaria para informar y analizar decisiones, medidas y declaraciones de las autoridades, en este caso no solo del gobierno nacional sino también del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, de los partidos políticos y dirigentes partidarios, entre otros.

Estas situaciones generan un doble y positivo efecto en la relación ciudadano-Estado. En primer lugar, contribuyen a una mayor transparencia de los actos de gobierno. Esto se produce no solo por la necesidad de parte de las autoridades por dar a conocer las acciones de gobierno que le representen cierto apoyo popular, sino también que también existe entre los mismos ciudadanos sobre aquellas medidas controversiales y que las autoridades son reacios a “sacar a la luz”. Es así que la comunicación sobre los asuntos públicos se da tanto en una dimensión vertical (Estado-ciudadano) como horizontal (ciudadano-ciudadano).

En segundo lugar, mantiene las consideraciones de los ciudadanos en primer lugar y lleva a que los gobernantes presten atención regularmente a sus reclamos en pos de futuros procesos electorales. La teoría del votante mediano (Downs, 1957) puede resultar ilustrativa de esta situación. En

este sentido, si las TIC's y el nuevo estilo de comunicación política obligan a prestar mayor atención a las demandas concretas de los ciudadanos, entonces los candidatos para los diferentes procesos electorales orientarán sus propuestas de campaña hacia los electores que se encuentran en el medio del espectro ideológico. Esta franja del electorado abarca a aquellas personas que a) no tienen un vínculo profundo con los partidos políticos, b) suelen elegir entre distintos candidatos a partir de criterios pragmáticos y no ideológicos, y c) son la porción del "mercado electoral" que suele definir una elección.

Ambos puntos antes mencionados nos llevan a vincular también el concepto de *accountability*. Por tal se entienden los mecanismos institucionales a partir de los cuales los gobernantes son llamados a rendir cuentas, generalmente a través de elecciones o referendos (O'Donnell, 2007). Los ciudadanos, entonces, pueden premiar o castigar la labor de gobierno eligiendo entre distintas opciones electorales. Respecto de esto, resulta difícil establecer una conexión estrecha entre redes sociales y *accountability*. Sin embargo, se puede afirmar que estas nuevas herramientas contribuyen a que los ciudadanos estén en contacto permanente con las diferentes decisiones o medidas de gobierno, lo que puede llevar a que, en una futura elección, la valoración positiva o negativa que pueden hacer los electores pueda estar más presente.

## VI. Consideraciones finales

Una nueva forma de pensar la política está comenzando a gestarse. Lejos de los viejos rituales de la plaza y el café, los ciudadanos parecen estar recuperando el ágora perdida. La representación política, como forma de intermediación entre el ciudadano y los asuntos públicos, supone que aquél delega en sus representantes la tarea que, por diversas razones, no puede atender. En los últimos años, voces que aclamaban por un regreso del republicanismo cívico han comenzado a hacerse oír. La mentalidad republicana está hecha de cercanía, de experimentar lo público como propio y de saber que el destino de la polis y del ciudadano están indefinidamente atados.

En clave con esta demanda y necesidad, los ciudadanos han encontrado en el uso de las TIC's una nueva forma de expresarse, más allá del voto.

Fundamentalmente, las que se conocen como *TIC's 2.0* facilitan y dan expresión a esta nueva forma de hacer política, la cual, al mismo tiempo, ha introducido ciertas modificaciones en la relaciones mutuas entre los actores que forman parte del sistema político, tal cual hicimos mención en los párrafos anteriores.

Es así que el ciudadano, el “votante mediano”, el elector, encuentra nuevas formas de relación con el Estado, con los MMC y con los candidatos partidarios a las distintas elecciones.

¿Por qué? Estas tecnologías permiten que el consumidor de información se convierta en un productor de la misma (“prosumidores”), los usuarios se convierten en protagonistas activos del medio, creando y compartiendo los contenidos. El ciudadano se vuelve parte activa de un entramado que él mismo puede crear y modificar; ya no debe esperar el día de la elección para emitir su opinión ni para hacerse escuchar por un candidato.

En este proceso encontramos que los ciudadanos están mucho más informados de lo que lo estuvieron nunca y predispuestos a participar. Estos “ciudadanos críticos” no aceptan dogmas ni consignas y, a pesar de ser individualistas y carecer de identidades colectivas fuertes, son conscientes y activos. En un escenario dominado por la existencia de nuevas tecnologías, aparece un ciudadano distinto. Es en este aspecto donde la *accountability* puede verse beneficiada de las facilidades que brindan las nuevas tecnologías.

Las herramientas de la Web 2.0 –que habilitan un rol más proactivo a los ciudadanos– son clave para el regreso a un modelo de participación política más activa. Las TIC's 2.0 están cambiando la naturaleza de la intermediación política: la política hoy se desarrolla cara a cara, se discute y debate en el momento en que los hechos están ocurriendo. La actualidad, lo constante, lo inmediato y lo novedoso representan nuevas características de la comunicación política cotidiana, e Internet y las diferentes redes sociales son el fiel reflejo de esta tendencia.

La resignificación de la política a partir del uso de instrumentos web 2.0 se manifiesta en los efectos exponenciales respecto de modos más tradicionales de hacer campaña y recaudar fondos para estos fines. Encontramos una serie de beneficios derivados del uso de este tipo de tecnologías y que son, precisamente, las características que adquieren las nuevas relaciones entre los actores del sistema político:

- Amplía la exposición de las campañas electorales a muy bajo costo.
- Asegura la llegada y el acceso de las nuevas generaciones, y en este marco, Internet se convierte en el medio ideal para alcanzar las audiencias más jóvenes, en general asociadas con la apatía y el desinterés en la política.
- Los espacios denominados redes sociales posibilitan la generación de bases de datos espontáneas, lo que permite además el reclutamiento de voluntarios *online*.
- La interactividad propia de estas herramientas permite la comunicación entre los votantes y la campaña, así como entre votantes entre sí.
- Democratiza la información a través de la participación activa de los representados, un aspecto de las democracias ampliamente valorado en los últimos años.
- Las conversaciones bidireccionales implican no sólo una relación más fluida y cotidiana entre representantes y representados, sino que, además, implican que los partidos políticos que participan en estos espacios logran acceder a un importante canal de información acerca de las demandas y necesidades de los votantes de manera más directa y poco costosa y que, además, los mismos partidos puedan ser influenciados.

La clave de la Web 2.0 es la habilidad de construir redes que conectan individuos y organizaciones en una comunidad donde la información es compartida, adaptada y actualizada por todos sus miembros, quienes eligen o no participar. Ciertamente, se trata de un fenómeno que democratiza la información desde cualquier punto de vista que se analice. Ya no se trata de acceder a información suministrada de manera unilateral, sino que a partir de ahora, cualquiera que se lo proponga es generador de información. Esta horizontalidad resulta completamente novedosa si pensamos la tradicional forma de impartir conocimiento, de manera verticalista desde arriba hacia abajo. En este marco, quienes decidan participar de estos espacios pueden optar por con quién y cuándo hacerlo, pueden crear redes y grupos sobre la base de los criterios más variados y presentarse como quieran ser percibidos por el resto de los receptores.

En esta sintonía, tenemos que hacer mención a los partidos políticos como actores centrales de este proceso de cambio y “nueva política”.



Los partidos políticos han sido la herramienta fundamental que en la vida democrática permiten la intermediación y la representación política. En nuestro país, ellos cumplen un rol fundamental en el sistema democrático. Pero ¿están nuestros partidos en condiciones de atender estos cambios? Todavía no hemos encontrado que los partidos políticos argentinos estén prestando suficiente atención a estos cambios; la mayor parte de ellos no ha incorporado en sus sitios de Internet herramientas 2.0 ni ha dado indicios de comenzar a utilizarlas, aunque algunos candidatos en las últimas elecciones legislativas parecen haberse *aggiornado* al respecto, quizás copiando el fenómeno Obama (Mazzina - Cruz, 2010).

Los partidos políticos y candidatos deben evaluar sus capacidades para avanzar en el uso de estas herramientas y, sobre todo, para lograr su uso eficiente. El proceso de aprendizaje debe involucrar un cambio de la actitud del político y su forma de relacionarse con la información y con el votante.

A partir de aquí podemos preguntarnos: ¿es esta nueva forma de comunicación política una causa o una consecuencia de la necesidad de dirigir estrategias electorales hacia el “votante mediano”? ¿Continuará en el futuro inmediato esta tendencia o la polarización ideológica volverá al centro de la escena? ¿Son las TIC's una nueva forma de moderar la política electoral? Más aún: ¿podrán los partidos adaptarse a estos cambios o dada la personalización de la política y la disponibilidad de tecnologías 2.0 el candidato ya no precisará de su intermediación para llegar al votante? El ciudadano, por su parte, ¿precisará de los partidos políticos, de los cuales tanto ha desconfiado en estos años para llegar y hacerse escuchar por el candidato? El desafío que tenemos por delante es inmenso: consolidar una democracia republicana, pero ¿estarán nuestros partidos y candidatos preparados para ella?

## Notas

1. “Conversando con Manuel Castells. La coexistencia de Internet y televisión”, en <http://www.academiav.es/files/conversacionconcastells.pdf>.
2. [http://www.americanprogress.org/issues/2009/08/lat\\_internet.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/08/lat_internet.html).
3. [http://www.americanprogress.org/issues/2009/08/lat\\_internet.html](http://www.americanprogress.org/issues/2009/08/lat_internet.html).
4. <http://www.clarin.com/diario/2010/05/09/opinion/o-02193185.htm>.
5. Incluimos en este concepto a todos aquellos involucrados de alguna

manera con el ejercicio del poder político, ya sean gobernantes, dirigentes partidarios, dirigentes sindicales o candidatos.

6. Cabe aclarar que si bien las encuestas de opinión realizadas en Internet regularmente tienen serios problemas metodológicos (por ejemplo, no suele haber impedimentos para que una persona vote dos veces por un mismo candidato en la encuesta), ello no exime de que sean tomadas como parámetros por los curiosos en el tema.
7. Tal es el caso de la campaña presidencial de Brasil en 2010. El 18 de agosto pasado se realizó el primer debate presidencial on-line del país. Organizado por el diario *Folha de Sao Paulo* y el portal UOL, el debate fue seguido en vivo por 50 millones de internautas a través de Twitter y Facebook. Los tres principales candidatos, la citada Dilma Rousseff del PT, José Serra del PSDB y Marina Silva, del Partido Verde, debatieron por casi tres horas y respondieron a las preguntas que en el momento les hacían los ciudadanos conectados. Mazzina, Constanza, "Brasil y las campañas 2.0", en Revista *Fortuna*, 2 de octubre de 2010.
8. "En el primer día de funcionamiento del controvertido sistema que promueve la actuación de los vecinos como denunciadores de faltas de tránsito, el Ministerio de Justicia de la Ciudad informó que recibió 99 e-mails de ciudadanos, 35 de los cuales se convirtieron en actas de infracción." *Clarín*, 15 de junio de 2010, en [http://www.clarin.com/ciudades/capital\\_federal/mails-multas-transito-primer-dia\\_0\\_280771986.html](http://www.clarin.com/ciudades/capital_federal/mails-multas-transito-primer-dia_0_280771986.html).

## Referencias bibliográficas

- ALMOND, GABRIEL - POWELL, BINGHAM (1968). *Política comparada*, Paidós, Bs. As.
- ARAIZA ZAPATA, PATRICIA A. Y OTROS (2009). "Niveles de gobierno electrónico: revisión de la literatura". Synthesis, Enero-Marzo.
- DIARIO CLARÍN, [www.clarin.com](http://www.clarin.com), Argentina.
- LA NACIÓN, [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar), Argentina.
- DOWNES, ANTHONY (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper Collins.
- KAUFMAN, ESTER (2003). "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina", Santiago de Chile, FLACSO, en <http://www.spkrsbr.com/Biblioteca/htm/CURSOS/posgradogobdigital/kaufman/forotransversal.doc>.
- MAZZINA, CONSTANZA (2010). "Brasil y las campañas 2.0", en Revista *Fortuna*, 2 de octubre de 2010.
- MAZZINA, CONSTANZA - CRUZ, FACUNDO (2010). "Reflexiones sobre el financiamiento de la política. TIC's en Argentina y Estados Unidos", ponencia presentada en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Buenos Aires, 28 al 30 de julio.

O'DONNELL, GUILLERMO (1992). "¿Democracia delegativa?," Paper de Trabajo N° 172, Kellog Institute, Marzo.

\_\_\_\_\_ (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

## RESUMEN

Las nuevas tecnologías están cambiando el paradigma comunicacional del *homo videns* y los vínculos entre medios de comunicación y política. Más importante aún, están modificando la forma en que las personas a) se relacionan entre ellas, b) se relacionan con el poder público y sus gobernantes y c) se relacionan con la información. Estos cambios suponen que frente al tele-espectador, que recibe impávido la información que le llega a través de la imagen, las TIC's e Internet han abierto las puertas de entrada a un individuo que genera información, la recibe, la distribuye, la intercambia. Este artículo pretende profundizar en estos temas y ofrecer algunas reflexiones.

*Diálogo Político*. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.  
Año XXVIII - N° 1 - Marzo, 2011



# Instrucciones para la presentación de los trabajos

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español. En caso contrario, se deberá avisar a la Redacción de Diálogo Político con una anticipación mínima de cuatro semanas antes de la fecha de cierre del número correspondiente para analizar la posibilidad de una traducción.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: [dialogo.politico@kas.org.ar](mailto:dialogo.politico@kas.org.ar), dirigidos al Jefe de Redacción: Dr. Esteban Mizrahi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración de la Dirección de Diálogo Político que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. El material enviado deberá ser original e inédito. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
5. Los autores aceptan enviar sus trabajos a Diálogo Político con la convicción de que si se publicara el material, el copyright y el derecho de reproducir el artículo en otra publicación será una decisión del Editor Responsable. Los acuerdos de transferencia del copyright (tanto en español como en inglés) deberán ser firmados por las personas indicadas y acompañar un documento en donde claramente se aclare la cesión de derechos. El traspaso del copyright no tendrá efecto hasta tanto no se confirme la publicación del trabajo.

6. Los artículos deberán ser enviados a Diálogo Político de acuerdo con las siguiente pautas:
- a. Extensión mínima: 6.000 palabras; extensión máxima: 10.000 palabras.
  - b. Tamaño de hoja: A4
  - c. Márgenes superior e inferior: 3,5; márgenes izquierdo y derecho: 2,5
  - d. Interlineado: 1,5
  - e. Tipografía: Arial; cuerpo: 12
  - f. Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Los títulos deberán ser numerados con números romanos y caracteres en “bold” (negritas) (por ejemplo: I o II). Los subtítulos deberán ser “numerados” con letras (por ejemplo: A o B). Ambos, títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
  - g. La página 1 deberá contener la siguiente información:
    - i. Título del artículo
    - ii. Nombre del autor
    - iii. Institución a la que pertenece
    - iv. Abstract de no más de 150 palabras (espacio interlineado simple tipografía Arial, cuerpo 10).
    - v. La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (\*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
  - h. Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos e irán al final del texto.
  - i. El interlineado de estas notas deberá ser simple, tipografía Arial, cuerpo 10.
  - j. Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) no deberán estar insertadas en el texto, sino que aparecerán en hojas separadas (tipo anexo), al final del artículo. Los títulos deberán ser en negritas, tipografía Arial, cuerpo 11, sobre el margen izquierdo y deberán tener numeración arábica. Desde el texto del artículo se hará referencia a cualquier elemento descrito.
  - k. Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar sólo el apellido, año de publicación del trabajo, y página(s),

todo entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982, pág. 127). La cita completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.

1. Bibliografía: dicho listado deberá tener interlineado simple y un orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:

Para artículos en revistas:

Oates, W.E. Portney, P.R. y Mc Gartland, A.M., (1989): “The net Benefit of Incentive-Based Regulations: a Case Study of Environmental Standard Setting”, *American Economic Review* 79, págs. 1233-1242.

Para libros:

Cacua Prada, A., Priess, F., (2000). *Ética y Responsabilidad. Reflexiones para periodistas*, Bogotá, Editora Guadalupe LTDA.

7. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 150 palabras que será incluido en la publicación.
8. Es atribución de la Dirección de Diálogo Político realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2011  
en Primera Clase Impresores, California 1231, Buenos Aires.