

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

96

**EL MUNDO IBEROAMERICANO
ANTE LOS ACTUALES
RETOS ESTRATÉGICOS**



MINISTERIO DE DEFENSA





MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

96

**EL MUNDO IBEROAMERICANO
ANTE LOS ACTUALES
RETOS ESTRATÉGICOS**

Abril, 2007

Edita:



NIPO: 076-07-137-3 (edición en papel)
ISBN: 978-84-9781-339-6

Depósito Legal: M-29215-2007

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: junio 2007

NIPO: 076-07-138-9 (edición en línea)



**EL MUNDO IBEROAMERICANO
ANTE LOS ACTUALES RETOS ESTRATÉGICOS**

SUMARIO

PRESENTACIÓN.....
Por Isidro Sepúlveda Muñoz

Capítulo Primero

AMÉRICA LATINA EN RENOVACIÓN.....
Por Carlos Malamud Rikles

Capítulo segundo

PRINCIPALES RIESGOS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD IBERO-
AMERICANA.....
Por José Antonio Valdivieso Dumont

Capítulo Tercero

LA NUEVA GEOPOLÍTICA DE IBEROÁMERICA: POLÍTICAS EXTERIO-
RES Y DE DEFENSA.....
Por Isidro Sepúlveda Muñoz

Capítulo cuarto

LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES: ¿NUEVAS AMENAZAS O
ALIADOS DE LAS FUERZAS ARMADAS?.....
Por Sonia Alda Mejías

Capítulo quinto

ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA:
ÁMBITO HEMISFÉRICO Y ÁMBITOS SUBREGIONALES.....
Por Enrique Vega Fernández

Capítulo sexto

LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN EL SENO DE LA COMUNIDAD IBERO-
AMERICANA DE NACIONES: PROPUESTA PARA SU DESARROLLO.....
Por Cástor Miguel Díaz Barrado

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....

ÍNDICE.....

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Por ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

En apenas una década Iberoamérica ha experimentado una profunda transformación, en el conjunto subcontinental y en la mayor parte de los países que lo componen. Los cambios más visibles se presentan en los campos político y económico, si bien procesos de fondo igualmente trascendentes se sitúan en los ámbitos sociales y las políticas exteriores y de defensa.

A mediado de los años noventa se había completado la transición política del conjunto iberoamericano, superado los estigmas más lacerantes de las anteriores dictaduras y gobiernos autoritarios, y emprendido un largo y no siempre firme proceso de profundización democrática. Esta oleada sentó las bases para una normalización costosa y precaria que, a pesar de las graves carencias de gobernabilidad, ha alcanzado los primeros años del siglo XXI con una esperanzadora apuesta por la consolidación definitiva de regímenes democráticos. Durante la última década, lo más señalado en el campo político ha sido el denominado “giro a la izquierda”, remarcado de forma extensiva en la última oleada electoral; las candidaturas ubicadas ideológicamente desde el centro hasta la izquierda se han impuesto mayoritariamente en las urnas. Sin embargo, los presidentes electos tienen agendas muy distintas y en sus programas se encuentran presentes concepciones en política interior e internacional disímiles; por todo ello, no es muy apropiada la imagen presentada de la región como protagonista de un giro ideológico que persigue unos mismos objetivos. Si en la oposición existían muchos puntos comunes y discursos homologables, la izquierda latinoamericana en el poder es muy plural y su ejercicio de gobierno ya lo está demostrando. Más significativo resulta contemplar este proceso en un plazo medio; el mapa político de la región ha cambiado sustancialmente a lo largo de la última década: los gobiernos de políticas liberales y los líderes populistas identificados con la derecha, que fueron mayoritarios en la década de los noventa, han sido reemplazados por presidentes socialistas, socialdemócratas y populistas de izquierda.

En el campo económico, tras una década de los noventa caracterizada por un retorno a la ortodoxia de las instituciones financieras internacionales y la liberación económica, los años dos mil han supuesto un retorno a tentaciones intervencionistas y proteccionistas, en parte por el fracaso estrepitoso que para amplias capas sociales supuso las experiencias liberales más señeras, como la de Argentina. Este último ciclo a su vez se caracteriza por la reiteración de las crisis -de origen local, rápidamente extendidas al resto de la región- y el mayor crecimiento del conjunto de las economías latinoamericanas, fundamentalmente gracias al incremento de los precios de las materias primas. El año 2006 se cerró con un crecimiento en la región por encima del 5%, el más alto desde inicio de los años setenta; pero lo realmente significativo es que este crecimiento se encuentra generalizado en todos los países –con diferencias importantes entre ellos- y además es sostenido en el tiempo, siendo el tercer año consecutivo del incremento de la producción. Datos menos positivos son que este crecimiento es inferior al de otras regiones en desarrollo, la disminución de la importancia de la economía latinoamericana en el mercado global o el mantenimiento de la región como la de más injusto reparto de la riqueza.

Estas transformaciones –profundización en la normalización democrática, “giro a la izquierda”, crecimiento económico sostenido- no podían dejar de influir en las políticas exteriores y de defensa; máxime en un momento en el que se están produciendo profundos cambios en la escena internacional y, de forma más determinada, en la agenda hemisférica. La presente Monografía del CESEDEN trata de analizar la respuesta de los países iberoamericanos a estos cambios; respuesta articulada tanto al nivel tradicional de políticas nacionales, como aplicando criterios crecientemente cooperativos en plataformas transnacionales de ámbito hemisférico - Organización de Estados Americanos (OEA), Junta Interamericana de Defensa (JID)- o subregionales -Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur (Mercosur), Comunidad Suramericana de Naciones, Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN)-.

Esta Monografía se ha dividido en seis capítulos de temática tan diversa como complementaria, claramente intercomunicados, conformando un conjunto de referencias cruzadas que pretender dar una visión global de la situación actual de los países iberoamericanos, de los grandes retos de su seguridad a los que deben enfrentarse, pero también de las grandes oportunidades que se abren en este

periodo de recomposición y reordenamiento. Tras realizar un análisis de la última oleada electoral, señalando los elementos más destacados de continuidad o de cambio, se repasan todos aquellos desafíos a la seguridad nacional o interamericana que se detectan en el presente, para señalar luego los cambios más trascendentales en las políticas exteriores y de defensa, que recomponen la geopolítica de la región; uno de estos cambios, de alcance singular, es la emergencia de nuevas fuerzas sociales, en especial las de autorreferencia étnica; por último se realizan sendos estudios sobre los procesos de conformación de plataformas de cooperación en seguridad y defensa, tanto en el ámbito hemisférico como en el propiamente iberoamericano.

Abre el volumen un balance del último año y medio electoral, en el que más de una decena de países (todos los más significados, salvo Argentina) coincidieron en la renovación de sus máximas magistraturas. El profesor Carlos Malamud Rikles analiza en su trabajo "América Latina en renovación" los resultados de los comicios, poniéndolos en relación con la actual situación económica y con las necesarias matizaciones a los identificadores ideológicos. Esta evolución política y económica tiene su natural correlación en los múltiples procesos de integración en curso, no siempre con una articulación complementaria, donde el debate sobre las materias primas –en especial del sector energético- y los grandes proyectos transnacionales de desarrollo son elementos de primer orden.

Las amenazas a la seguridad de la región han sido largamente tratados en múltiples estudios de caso y evaluaciones generalistas. El coronel José Antonio Valdivieso Dumont realiza en "Principales riesgos y desafíos a la seguridad en Iberoamérica" una apretada síntesis de las amenazas tradicionales y de los nuevos campos de incertidumbre. Respecto a las primeras –las menos atendidas en los últimos tiempos-, destaca la persistencia de contenciosos fronterizos, de los que examina los cinco más importantes -la Guayana Esequiba, el golfo de Venezuela, las islas San Andrés y Providencias, la Región de Tarapacá y los Campos de Hielo Sur-. En cuanto a las nuevas amenazas a la seguridad, se analizan los tres campos de especial incidencia en la región: la delincuencia organizada, el narcotráfico y el terrorismo. A pesar de estar presentes en algunos países desde hace décadas, su extensión transnacional y muy especialmente su capacidad para subvertir el

ordenamiento institucional a través del chantaje y la corrupción convierten estas amenazas en los grandes desafíos a la gobernabilidad.

En los últimos años se están generando tendencias profundas y desarrollando elementos estructurales que marcan nuevas directrices en las políticas exteriores y de defensa de los países iberoamericanos; directrices que están transformando las relaciones interamericanas y generan el mayor cambio geopolítico en el continente desde la segunda guerra mundial. En el trabajo “La nueva geopolítica de Iberoamérica: políticas exteriores y de defensa” he tratado de perfilar los contornos de esta nueva realidad, procurando no realizar una foto fija –a la luz de los últimos resultados electorales-, sino buscando la prolongación de los vectores señalados en el último lustro. De ese modo se perciben tres grandes elementos activos: el esfuerzo de articulación de un nuevo modelo de seguridad hemisférico y las extraordinarias dificultades para definirlo de acuerdo a las partes; el paulatino alejamiento y la disminución de influencia de Estados Unidos respecto al resto de Iberoamérica –especialmente de Suramérica-; y muy significativamente, el desarrollo por parte de los países latinoamericanos de unas políticas exteriores mucho más dinámicas, ambiciosas y autónomas. El resultado final es multifacético y no siempre armónico: configuración de un nuevo escenario regional con modificaciones del status quo, incremento de las tensiones bilaterales que contrastan con las dinámicas de integración y, bajo todo ello, una carrera por alcanzar el reconocimiento del liderazgo regional.

Los nuevos movimientos sociales han alcanzado en los últimos años una capacidad de movilización que ha incidido de forma directa sobre las débiles estructuras institucionales. En ocasiones extremas -Argentina, Bolivia, Ecuador-, estas movilizaciones han ocasionado la caída de gobiernos e incrementado el nivel de inestabilidad política, razón por la que se ha llegado a culpabilizar e incluso criminalizar estos movimientos, considerándolos como nuevas amenazas a la seguridad nacional. La investigadora Sonia Alda Mejías, en su trabajo “Los nuevos movimientos sociales: ¿nuevas amenazas o aliados de las Fuerzas Armadas?”, analiza estos nuevos movimientos sociales y sus relaciones con la seguridad nacional y su alianza-oposición a las Fuerzas Armadas. La crisis de gobernabilidad y la debilidad institucional han tratado en ocasiones de ser atajadas a través de militarizar la seguridad interior y securitizar la agenda de desarrollo nacional. Por el contrario,

las conclusiones del trabajo proponen la reconstrucción participativa de las instituciones y el respeto obligado del ordenamiento jurídico en un Estado con representatividad reconocida, que no tendría la tentación de utilizar las Fuerzas Armadas para solucionar problemas de naturaleza sociopolítica.

La seguridad hemisférica, como antes ha sido señalado, se encuentra en un momento de debate y redefinición. El coronel Enrique Vega Fernández estudia sus bases históricas en su trabajo "Estructuras de cooperación en seguridad y defensa: ámbito hemisférico y ámbitos subregionales", analizando las diferentes posibilidades abiertas, incluida la aparición de procesos no generales de cooperación que acaben por hacer desaparecer el modelo imperante en el último medio siglo. Tras hacer una exposición de la limitada evolución del sistema basado en la OEA-JID durante el largo periodo de la guerra fría, se analiza el debate generado durante los años noventa y las disensiones frente a un nuevo modelo, dada la gran variedad de casos y sus enfrentadas percepciones de los desafíos y amenazas actuales. Por esta razón se tratan de reforzar procesos más limitados, como el Grupo de Río, o se incrementa la trascendencia de Tratados como los de Tlatelolco (Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina), el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica o las declaraciones de zonas de paz como las suscritas por Mercosur, Bolivia y Chile. Mayor nivel de ambición tienen la Carta Andina para la Paz y la Seguridad o el documento programático sobre seguridad de la Comunidad Suramericana de Naciones, que perfilan un subcontinente donde la cooperación y las concepciones multidimensionales de la defensa ayuden a mantener América Latina libre de enfrentamientos armados.

En este mismo objetivo se debería empeñar la CIN, entidad participada por España y Portugal junto a todos los países latinoamericanos. El trabajo "La paz y la seguridad en el seno en la Comunidad Iberoamericana de Naciones: propuestas para su desarrollo" del profesor Cástor Miguel Díaz Barrado realiza una reflexión sobre las necesidades imperantes en la región y la conveniencia de que la cada vez más institucionalizada CIN aborde un campo tan determinante como la seguridad y la defensa. La decidida incorporación de la paz al acervo iberoamericano -concebida como un principio fundamental de la Comunidad-, la adopción de un convenio iberoamericano en materia terrorista y la declaración de Iberoamérica como una zona de paz son las propuestas expuestas, cuya adopción ayudaría a profundizar en

la articulación comunitaria, al tiempo que consolidaría su identificación y su proyección en la escena internacional.

En su conjunto, los seis trabajos integrados en esta Monografía realizan una profundización en los sectores más significados de las relaciones internacionales y la seguridad de Iberoamérica. Un conjunto muy diverso de países, pero con unas características comunes que ayudan a todos los españoles a identificarnos con ellos. La presencia española en el subcontinente es cada vez más notable; así como cada día crece la eficiente presencia latinoamericana en España. Tanto es así, que no puede entenderse la España de comienzo del siglo XXI sin su dimensión iberoamericana. Conocer la realidad dinámica y plural de la región resulta por tanto una labor tan apasionante como imprescindible.

CAPÍTULO PRIMERO

AMÉRICA LATINA EN RENOVACIÓN

AMÉRICA LATINA EN RENOVACIÓN

Por CARLOS MALAMUD RIKLES

El año 2006 ha sido electoral en toda la región y durante el mismo se definieron varias situaciones de incertidumbre (México, Ecuador, Perú, Nicaragua y Bolivia, esta última elección celebrada en diciembre de 2005, aunque la toma de posesión se realizó en 2006). Los nuevos presidentes coincidirán, al menos, entre 2007 y 2010 y su presencia incidirá, sin duda alguna, en el desarrollo de la agenda política y económica de toda la región. Por eso, este trabajo se centrará en analizar el desarrollo económico y político de América Latina, sin perder de vista cómo éste afectará los procesos de integración regional.

La coyuntura económica

El domingo 26 de noviembre, Carlos Haehnel, consejero delegado de Deloitte Latco, escribía en *La Nación*, de Buenos Aires, un artículo presentando algunas de las conclusiones del Foro Latibex celebrado días atrás en Madrid. En ese trabajo, Haehnel decía:

“El consenso en torno del buen momento que vive la región es tal, que a la hora de referirse a América Latina hoy se puede hablar sin vacilaciones de un resurgimiento que tiene un costado económico, producto de elevadas tasas de crecimiento del nivel de actividad, superávit en las cuentas públicas y externas y una inédita estabilidad macroeconómica (baja inflación y monedas sanas). Pero que también tiene un costado político: las democracias de la región hoy lucen más consolidadas que en el pasado. A tal punto que las políticas económicas y la performance económica se mantuvieron inalteradas durante un año con un cronograma electoral realmente muy pesado, con elecciones presidenciales en una decena de países (entre ellos los más grandes, salvo la Argentina) y con varias de ellas con resultado incierto y con segunda vuelta... El resurgimiento de los últimos años, la consolidación de las democracias y el optimismo que reina sobre el futuro económico de América Latina ofrecen un marco inmejorable para que nuestras empresas adopten

políticas que revaloricen su permanencia en la región invirtiendo desde una visión estratégica de largo plazo. ¿O acaso podemos seguir pensando que todos los que hoy lo hacen son los que están equivocados?”.

Esta visión optimista de la realidad latinoamericana fue trasladada a los presentes en la reunión, de un modo bastante generalizado, por los máximos ejecutivos de las principales empresas españolas que cotizan en el IBEX 35 y tienen una importante presencia en la región. En esta línea, durante el acto de inauguración del I Encuentro Iberoamericano organizado por el Real Instituto Elcano, la Secretaría General Iberoamericana e IDEA Internacional, el presidente del Banco Santander, Emilio Botín, señalaba que por primera vez en mucho tiempo el ciclo económico se movía con independencia del ciclo político (¹). Quizá sea México la principal confirmación de la idea anterior, ya que después de las elecciones del 2 de julio de 2006, ganadas por el candidato oficialista Felipe Calderón, y de las continuas denuncias de fraude de Andrés Manuel López Obrador, el representante del Partido de la Revolución Democrática, el país siguió funcionando con normalidad y los mercados bursátil y de divisas no mostraron ningún nerviosismo, a diferencia de lo que podría haber ocurrido en coyunturas similares vividas en el pasado. A esto habría que agregar que ciertas dosis de heterodoxia económica llevadas a cabo por algunos gobiernos, como los de Hugo Chávez y Néstor Kirchner, por ejemplo, no han impedido un buen desempeño regional.

En líneas generales, y según el *Latinobarómetro*, la opinión pública latinoamericana comparte estos puntos de vista. De este modo, han aumentado considerablemente las expectativas económicas sobre el futuro de los distintos países. En líneas generales, un 18% de los latinoamericanos creen que la situación económica es buena o muy buena, lo que supone un aumento del 7% sobre el año 2005. Al mismo tiempo, el porcentaje de los que piensan que la situación es mala o muy mala bajó del 47% en 2005 al 35% en 2006. Esta cifra contrasta claramente con el 61% que sostenía esa opinión en 2001, el año de la brutal crisis argentina. Es más, por

¹.- El “I Encuentro Iberoamericano: Retos y oportunidades en un año de cambios” se celebró en la Ciudad Financiera del Santander, Boadilla del Monte, el 20 y 21 de noviembre de 2006.

primera vez en diez años, el porcentaje de quienes hacen una lectura negativa de la situación económica bajó del 40% ⁽²⁾.

Desde una perspectiva macroeconómica, es cierto que la situación es óptima y que contemplamos con mirada favorable la presencia de toda una serie de elementos que han estado ausentes en los últimos 30 años. En este sentido habría que comenzar diciendo que el año 2006 fue el tercer año de crecimiento consecutivo, realizado a tasas superiores al 5%, y, por si faltara poco, éste se produjo con un fuerte superávit externo. Y lo que es tanto o más importante que lo anterior, en todo este tiempo todos los países de la región están creciendo al mismo tiempo, si bien a tasas diferentes entre unos y otros. En la década de 1990 se creció a un 4,2% de media anual; entre los años 1999 y 2000, tras la crisis rusa, sólo al 0,5% y, por el contrario, entre 2003 y 2006 el crecimiento tuvo un promedio anual de 4,9%, superior a los “gloriosos” noventa. Es más, los primeros avances confirman las perspectivas iniciales de que 2006 cerrara con un crecimiento mayor al de 2005. Entre los países de crecimiento más acelerado destacan Venezuela, por encima del 10%, y Argentina, con tasas superiores al 8%, y por debajo Brasil, cuyo 3% es sólo superior al de Haití.

Pero las buenas noticias no se acaban con las buenas cifras del crecimiento. Hay otros datos importantes que señalan que este crecimiento se está produciendo con políticas macroeconómicas y financieras responsables (flotación del tipo de cambio con metas de inflación, reglas fiscales, manejo más sofisticado del endeudamiento, supervisión bancaria más profesional). Todo lo cual ha llevado a la consolidación de bajos niveles de inflación, mejores resultados fiscales y una menor vulnerabilidad financiera. A esto hay que agregar una mayor inclusión social (debido fundamentalmente al desarrollo de ciertas políticas públicas) y a una mayor integración internacional (apertura económica) de la región latinoamericana en su conjunto. Y todo esto ha tenido lugar en un contexto global marcado por el claro predominio de regímenes democráticos sobre gobiernos autoritarios (Cuba sigue siendo la principal excepción). Es más, incluso los gobiernos populistas o neopopulistas, caracterizados en la época de la industrialización por sustitución de

².- “Informe Latinobarómetro 2006”, www.latinoabrometro.org.

importaciones por unas políticas macroeconómicas irresponsables (debido a la inflación, al exceso de emisión o al elevado endeudamiento), se han convencido de las ventajas de la ortodoxia económica en este aspecto, aunque en ciertos casos se han encendido algunas luces color ámbar provocadas por la excesiva inflación, políticas cambiarias irresponsables o el sometimiento de los Bancos Centrales a las directrices gubernamentales.

Ahora bien, esta situación esplendorosa que se ha descrito no significa que América Latina esté libre de la alta vulnerabilidad histórica frente a las crisis externas, que había sido una de las principales características de su desempeño pasado. Es evidente que, en estos momentos, la situación de la economía mundial es un importante colchón para la región, pero no se debe olvidar que puede haber factores que provoquen nuevos *shocks* externos, como una evolución negativa de la economía de Estados Unidos, si los países asiáticos deciden dejar de comprar buena parte de sus bonos, o si hay un súbito aumento de los tipos de interés en los mercados financieros internacionales o si se desploman los precios de las materias primas, tan vitales en la actual etapa de crecimiento. Por eso es importante preguntarse qué están haciendo en la actualidad los diferentes gobiernos de América Latina para evitar, o limitar, los efectos, de un brusco impacto futuro? ¿Cuántos países de la región apuestan de forma seria y sistemática por poner en marcha políticas anticíclicas que permitan aprovechar, cuando lleguen las vacas flacas, que inevitablemente terminarán llegando, la actual coyuntura expansiva? Quizás Chile sea la principal excepción al respecto, mientras Venezuela se presenta como el caso más flagrante de dilapidación del crecimiento actual, debido básicamente a los grandes recursos que generan las exportaciones de petróleo.

Tampoco se debe perder de vista que, en buena medida, el actual crecimiento de América Latina se sustenta en su apertura exterior y en sus mayores exportaciones (tanto en valor como en volumen), ligadas al crecimiento económico internacional y a la fuerte expansión de la demanda asiática, principalmente de China e India. En este punto vale la pena realizar una reflexión al paso de lo anterior y ésta pasa por no desatender la importancia creciente de China como actor extrarregional de gran peso en América Latina, una realidad que ya se plantea como competencia para la presencia española y que podría terminar transformando ciertos paisajes regionales. La apertura exterior y la expansión del sector exportador se han visto acompañadas

de una evolución favorable de los términos de intercambio, que permiten vender más caras las materias primas (energéticas y no energéticas) pero a la vez comprar más baratos todos aquellos productos importados necesarios para el crecimiento de las economías locales (bienes de equipo, bienes intermedios y productos de consumo). Sin embargo, el impacto de la evolución positiva de los términos de intercambio ha sido desigual en las distintas regiones de América Latina. Según la CEPAL, entre la década de 1990 y 2005 los términos de intercambio se revalorizaron un 31% en América del Sur, pero sólo un 10,3% si descontamos Venezuela y Chile (petróleo y cobre). México aumentó un 22% y América Central bajó un 11,8% ⁽³⁾.

Hasta ahora, el crecimiento económico ha sido acompañado por un déficit público contenido y el descenso de la prima de riesgo de la deuda soberana a sus mínimos históricos. También hay que dejar constancia de la existencia de una baja inflación, generalmente por debajo de los dos dígitos, lo que es un factor promisorio para la región. Hay algunas excepciones reseñables, como Venezuela, que cerró el año con una tasa de inflación del 17%, Paraguay con un 12,5% y Argentina un 9,8%. Estas cifras están muy por debajo de Chile (2,6%), Brasil (3,83%), México (4,5%) y Uruguay (6,4%). A lo largo del año 2006, las autoridades financieras venezolanas reestimaron en dos ocasiones su meta de inflación para el año, desde su objetivo inicial fijado en el 10%. Esta meta fue revisada posteriormente al 12%, para culminar con una expectativa del 15%, que tampoco pudo ser alcanzada. En Venezuela, ni el fuerte ingreso de divisas, producto de la factura petrolera, ni la activa política de gasto público del gobierno de Chávez, así como la irresponsable gestión del Banco Central, permiten esperar para 2007 cambios significativos en este terreno. Otro dilema es Argentina, donde la política del gobierno de controlar los precios sólo puede tener un éxito pasajero, aunque no elimina las fuertes presiones inflacionarias a medio y largo plazo.

El aumento de las exportaciones también ha permitido que la relación deuda externa/exportaciones, o incluso deuda externa/Producto Interior Bruto (PIB), comience a caer de una forma sostenida. Paralelamente, la mayor parte de los

³ .- Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006 (diciembre de 2006), <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/27542/P27542.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

países ha aumentado sus reservas en divisas internacionales (dólares y euros). A diferencia de otros períodos, los ingresos fiscales crecen más que el gasto, hay disciplina fiscal, si bien la mayor parte de los países de la región no han emprendido, o no han podido emprender por distintas razones, las reformas fiscales necesarias para un adecuado funcionamiento del Estado. En buena medida, y más allá de las críticas cosechadas recientemente, se puede decir que buena parte de las propuestas recogidas en el mal llamado Consenso de Washington han dado algunos frutos importantes. Y, como ya se ha apuntado más arriba, si algo distingue a los actuales neopopulismos de los populismos de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado es su preocupación por la disciplina fiscal y el orden macroeconómico. Por tanto, como veremos más adelante, habrá que fijarse en la microeconomía para detectar algunos de los problemas económicos más acuciantes de América Latina.

En relación con la deuda, otro dato importante a retener es que también ha aumentado la proporción de deuda a tasa fija y nominada en moneda nacional, especialmente después de algunas operaciones de reestructuración de la deuda realizada por algunos países de la región, como Argentina, que, al igual que Brasil, ha cancelado los compromisos que tenían con el Fondo Monetario Internacional. La inversión, como formación bruta de capital fijo, ha crecido a buen ritmo, especialmente en América del Sur, aunque todavía es claramente insuficiente para las elevadas necesidades de la región. Entre otras cuestiones, la Inversión Extranjera Directa (IED) se ha vuelto más selectiva. Los principales receptores de IED son Brasil, México y Chile, mientras que Argentina, Bolivia y Venezuela han visto una importante ralentización en su recepción, como consecuencia del deterioro del clima de inversión y de negocios que se ha producido en esos países.

En este sentido, llama la atención que mientras Bolivia espera recibir en los próximos años unas inversiones por 200 millones de dólares en el sector de hidrocarburos, de parte de las principales empresas multinacionales presentes en el país (o a lo sumo 2.000 millones si el período computado se extiende unos años más), en Brasil el monto de la inversión, incluido el aporte de Petrobras, será de más de 83.000 millones de dólares. Resulta obvio, en este punto, que la gran diferencia estriba en el tratamiento dado a la inversión extranjera, en el clima de estabilidad política y de negocios existente, así como en la seguridad jurídica y el cumplimiento de los contratos. Desde esta perspectiva, el Decreto Supremo del 1 de mayo de

2006 que nacionalizó el sector de los hidrocarburos en Bolivia hizo mucho daño al futuro energético del país, dada la reticencia de las empresas extranjeras a invertir. Y si bien, con el objeto de salvar precisamente este extremo, las condiciones que regularían el funcionamiento de las compañías petrolíferas en Bolivia se limó bastante en la letra pequeña de los documentos firmados, el daño ya estaba hecho.

Otro dato importante, desde esta perspectiva, es el incremento constante de las remesas realizadas por los emigrantes latinoamericanos en Estados Unidos y Europa, que en 2005 alcanzaron el 2,3% del PIB (el 10,4% del PIB de América Central, el 5,8% del Caribe y el 2,7% de México). Según el Banco de España, las remesas realizadas por los inmigrantes que trabajan en España a sus países de origen durante los primeros diez meses de 2006 han batido un récord. En efecto, el dinero enviado superó los 5.000 millones de euros (5.002 millones), un 34,7% más que en igual periodo de 2005. Esta cifra ya es superior a la registrada en todo 2005 (4.614 millones) y casi duplica las remesas enviadas en 2002 ⁽⁴⁾. En este punto, la gran cuestión es cómo convertir parte de estas remesas en inversiones productivas en beneficio del conjunto del país receptor y no del consumo individual.

El crecimiento ocurrido ha permitido el aumento del PIB *per cápita* y, simultáneamente, una reducción de la pobreza y la extrema pobreza, aunque el ritmo de las variaciones depende mucho de las distintas realidades nacionales, siendo, una vez más, el caso chileno uno de los ejemplos más destacables. En el otro extremo tenemos a Venezuela, que pese al gran aumento de la renta petrolera ha sido incapaz de trasladarla automáticamente a la reducción de la pobreza, pese a las políticas asistenciales implementadas (misiones). Pese a ello, en los últimos dos años ha habido avances importantes en este terreno. No se puede decir algo tan concluyente respecto a la disminución de la desigualdad, que continúa siendo uno de los problemas más acuciantes de toda la región. Brasil, sin embargo ha conocido una mejora sustancial del Índice Gini, si tenemos en cuenta los resultados acumulados de la acción política de los dos periodos de Fernando Henrique Cardoso y el primero de Lula. Sin embargo, hay algunos analistas que apuntan a que la mejora obtenida en Brasil en los últimos cuatro años se debió más a un mayor

⁴.- *El País*, 16/1/2007.

empobrecimiento de los sectores medios que a una mejora sustancial de los grupos de peores ingresos. De todas maneras, es innegable que a lo largo de toda la región el crecimiento ha influido de un modo destacado en el mercado de trabajo y provocado disminuciones sustantivas del paro.

Pese a crecer a un buen ritmo, un 4%, especialmente si lo comparamos con su pasado inmediato, se puede decir que el incremento de la renta en América Latina no es suficiente si establecemos la comparación con el crecimiento mundial, un 4,7%, de acuerdo con las cifras del periodo 2002/2005. Algo similar se puede decir de la proporción que significa el comercio latinoamericano en relación con el comercio mundial y lo que se observa es una clara pérdida de capacidad comercial de la región. Y aquí se ve de forma clara como América Latina está creciendo menos que el conjunto de los países en vías de desarrollo, es decir, se está creciendo menos que la mayor parte de sus competidores directos. En parte, esto se debe al menor crecimiento de las dos mayores economías de la región (México y Brasil), pero no sólo. América Latina está creciendo, obviamente, menos que China, India y el resto del Asia Suroriental (el Asia emergente creció algo menos de un 9%), pero también crece menos que los países emergentes de la Europa Oriental o incluso que África (poco más del 5%), algo que sucede por primera vez en la Historia. Por eso es importante ver por qué América Latina crece menos que sus competidores más directos y qué es lo que haría falta para crecer a tasas más fuertes. Según Ernesto Talvi, entre 2003 y 2006, América Latina, con el viento a favor de la coyuntura internacional, creció un 5,6% pero podría haberlo hecho a un 7,6%. Si se le quita el viento a favor sólo habría crecido un 0,9, partiendo de la tasa de crecimiento histórico de un 2,9% y de considerar un déficit de crecimiento del 2%, debido a la gestión de los gobiernos.

Hasta aquí he puesto énfasis en lo macroeconómico, al igual que la mayor parte de los análisis sobre la región. Pero si miramos lo micro las cosas cambian un poco. El Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation toma en cuenta la intervención del Estado en la economía; el nivel de regulación gubernamental de los mercados; las barreras al comercio y las inversiones extranjeras y la seguridad jurídica y la protección adecuada de los derechos de propiedad. Y aquí se ve una gran diferencia entre los países que tienen gobiernos populistas y aquellos con gobernantes de centro izquierda. Mientras los países con gobiernos de centro-

izquierda o socialistas moderados están en la zona de los países predominante libres y con reglas de juego relativamente transparentes, los populistas están entre los países de economías predominantemente controladas y con reglas de juego relativamente arbitrarias. Los peores (entre la izquierda): Venezuela, Argentina y Bolivia y los mejores Costa Rica, Chile y Brasil. Un indicador de cuanto estamos diciendo es el Índice de Libertad Económica de la Heritage Foundation, de Washington, Si los países mejor situados de la región, sobre 161 países considerados, son Chile (11.º), El Salvador (29.º), Uruguay (33.º), México (49.º), y Costa Rica (52.º), en un plano intermedio encontramos a Nicaragua (61.º), Perú (63.º) Guatemala (68.º), Brasil (70.º) y Colombia (73.º). Por su parte, los peor situados son Argentina (95.º), Paraguay (99.º), República Dominicana (100.º), Ecuador (108.º) y Bolivia (112.º), Venezuela (144.º) y Cuba (156.º) ⁽⁵⁾.

De algún modo, América Latina no crece lo que podría crecer por no recibir la suficiente IED. Se podría pensar que esto se debe, en parte, a la competencia asiática y a la mayor capacidad de China, India y otros países emergentes a captar IED. Sin embargo esto no es así. En América Latina, entre 1995 y 2003, la IED acumulada provino de Europa en un 51%, de Estados Unidos un 38% y de Asia un 6%; por su parte China recibió un 71% de Asia, un 9% de Estados Unidos y sólo un 6% de Europa. Como se ve, América Latina y China no compiten por las mismas inversiones extranjeras.

En poco tiempo, desde la segunda mitad de los años noventa, España se ha convertido en uno de los principales inversores extranjeros en la región. España es el segundo inversor extranjero en la región, por detrás de Estados Unidos (es el primero de la Unión Europea). Entre los años 1990 y 2004 la IED acumulada de España ascendió a 110.000 millones de euros. Esto nos debe llevar a preguntarnos ¿por qué invierte la empresa española? y ¿dónde invierte? Pese a que el crecimiento económico español y la necesidad de aumentar de tamaño para protegerse de golpes externos son notas comunes a la mayor parte de las empresas españolas presentes en América Latina, no se puede generalizar sobre la inversión de origen hispano por cuanto la realidad de cada sector es muy diferente. Sin

⁵.- Heritage Foundation, <http://www.heritage.org/research/features/index/countries.cfm>.

embargo, no debe olvidarse que la imagen de España en estos países está condicionada en buena parte por la actuación de sus empresas, como han demostrado, en distintos momentos de la historia reciente, los casos de Telefónica en el Perú o de Aerolíneas/Iberia en Argentina.

En fechas recientes se han producido algunos cambios en los destinos de la inversión en función de los países de destino: Argentina dejó de ser, tras la crisis de 2001, el centro de la IED española (en 1999 Repsol había invertido casi 15.000 millones de dólares en la compra de YPF). Sin embargo, la crisis económica no es el único factor que permite explicar el retraimiento empresarial a lo hora de apostar por Argentina: la falta de seguridad jurídica, el incumplimiento de los contratos, las dificultades para actualizar las tarifas y las prevenciones hacia la inversión extranjera han afectado la conducta de los inversionistas. Por eso, hoy el centro se ha desplazado a Brasil, seguido de México y Chile. Aquí y para los inversores, está claro que no todos los países son iguales, lo cual no excluye tener una política de conjunto.

Por último, y en lo que respecta a la energía hay que comenzar señalando que a diferencia del pasado, la coyuntura dominante durante buena parte del año 2006, marcada por el aumento del precio del petróleo, que subió un 142% entre diciembre de 2003 y agosto de 2006, no se saldó con una recesión internacional, como ocurrió con las crisis anteriores, sino con un crecimiento de la economía mundial. Pese al aumento del precio del petróleo, su consumo se incrementó, al igual que el de los metales y de otras materias primas (lo contrario de lo ocurrido en *shocks* anteriores). Es en este contexto en el que se deben analizar los problemas del sector energético y establecer las necesarias diferencias entre los países productores y los no productores (importadores). Es precisamente en algunos de los primeros donde se ha visto una reacción nacionalista y con un creciente sesgo estatista. Esto se ha observado en Venezuela y también en Bolivia y Ecuador. Argentina ha intentado un retorno al pasado con la creación de Enarsa (Energía argentina, S. A.), en 2004. La contracara de esta moneda la dan México y Brasil. Mientras México pugna por introducir las reformas legales necesarias que permitan la apertura de su sector petrolero, Brasil ha logrado convertirse en autosuficiente en materia petrolera y va

camino de serlo en el caso del gas, gracias a la acertada política de inversiones de Petrobras y a su apertura a las inversiones extranjeras ⁽⁶⁾.

El intenso calendario electoral

En este apartado se hará un repaso de los resultados de las elecciones presidenciales realizadas entre fines de los años 2005 y todo 2006, incluyendo algunas parlamentarias y se analizará la participación popular en las mismas, los triunfadores y el comportamiento de los llamados partidos tradicionales. También se tendrá en cuenta el resultado de las elecciones a la Asamblea Constituyente en Bolivia, ya que de alguna medida el futuro del país depende de la forma que adopte la nueva Constitución, en caso de que llegue a sancionarse, y de su posible efecto sobre otras reformas propuestas, como en Ecuador y Nicaragua, siguiendo el esquema venezolano. Este análisis pretende, de alguna manera, ver en qué medida se puede hablar de crisis del sistema de partidos tradicionales en cada país y en determinar en cuáles de ellos es posible, en el corto plazo, revertir la situación.

En diciembre de 2005 se votó en Bolivia y Chile y a estos dos comicios hay que añadir las elecciones presidenciales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. De este modo se acudió a las urnas en dos países del Cono Sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), dos de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua), más México y Haití. Como bien señala Daniel Zovatto en su informe electoral para el *Latinobarómetro 2006* ⁽⁷⁾, nunca antes se había votado tanto y de forma tan simultánea en América Latina. El precedente más cercano puede ser el de 1989, cuando se votó por presidente en nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay. En el año 1994, se realizaron ocho elecciones presidenciales: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, en ninguno de los dos casos anteriores las expectativas eran tan grandes como en 2006.

⁶.- Genaro Arriagada, "Petróleo y gas en América Latina. Un análisis político de las relaciones internacionales a partir de la política venezolana", DT N°20 (2006), del Real Instituto Elcano, www.realinstitutoelcano.org.

⁷.- "Informe Latinobarómetro 2006", www.latinobarometro.org.

El conjunto electoral ha permitido trazar un nuevo mapa político de América Latina, que está cruzado por las contradicciones y los matices, lo que impide fáciles y rápidas conclusiones. Sin embargo, a la luz de los resultados obtenidos se pueden componer algunas notas generales. Para comenzar, la gran normalidad con que se desarrollaron la mayor parte de las elecciones, pese al carácter muy competido de algunas de ellas (México, Costa Rica, Perú o Ecuador) y al cerrado escrutinio con que en algunos casos se cerraron los comicios. De todos ellos, se puede decir que Costa Rica y México tuvieron los escrutinios más dramáticos, aunque fueron resueltos de manera muy distinta. Por un lado tenemos el acatamiento absoluto de la legalidad por los vencidos en Costa Rica, mientras que por el otro encontramos el llamado a la rebeldía cívica, e incluso callejera, formulado por Andrés Manuel López Obrador, tras la noticia de su derrota a manos del candidato oficialista y que el derrotado atribuyó a un fraude sólo existente en su imaginación.

Esta situación permite hablar de la consolidación de los procesos electorales en prácticamente toda la región, con lo que esto supone para el mantenimiento de la democracia en América Latina. Desde esta perspectiva, un indicador interesante es el de la participación popular en los procesos electorales. Ésta aumentó en algunos países, mientras que en otros disminuyó. En cuatro países (Colombia, Costa Rica, México –un 5%- y Nicaragua) la participación fue menor que en las elecciones anteriores. Al mismo tiempo, la participación popular aumentó en otros cuatro países (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela –un 18,8%-). En promedio, se observa un leve aumento en los niveles de participación, que pasan de un 69,94%, en 1978-2004, a un 70,18 en 1978-2006, que hablaría de un mayor compromiso con la democracia.

Otras de las notas claras que ha determinado el intenso calendario electoral vivido es el predominio de la segunda vuelta en la mayoría de las elecciones presidenciales latinoamericanas. En estos momentos existe dicho mecanismo en 13 de los 18 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay), aunque los mecanismos para evitar la segunda vuelta varían de país a país y en muchos de ellos no se establece el requisito de alcanzar al menos el 50% de los votos. Así por ejemplo, en Nicaragua, Daniel Ortega se alzó con la presidencia en la primera vuelta pese a haber conseguido poco más del 38% de los votos. Si el triunfo fue posible en estas circunstancias se debió a la reforma de la

legislación electoral pactada entre el sandinismo y el Partido Liberal Constitucionalista, del ex presidente y reo Arnoldo Alemán.

En el año 2006, sólo en tres elecciones (Brasil, Ecuador y Perú) hubo que recurrir al *ballotage*. También hay que recordar que en Ecuador y Perú quienes finalmente se impusieron (Correa y García) fueron los que quedaron segundos en la primera vuelta. La existencia de una segunda vuelta tan extendida ha llevado a hablar de una fuerte polarización social y política en América Latina, dando la imagen de países fracturados en dos, bien según ejes políticos, sociales o territoriales. Pese a la existencia de resultados cerrados no debe olvidarse que estamos frente a sociedades muy complejas y que admiten varios cortes simultáneos que se complementan en numerosas ocasiones.

A lo largo de estos procesos electorales se ha podido constatar la reelección del candidato presidente que se presentaba. Ésta fue la situación de Lula en Brasil, de Chávez en Venezuela y de Uribe en Colombia, aunque en este último caso fue necesario modificar la Constitución de 1991, confirmando así otra de las recientes pautas políticas de la región, que en los últimos años ha basculado hacia la reelección, especialmente la consecutiva. En este sentido, las afirmaciones de Hugo Chávez parecen inaugurar una nueva etapa, que podría ser seguida por Nicaragua, donde también se ha comenzado a hablar del tema. Otro aspecto de esta tendencia ha sido el retorno al poder de algunos ex presidentes. Esto ocurrió con Óscar Arias en Costa Rica, Alán García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua. Por el contrario, en algunos países se ha producido la alternancia entre gobierno y oposición, como en Ecuador con Alfredo Correa, Nicaragua con Daniel Ortega o Perú con Alán García.

Otra cuestión a analizar pasa por aclarar la identificación política-ideológica y el proyecto de las distintas opciones triunfantes, lo que implica preguntarse, en el caso de aquellas generalmente incluidas dentro de lo que vagamente se llama izquierda, si son todas iguales. A la vista de los resultados obtenidos se puede afirmar con rotundidad que la situación de América Central, incluyendo el resultado de Nicaragua, no es igual a la de los Andes, donde por un lado tenemos a Bolivia y Ecuador y por el otro a Colombia, sin perder de vista la realidad variable de Perú. Por tanto, se puede hablar de un generalizado giro a la izquierda o del predominio

de opciones populistas El tan mentado concepto de giro a la izquierda en la región debe ser cuestionado, no sólo porque encontramos algunas opciones de derecha que triunfan (El Salvador, Honduras y Colombia) sino también porque no todo lo que se engloba como izquierda termina siendo tal. El ascenso de los populismos (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua, y a su manera Argentina) viene marcado por una cierta euforia popular que coincide con la situación económica expansiva que ya hemos analizado. En esta época de “vacas gordas”, las demandas populares por un aumento del gasto público apoyan determinadas políticas que en algunos lugares (Venezuela y Argentina) pasan por una mayor presencia del estado en la actividad económica.

Pese a la insistencia de ciertos análisis no se puede concluir en que el balance general del proceso sea la consolidación de un supuesto giro a la izquierda iniciado algunos años atrás. En primer lugar, la sintonía entre todos los países teóricamente englobados en la etiqueta de contar con gobiernos izquierdistas dista mucho de ser total, como se ve en la relación bilateral entre Argentina y Uruguay, ambos países teóricamente gobernados por la izquierda, y al mismo tiempo miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur), pero que mantienen un serio diferendo por la construcción en terrenos uruguayos de dos fábricas de pasta de celulosa. Prueba de la crispación existente es el bloqueo, en la parte argentina, de los puentes que comunican a los dos países por vía terrestre, así como el insólito gesto del gobierno del presidente Kirchner de acudir ante el Tribunal Internacional de La Haya para resolver un conflicto que el propio Mercosur ha sido incapaz de hacerlo.

Segundo, la existencia de distintas sensibilidades entre las izquierdas gobernantes, más allá del hecho importante que en algunos casos éstas gobiernan en coalición (Chile y su concertación entre socialistas y demócrata cristianos es el ejemplo más claro, aunque no el único), a lo que se suma, en bastantes países, la ausencia de mayorías parlamentarias que respalden al oficialismo gobernante. También hay que tener presente las alianzas sociales y políticas tejidas por los candidatos vencedores, como Ortega en Nicaragua o Correa en Ecuador, que más allá de su componente católico, han contado con importantes aliados dentro de lo que se podría considerar como derecha clásica.

De las elecciones celebradas en 2005/2006 podemos englobar dentro del concepto izquierda a: Bolivia (Evo Morales), Brasil (Luis Inazio Lula da Silva), Costa Rica (Óscar Arias), Ecuador (Alfredo Correo), Nicaragua (Daniel Ortega), Perú (Alán García) y Venezuela (Hugo Chávez). Por el contrario, en Colombia (Álvaro Uribe), Honduras (Manuel Zelaya) y México (Felipe Calderón), los presidentes electos pueden ser englobados dentro de la derecha o del centro-derecha. Ahora bien, más allá de las disquisiciones hechas entre gobiernos populistas o neo populistas (y también arcaizantes), por un lado, y social demócratas o socialistas modernizantes (⁸), por el otro, al final de cuentas lo que termina siendo relevante para el análisis es el grado de alineación con el proyecto bolivariano de Hugo Chávez. En este sentido, se puede decir que desde las elecciones bolivianas, con el triunfo de Evo Morales, hasta los comicios de Ecuador y Nicaragua, el inicial eje Caracas–La Habana ha sumado tres aliados más. Descontado el caso de Morales, con un sometimiento importante a las directrices venezolanas, queda por ver el rumbo que seguirán Ecuador y Nicaragua. Sin embargo, a la vista de lo ocurrido en el acto de toma de posesión de Daniel Ortega en Managua y de la gira del primer ministro iraní Mahmud Ahmadineyad a Ecuador y Nicaragua, una gira posiblemente organizada por la diplomacia venezolana, resulta bastante predecible la orientación de los dos nuevos gobiernos latinoamericanos.

Se ha señalado más arriba que la agenda política de los próximos años estará marcada, en buena medida, por un grupo de “nuevos” presidentes, en algunos casos sin experiencia previa de gobierno. La lucha contra la corrupción probablemente ocupe un lugar central de la misma, aunque más no sea que desde una perspectiva retórica. Esto es lo que han apuntado, por ejemplo, de un modo contundente los presidentes Chávez y Correa, aunque habrá que ver cuánto se podrá avanzar en este tema concreto sin sistemas judiciales independientes. Al mismo tiempo, la agenda política futura estará marcada por una serie de puntos relevantes, comenzando por la tan debatida relación entre estado y mercado (en torno a la alternativa “más estado y menos mercado” o viceversa), la integración regional, las

⁸.- Jorge Castañeda, en “La vieja y la nueva izquierda en América Latina”, ABC, 16/VI/2006, establece una gran diferencia entre una izquierda moderna, reformista, autocrítica e internacionalista y otra izquierda populista, cerrada y nacionalista.

relaciones con Estados Unidos y los Tratados de Libre Comercio (TLC), la lucha contra la pobreza y la ya aludida lucha contra la corrupción.

Pese a lo mucho que se ha avanzado en el campo de las reformas políticas, todavía quedan muchas reformas pendientes. Algunas de ellas pasan por la reforma constitucional, un tema que aparece como central en algunos países como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y, nuevamente, Venezuela. En lo que se refiere a las reformas constitucionales encontramos la presencia de dos modelos distintos, aunque al final, de alguna manera, terminan mezclados. El primero fue el iniciado por Carlos Menem, en Argentina, y fue seguido por Fernando Henrique Cardoso, en Brasil, y por Alberto Fujimori, en Perú. Se trataba de una reforma constitucional cuyo principal objetivo era hacer posible la reelección inmediata. Este fue el modelo seguido recientemente por Colombia y el presidente Álvaro Uribe. El otro modelo es el de Hugo Chávez, en Venezuela, de un fuerte carácter refundacional, aunque incluye la reelección (es lo que se pretende en Bolivia) e inclusive la reelección indefinida, que se busca introducir en Venezuela. En todos los casos de reforma constitucional para propiciar la reelección presidencial hubo uno sólo en el cual el presidente que modificó la constitución en su favor para ser reelegido no ganó. Fue la República Dominicana con Hipólito Mejía, que fue derrotado por Leonel Fernández. Otra reforma que va ganando terreno es la ya mencionada de la segunda vuelta electoral. Esta reforma presenta varios problemas, comenzando por el de la mayor legitimidad presidencial frente a un Parlamento controlado por la oposición (Perú, Ecuador, México y Nicaragua). Entre otras de las reformas políticas pendientes está el viejo debate entre presidencialismo o parlamentarismo; el reforzamiento del sistema de partidos y la lucha contra la corrupción.

Hay un tema que para algunos analistas marcará la agenda latinoamericana futura. Se trata del indigenismo, un fenómeno político en ascenso, como se ha visto en Bolivia y más recientemente en la toma de posesión del presidente Alfredo Correa en Ecuador. Inclusive hay algunos que hablan de una revuelta generalizada, bien de indígenas o bien de mestizos, en contra de las elites tradicionales u oligarquías criollas. Se trata de una afirmación controvertida. En Bolivia, si bien hay un discurso indigenista y se habla de construir una república multicultural y de promover las autonomías indígenas, en realidad estamos frente a un gobierno de mestizos para los mestizos. Es más, un estudio del año 2004 viene a confirmar lo señalado por el

censo boliviano de 2001: que si bien dos tercios de la población boliviana se considera parte de algún grupo “originario”, al preguntarles de qué raza son, el 61% responde “mestiza” y sólo el 16% se reconoce como “indígena”.

En realidad, el mismo Evo Morales es mestizo, más allá de las afirmaciones de su identidad indígena, una identidad artificialmente reforzada por motivos políticos y electorales. Pero la realidad de otros países andinos es muy distinta, como muestran los ejemplos de Perú y Ecuador. En Perú el indigenismo prácticamente no tiene entidad política y en Ecuador la Conaie no obtuvo más del 3% de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales. En un reportaje a Auki Tituaña, alcalde de Cotacachi y uno de los principales líderes indígenas de Ecuador, éste valoró de la siguiente manera el resultado de la opción indígena:

“La cúpula de la Conaie decidió que fuera Macas el candidato y ya ha visto lo que pasó. Apostaron por un proyecto político inspirado en Evo Morales y se equivocaron. Ecuador no es Bolivia. Los altos cargos del movimiento ya no dialogan con las bases. Se han convertido en politiqueros que sólo se preocupan por gestionar los recursos financieros que regala el Estado” y agregó “No quiero limitarme a ser un líder indigenista, quiero ser un político para todos los ecuatorianos. Los indígenas, salvo en temas muy específicos, debemos tener los mismos derechos y deberes que cualquier otro ecuatoriano”.

Por su parte, México y Guatemala atraviesan situaciones muy diferentes.

Los procesos de integración regional

Nunca como hasta ahora la integración regional ha ocupado un lugar central en la agenda política latinoamericana, pero nunca como ahora ha surgido tanta conflictividad bilateral entre los diversos países de la región y por los motivos más variados, que ya no son estrictamente fronterizos, como en el pasado, sino que responden a causas múltiples, desde las denuncias de injerencia por parte de terceros en asuntos de determinados países como por cuestiones económicas. Una de las cuestiones centrales es que nadie se ha parado a definir qué tipo de integración se quiere y para qué se la quiere y, sobretodo, mediante qué mecanismos se piensan conseguir los objetivos marcados.

El actual proceso de integración regional tiene una serie de puntos fuertes y también de debilidades muy marcadas. Los puntos fuertes vienen marcados por la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos y por la elevada conciencia de la necesidad de la integración como palanca para impulsar el desarrollo de toda la región. Las principales debilidades se sustentan en el exceso de retórica y de nacionalismo (que traba la cesión de cuotas de soberanía a instancias supranacionales, las únicas capaces de impulsar seriamente la integración) y la falta de un claro liderazgo regional, marcada por la ya tradicional desconfianza entre México y Brasil y por la aparente emergencia de Venezuela como líder regional, básicamente gracias al elevado precio del petróleo. Las diferencias entre Brasil y México por un hipotético puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la tradicional lucha por el liderazgo regional (México ve con recelo los planes brasileños para impulsar la Comunidad Suramericana de Naciones) son una traba importante a la integración regional. El resultado electoral en ambos países, con los triunfos de Lula y Felipe Calderón, no afectará demasiado la relación, aunque ésta puede experimentar una cierta mejoría en la medida que Venezuela siga radicalizándose, especialmente después de los anuncios nacionalizadores y pro socialismo del siglo XXI hechos por Chávez en enero de 2007. La apuesta del presidente Calderón de un retorno de México a América Latina también podría reforzar los lazos entre Brasil y México.

En lo que se refiere al aumento de la conflictividad bilateral resulta sintomático que por primera vez se contemple a dos países latinoamericanos (Costa Rica y Argentina) acudiendo, por distintas causas, a solventar sus problemas políticos con sus vecinos ante el Tribunal Internacional de La Haya. Quizá sea el famoso tema de las "papeleras", las fábricas de pasta de celulosa, que enfrenta a Argentina con Uruguay, uno de los conflictos más lamentables de cuantos se viven hoy en día. Uruguay se siente justamente agraviado por el bloqueo terrestre a que se ve sometido por el corte de varios puentes que lo comunican con Argentina y que repercute negativamente sobre el turismo y el comercio. Otros conflictos reseñables son el que ha enfrentado a Brasil con Bolivia por la nacionalización de los hidrocarburos, que afectó considerablemente a Petrobrás, y el que enfrenta a Ecuador con Colombia, por las fumigaciones con glifosato en los cultivos de coca establecidos cerca de la frontera ecuatoriana. Tampoco se debe olvidar la retirada

de los embajadores venezolanos de Perú y México, como consecuencia de las declaraciones de Hugo Chávez durante las campañas electorales. También se retiraron los embajadores venezolanos de Chile y Argentina, por declaraciones contra la Democracia Cristiana, en un caso (durante la campaña por la elección de Venezuela como miembro no permanente del Consejo de Seguridad) y por el apoyo a Irán, en el otro.

En estos momentos las discusiones del proceso integrador han incorporado dos elementos que para algunos líderes latinoamericanos actuales son cruciales. Se trata de la convergencia política o ideológica (el llamado giro a la izquierda) y la energía. En lo que se refiere a la confluencia política e ideológica habría que preguntarse si efectivamente la existencia de un creciente grupo de presidentes de izquierda, centro izquierda o populistas favorece o no la integración. A fines de noviembre de 2006 en una conferencia del gobernante Partido de los Trabajadores, el presidente Lula del Brasil señaló que:

"Vamos a continuar el trabajo de integración de América del Sur que está apenas comenzando."

Como si se tratara de una labor que recién se iniciara partir de ese giro a la izquierda, cuando la historia de la integración latinoamericana, otra cosa son sus logros concretos, es casi tan antigua como la europea. También señaló que:

"Con todos los compañeros que van a ser reelectos -porque estoy seguro de que Kirchner será reelecto en Argentina, y Chávez en Venezuela será reelecto el próximo domingo-, vamos a construir la Comunidad Suramericana de Naciones."

Sin embargo, hasta ahora esto no ha sido así. Pese a la teórica sintonía política Uruguay y Argentina mantienen un duro contencioso por el tema de las papeleras. Y a esto hay que añadir la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que casi la dinamita totalmente y su deseo de "reformatear" el Mercosur. Esta línea es seguida por el presidente boliviano, Evo Morales, que dice que entrará al Mercosur pero para reformarlo.

Desde esta perspectiva el futuro de la CAN aparece bastante comprometido. La salida de Venezuela la ha puesto en una situación delicada. Sin embargo, y con

muchos problemas por delante, el esquema sigue en pié. De momento Bolivia ha apostado por la continuidad, al igual que el nuevo presidente de Ecuador, Rafael Correa. Es que para ambos países, pese a sus alianzas con la Venezuela chavista, les resulta mucho más conveniente la explotación de los países andinos que una dura competencia en los mercados de Argentina y Brasil, donde sus posibilidades de inserción son mucho menores. Por eso, los dos principales desafíos de la CAN son la negociación de un tratado con la Unión Europea y la coexistencia con Mercosur, ante los crecientes llamados para que se avance en la construcción de la Comunidad Suramericana de Naciones.

Por su parte Mercosur tiene por delante una serie importante de retos y desafíos, algunos que atentan directamente contra su propia supervivencia. La incorporación de Venezuela y sus intentos de politizar totalmente el funcionamiento del bloque regional (“Mercosur debe ser reformateado”) son resistidos por Argentina y Brasil, pero con actitud dubitativa que puede terminar poniendo en peligro el futuro del bloque. A esto se une una especie de huida hacia adelante que pasa por la incorporación de nuevos miembros (después de aprobarse en tiempo récord el ingreso de Venezuela se trabaja con Bolivia y se hacen invitaciones a Ecuador), aunque sin ningún proyecto concreto acerca de los pasos a dar. También tenemos la actitud de los países pequeños (Uruguay y Paraguay) que se quejan del maltrato de los grandes. Para paliar esta situación en la Cumbre de presidentes de Río de Janeiro, celebrada en enero de 2007, se aprobó la constitución de un fondo de cohesión, aunque su tamaño limitado y sus escasos proyectos es difícil que estimulen el entusiasmo de los supuestos beneficiarios. También tenemos el conflicto entre Uruguay y Argentina por las plantas de pasta de celulosa, que lejos de resolverse se ha seguido enconando y ha puesto de relieve las grandes desnudeces del Mercosur y su incapacidad para resolver problemas que afectan a sus miembros. En síntesis, estos son algunos de los interrogantes que sobrevuelan a un esquema de integración que en su día fue tomado como modelo y hoy no pasa, precisamente, por sus mejores momentos.

La otra cuestión que se baraja como impulsora de la integración latinoamericana es el factor energético. Aquí también resulta bastante paradójico que un país como Chile, rodeado de naciones productoras de gas (Argentina, Bolivia y Perú) debe importar el combustible para satisfacer sus necesidades históricas de Indonesia. La

verdad que el contrasentido, más allá de toda la retórica integracionista, es sencillamente brutal. En lo referente a la construcción de infraestructuras como dinamizador de la integración ahí está el precedente de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), pero también aquí poco se ha avanzado. En estos momentos hay en danza una cantidad prácticamente incalculable de proyectos bilaterales de inversión en gasoductos, oleoductos, construcción de refinerías y exploración, entre otros. La cuestión será, una vez que se pase el furor energético debido a la bonanza de precios en el sector y se compruebe que la IED (inversión extranjera directa) no afluye en las cantidades deseadas, entre otras cosas porque no existen las necesarias garantías jurídicas, ver cuántos de estos proyectos se han materializado en realidades. El ejemplo más palmario fue el famoso gasoducto del sur, del cual ya prácticamente no se habla. De momento fue reemplazado por un gasoducto que uniría los campos productores venezolanos con el nordeste brasileño, unos 5.000 kilómetros, pero el proyecto todavía carece de los mínimos estudios de factibilidad. Por el contrario hay algunos elementos positivos que favorecen la integración, pero de ellos se habla mucho menos. Uno de los más importantes es la creciente IED latinoamericana en otros países de América Latina y no sólo en el terreno energético. Los casos más notorios son los de Brasil en Bolivia y Colombia (Petrobras) y Chile en Perú y Argentina.

Al mismo tiempo, desde Venezuela, pero también desde Bolivia y Ecuador, la integración latinoamericana se plantea como totalmente antagónica. De esta forma el presidente Chávez presentó en su momento a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que buscaba impulsar el Gobierno de Estados Unidos. El proyecto terminó fracasando tanto por cuestiones internas (presiones de los lobbys proteccionistas) como externas (oposición de algunos países latinoamericanos). En abril de 2006 Bolivia, Cuba y Venezuela firmaron en La Habana el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), con la intención de impulsar el comercio entre los firmantes y con una clara referencia al ALBA, pese a que sus líneas generales siguen siendo bastante difusas. A principios del año 2007, tras la asunción de los nuevos gobiernos en Nicaragua y Ecuador, los presidentes Daniel Ortega y Alfredo Correa han optado por vincular a sus países al ALBA, especialmente con el objetivo de incrementar y fortalecer su alineamiento con Venezuela. Por tanto, la pregunta de si se debe avanzar en la

integración con Estados Unidos o sin Estados Unidos sigue siendo pertinente. Al mismo tiempo hay que constatar que la agresividad venezolana contra los Estados Unidos ha reforzado, paradójicamente, el papel de los TLC con Estados Unidos.

Desde esta perspectiva se ha firmado el DR-CAFTA, el Tratado de Libre Comercio que vincula a Estados Unidos con América Central y la República Dominicana, aunque queda pendiente la ratificación de Costa Rica. También se han firmado los TLC con Colombia y Perú y está muy avanzada la negociación con Panamá. Sin embargo, el triunfo del Partido Demócrata en las elecciones legislativas de noviembre de 2006 en Estados Unidos ha modificado las cosas y el carácter más proteccionista del nuevo Congreso norteamericano podría trabar nuevos avances en la materia y debilitar algunos de los logros recientes.

Finalmente tenemos la cuestión del papel de la Unión Europea frente a la integración regional latinoamericana. En la Cumbre ALCUE (América Latina-Caribe y Unión Europea) se pusieron de manifiesto los graves problemas que atraviesa esta relación y las dificultades que una Unión Europea a 27 supone para su reforzamiento. Por eso es importante interrogarse sobre el futuro de las negociaciones de la Unión Europea con Mercosur, con América Central y con la CAN. De momento, las mayores posibilidades de avances concretos podrían darse en lo referente a América Central, aunque el reducido tamaño del mercado no es un estímulo para los países europeos. También habrá que ver cuáles serán los efectos del ingreso de Venezuela en Mercosur sobre la negociación con la Unión Europea, dada la animadversión del presidente Chávez a los TLC. Por eso, en este terreno, se mantiene la paradoja. Los dos únicos tratados de asociación que tiene firmados la Unión Europea son con Chile y México. Pese a sus deseos de impulsar la integración latinoamericana, sólo se ha firmado con países individuales.

Conclusiones

El intenso calendario electoral de fines de 2005 y de todo 2006 ha servido para constatar, una vez más, que la democracia latinoamericana goza de buena salud. Sin embargo, el reforzamiento de los aliados directos de Venezuela, con Bolivia, Ecuador y Nicaragua, ha introducido un factor de preocupación sobre el futuro regional, especialmente por la deriva estatista y autoritaria que se comprueba en Venezuela y sus aliados. Algo parecido ocurre en el campo económico, donde el

crecimiento macroeconómico se mantiene, aunque América Latina no está creciendo tanto como sus más directos rivales de otras partes del mundo. La preocupación por el futuro económico de la región se desplaza de la macro-economía a la micro y es allí donde se expresan de forma contundente las pulsiones populistas a las que me refería cuando hablaba de la política. De este modo, asistimos a un ejercicio de creciente crispación y de lucha sorda en las relaciones entre los países latinoamericanos, que se expresan con clara rotundidad en la marcha de los procesos de integración.

CAPÍTULO SEGUNDO
PRINCIPALES RIESGOS Y DESAFÍOS
A LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA

PRINCIPALES RIESGOS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD EN IBEROAMÉRICA

Por JOSÉ ANTONIO VALDIVIESO DUMONT

Se viene señalando que Iberoamérica ha sido una región relativamente pacífica en los últimos 50 años. Evidentemente esta afirmación es cierta si la comparamos con otras regiones del mundo en lo referente a conflictos interestatales, pero no lo es si atendemos a los conflictos armados internos que se produjeron en esa época.

No obstante de esta afirmación, en lo referente a las relaciones bilaterales aun quedan un número de contenciosos territoriales y fronterizos sin resolver, aunque actualmente no son controversias que conduzcan a enfrentamientos armados, debido fundamentalmente a la maduración de la política iberoamericana que ha desarrollado mecanismos de mediación o arbitraje regionales para resolverlos de forma pacífica. Sin embargo estos problemas bilaterales producen resentimientos entre los pueblos y crea una animadversión que dificulta las relaciones tanto políticas como económicas entre ellos.

Pero además existen otros y riesgos a la seguridad que tienen otras características y que pueden amenazar a los Estados y a sus frágiles democracias. Son los movimientos "anacionales" del crimen organizado, narcotráfico y terrorismo. También las desigualdades sociales y económicas de gran parte de la población pueden provocar movimientos insurreccionales si no se solucionan de una forma eficaz sus demandas.

Contenciosos interestatales

La Guayana Esequiba

Venezuela viene reclamando el territorio de Esequiba desde el año 1840, una región señalada en el mapa de Venezuela con el nombre de "zona de reclamación".

Por el Tratado de Wesfalia de 1648 España cedió la Guayana a Holanda pero el mismo no le daba derechos sobre ninguna parte al oeste del río Esequibo. Posteriormente, por el Tratado de Londres, en el año 1814, las posesiones de Holanda pasaron a ser colonias inglesas, de donde surge la Guayana Británica. Al asumir entonces Gran Bretaña esta porción, reconoce que su límite por el oeste es el río Esequibo y así aparece en su primer mapa oficial de la zona. Igualmente cuando se constituye en el año 1819 la República de la Gran Colombia la frontera oriental queda definida por el curso de este río.

Los orígenes de la controversia surgen por una ocupación del territorio venezolano por los británicos. En el año 1834, la frontera oriental venezolana empezó a sufrir modificaciones basándose en los estudio geográfico realizados por el naturalista británico Robert Hermann Schomburgk.

Inicialmente se fijó una línea de demarcación entre Venezuela y la Guayana británica -la línea Schomburgk- que iba desde el río Moruca hasta el río Esequibo y que suponían un avance de 4.290 kilómetros cuadrados.

En una segunda demarcación se avanzó hacia territorio venezolano otros 141.930 kilómetros cuadrados, fijándose un nuevo límite desde la desembocadura del río Amacuro hasta el monte Roraima y desde allí hasta el nacimiento del río Esequibo.

Venezuela inició en el año 1841 sus gestiones diplomáticas ante Gran Bretaña para reclamar esta ocupación de su territorio. Al siguiente año, se logró que se eliminaran los postes colocados por Schomburgk, y posteriormente se llegó al Acuerdo del año 1850, mediante el cual ambos Gobiernos se comprometieron a no ocupar el territorio en disputa.

Pese al Acuerdo de 1850, el gobierno británico siguió modificando los mapas originales con la pretensión de ir ocupando cada vez más territorio hacia el oeste. En el año 1886 se estableció una nueva línea limítrofe que aumentaba a 167.830 kilómetros cuadrados la posesión británica. Se produjo entonces la reclamación máxima, mediante la cual Gran Bretaña aspiraba a 203.310 kilómetros cuadrados del territorio venezolano, abarcando, por supuesto, el distrito del Yuruari en donde en el año 1849 se había descubierto su potencial aurífero. En esa época (1886) las minas venezolanas eran explotadas por concesionarios ingleses.

Venezuela exigió en el año 1887 la inmediata retirada británica desde las bocas del Orinoco hasta el río Pomerún, manteniendo así el *statu quo* de 1850. Al no aceptar Gran Bretaña esta reclamación, Venezuela rompió relaciones diplomáticas y además de esta acción, tomó medidas militares, por un lado para frenar el avance de Gran Bretaña, y por otro, para evitar una posible invasión del territorio.

En el año 1895, Richard Olney (1), secretario de Estado del presidente Cleveland, considerando los "avances" británicos en tierra venezolana como verdaderas usurpaciones, justificaba la aplicación de la "Doctrina Monroe", por tratarse de la agresión de una potencia europea contra un país americano.

El propio Cleveland, en sesión extraordinaria del Congreso estadounidense, declaró el 17 de diciembre de 1895 que, al no aceptar el Gobierno británico el arbitramento solicitado por Venezuela, Estados Unidos investigarían exhaustivamente sobre los límites de los países en disputa y luego se opondrían:

"Por todos los medios a su alcance, como a un ataque directo a sus derechos e intereses, a la apropiación por la Gran Bretaña de cualesquiera tierras, o al ejercicio de su autoridad en cualquier territorio que de la investigación resulte pertenecer por derecho a Venezuela."

Sin embargo, esto no pasó de una acción diplomática sin otras consecuencias. Estados Unidos y Gran Bretaña llegaron a un acuerdo (noviembre de 1896) para hacer firmar a Venezuela, sin más alternativa, el Tratado de Arbitraje (2 de febrero de 1897).

Así se llegó al laudo del 3 de octubre de 1899, mediante el cual Venezuela perdió 149.500 kilómetros cuadrados. En el Tratado de Arbitraje hubo representantes de Estados Unidos y Gran Bretaña, pero no se permitió la intervención de ningún venezolano.

La existencia de oro y diamantes, más el inmenso potencial hidroeléctrico derivado de numerosas cataratas, en particular las del río Mazaruni, aumentaron las apetencias de los ingleses desde que ejercían la autoridad en la Guayana británica, hasta llegar a despojar progresivamente a Venezuela de este territorio.

Con la posterior aparición de documentos que demostraban las irregularidades legales de este laudo, Venezuela denunció ante Naciones Unidas (febrero de 1962) la nulidad del laudo de 1899, acción que se confirmó el 12 de noviembre de 1962 ante el Comité Político Especial de la misma Organización de Naciones Unidas.

Tras numerosas diligencias diplomáticas, el 17 de febrero de 1966 se firmó entre los Gobiernos de Venezuela y el Reino Unido el llamado Acuerdo de Ginebra, por el que se crea una comisión mixta para buscar soluciones prácticas a la controversia entre ambos países, luego de declarar Venezuela que el laudo de 1899 es "nulo e irritado". Por el artículo IV de dicho Acuerdo se establecía un plazo de cuatro años para que la comisión mixta llegara a una solución satisfactoria.

En mayo de ese mismo año la Guayana británica se independizaba, de modo que Venezuela pasó a negociar su reclamación con el nuevo Estado, aunque es de señalar que el territorio reclamado constituye la mayor parte del territorio de la actual República de Guayana.

Transcurrido el plazo acordado, el 18 de junio de 1970 se firmó en Trinidad el Protocolo de Puerto España, que tendría una vigencia de 12 años y que también finalizó en el año 1982 sin ninguna solución.

Tradicionalmente los sucesivos gobiernos venezolanos han venido reclamando estos territorios aunque actualmente el tema fronterizo está en manos del secretario general de Naciones Unidas a través del proceso de buenos oficios. Ambos países han manifestado su confianza en este proceso (2). No obstante Guyana siempre ha insistido que la reclamación venezolana abarca más de dos tercios del territorio nacional guyanés, y que esta reclamación constituye una amenaza seria para el desarrollo de Guyana. Así las cosas, Guyana está resuelta a buscarle una solución a este asunto dentro del marco del Derecho Internacional.

Las relaciones entre Venezuela y Guayana han mejorado tras la visita del presidente Hugo Chávez a Georgetown en el año 2004 que declaró que en adelante las relaciones entre Venezuela y Guayana se desarrollarían al margen de la cuestión de Esequiba y en un gesto de buena voluntad anunció la cancelación de la deuda de la República de Guayana con Venezuela.

En la declaración conjunta suscrita entre ambos presidentes en Georgetown, en particular resaltaron que:

“Bajo el auspicio del proceso de buenos oficios de Naciones Unidas, para la búsqueda de una solución pacífica y práctica a la controversia, de conformidad con el Acuerdo de Ginebra de 1966, el espíritu de la cordialidad ha impregnado el enfoque del diálogo entre las dos partes.”

Si bien el presidente Chávez expresó (3) que su Gobierno no continuará oponiéndose a la inversión extranjera invitada por Guyana en el sector occidental del Esequibo, es decir que empresas extranjeras realizaran prospecciones de petróleo y gas en el territorio y en las áreas marítimas y submarinas de la Guayana Esequiba. El Gobierno de Guayana anunció un convenio firmado con Barbados “El Tratado de Cooperación de las zonas económicas exclusivas comunes” con el fin de ejercer jurisdicciones comunes en los lechos marinos, las columnas de agua y los espacios aéreos de los “segmentos que se superponen”.

Diferentes sectores venezolanos opinan que para que exista “solapamiento” de la zona económica exclusiva de Guayana y Barbados no han de tenerse en cuenta los límites entre Venezuela y Trinidad-Tobago y la reclamación territorial de la Guayana Esequiba.

Con lo que surge un nuevo elemento a la controversia inicial, debido a las riquezas de la zona, sobre todo por la presencia de yacimientos de petróleo.

La postura oficial de Venezuela (4) es que la mejor opción para lograr superar las consecuencias traumáticas de ese despojo territorial, lo constituye el cumplimiento y la exigencia del cumplimiento del Acuerdo de Ginebra. Apartarse o permitir que se desvanezca sería un acto de ingratitud con nuestros antepasados, de insensatez con nosotros mismos y desconsideración con las generaciones futuras.

Golfo de Venezuela

Prácticamente desde la separación de la Gran Colombia ha existido un diferendo limítrofe entre Venezuela y Colombia por la no delimitación de las aguas territoriales y submarinas que le corresponderían respectivamente a cada país sobre el golfo de Venezuela. Cada una de las partes ha recurrido a diferentes documentos y

versiones sobre la historia colonial para justificar sus respectivas pretensiones sobre la extensión marítima a delimitar.

El principal factor que le da importancia a estas aguas es el hecho de que sirven de enlace entre el lago de Maracaibo y el mar Caribe además de la riqueza petrolífera y de gas de su subsuelo.

Los principales problemas de delimitación en el surgen a raíz del reconocimiento de la soberanía venezolana que en 1952 otorgó sobre el archipiélago los Monjes. Sin embargo, Colombia insiste en que los Monjes, como islotes deshabitados a 20 millas marinas de la costa colombiana, no constituyen plataforma continental.

La tesis colombiana presenta una división de línea media entre los territorios continentales de Colombia y Venezuela y reconoce la soberanía venezolana sobre los Monjes como un enclave dentro del mar territorial colombiano.

La tesis venezolana parte de la línea de prolongación de frontera terrestre -favorable a Venezuela respecto a la perpendicular de la costa que implica la línea media entre territorios continentales-, además del establecimiento de la línea media entre península de la Guajira y los Monjes.

En la época contemporánea, el punto cúspide de tensión en la cuestión del diferendo ocurrió en agosto de 1987 cuando la corbeta colombiana Caldas ingresó en aguas consideradas por Venezuela como propias y por Colombia como en disputa.

Finalmente la crisis terminó cuando el presidente colombiano ordenó la retirada de la corbeta. Este suceso fue llamado "La Crisis de la Corbeta Caldas".

A partir de ese momento las discusiones para avanzar en la solución definitiva del diferendo se han mantenido congeladas por mutuo acuerdo entre los dos países.

Una comisión binacional se ha venido reuniendo cada cierto tiempo para tratar los asuntos limítrofes y algunos aspectos del diferendo, sin modificar sustancialmente el *status quo*.

El litigio territorial Colombia-Nicaragua

Nicaragua reclama a Colombia unas islas y cayos que se encuentran ubicados frente a sus costas. Además de la disputa por las islas San Andrés y Providencias - que comprenden 44 kilómetros cuadrados-, es también terminar con su pretensión de establecer como frontera el meridiano 82, que arrebató 150.000 kilómetros cuadrados del mar territorial nicaragüense.

La zona en disputa es una plataforma rica en recursos marinos, en la que también se vislumbran posibilidades de realizar explotaciones petroleras.

Los antecedentes de esta disputa se remontan a los finales del siglo XVIII, entonces la Corona española nombró a Tomás O'Neill gobernador de la isla de San Andrés, en la Costa de Mosquitos, frente a Nicaragua aunque nunca fueron realmente ocupadas por España. Por su situación geográfica, estas sirvieron como centro de operaciones a aventureros y a contrabandistas. Desde el año 1631 vivían en estas islas decenas de familias inglesas.

El gobernador escribió a Madrid exponiendo una situación patética en la isla de San Andrés y pidiendo que ésta pasara a ser "dependiente en todos sus ramos" del Virreinato de Santa Fe. En respuesta, el Rey de España accedió y expidió una Real Orden el 30 de noviembre de 1803. Que establece que:

"Las islas de San Andrés y la parte de la Costa de Mosquitos, desde el cabo Gracias a Dios inclusive hacia el río Chagres, queden segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fe."

Enterado, el capitán general de Guatemala protestó enérgicamente la decisión, manifestando que "siempre los establecimientos de Mosquitos han dependido de esta Capitanía General". Solicitaba que las cosas volvieran a su estado anterior. Las razones del capitán general fueron escuchadas y la Real Orden de 1803 quedó derogada por Real Orden de 1806.

La independencia centroamericana, en el año 1821, encontró las islas en el mismo abandono, ocupadas entonces por un corsario que decía luchar bajo las banderas de Buenos Aires y de Chile. Colombia no reclamó ningún derecho sobre el territorio centroamericano hasta 1824.

La disolución de la Federación Centroamericana en el año 1838 hizo que la controversia se bifurcara. Costa Rica, como único país fronterizo con Colombia (Panamá era parte de Colombia hasta 1904) heredó la parte fundamental del litigio, en tanto que Nicaragua, con la ocupación de la Mosquitia por Inglaterra, vio complicarse extremadamente su situación.

Colombia ocupó las islas de San Andrés y Providencia, amparándose en la Real Orden de 1803.

En el año 1900, el presidente de Francia, Emile Loubet -designado árbitro en el conflicto Colombia-Costa Rica-, falló a favor de Costa Rica, negando validez a la Real Orden de 1803 y dejando a Colombia sin argumentos jurídicos con que fundamentar sus pretensiones sobre la costa caribe centroamericana. La decisión del árbitro Loubet, no fue ejecutada.

Otro acontecimiento es la firma, en el año 1905, del Tratado Altamirano-Harrison, por el cual Inglaterra reconoció formalmente la soberanía de Nicaragua sobre su Mosquitia.

Colombia pidió al árbitro Loubet que declarara que las islas de San Andrés eran algo separado y distinto de la Mosquitia y que, por lo mismo, eran colombianas. Lo que consiguió. Por otro lado, dividió la Costa de Mosquitos, adjudicándose la zona correspondiente al territorio de Nicaragua.

Mientras todo esto ocurría, el Gobierno norteamericano, en base a una ley llamada "Ley del Guano" (18 agosto 1856), que le autorizaba a ocupar islas, rocas o cayos que no estuvieran bajo la jurisdicción de otro Estado, había declarado propiedad de Estados Unidos los cayos y bancos próximos a Nicaragua. Bajo esta Ley del Guano, Estados Unidos se apoderó del cayo Serrana en 1869 y en 1871, de los cayos Quitasueño y Roncador.

En el año 1903, el territorio de Panamá fue separado de Colombia, creándose una república independiente que queda como sucesora del diferendo.

La nueva nación y Costa Rica replantearon la cuestión limítrofe, sometida a nuevo arbitraje en 1910. El laudo del árbitro norteamericano Edward White confirmó en lo fundamental el laudo Loubet.

La controversia entre Costa Rica y Panamá fue resuelta y Panamá jamás reclamó derecho alguno sobre la Costa de Mosquitos. Colombia, en cambio continuó reclamando la Mosquitia nicaragüense y reteniendo las islas.

Nicaragua, que fue ocupada militar y políticamente por Estados Unidos en el año 1924, solicitó a Estados Unidos sus buenos oficios para someter a arbitraje el diferendo con Colombia. La respuesta del Departamento de Estado planteaba la única solución "equitativa": para Nicaragua la Costa de Mosquitos y para Colombia, el archipiélago de San Andrés.

La firma del "Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra", conocido por el nombre de sus firmantes, tuvo lugar el 24 de marzo de 1928, y disponía:

- Colombia reconocía la soberanía de Nicaragua sobre la Costa de Mosquitos y Nicaragua reconocía la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés y Providencia y sobre todas las demás islas, islotes y cayos del archipiélago de San Andrés.
- Los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana se excluían de la disputa y quedaban en litigio entre Colombia y Estados Unidos.

La resistencia a este Tratado en Nicaragua fue tal que Estados Unidos no logró su ratificación hasta dos años después, el 6 de marzo de 1930, después de coaccionar vivamente a José María Moncada,

La frontera marítima entre ambos países estaba fijada por el meridiano 82 de acuerdo con la declaración anexada por el Congreso nicaragüense en el año 1930 al ratificar el Tratado de 1928.

Simultáneamente Colombia y Estados Unidos negociaron la situación de los cayos y bancos de Roncador, Serrana y Quitasueño. Por un acuerdo conocido como "Olaya-Kellog", de 10 de abril de 1928, los cayos pasaban a pertenecer a Estados Unidos. Colombia suscribió con Estados Unidos el 8 de septiembre de 1972 un nuevo Tratado, conocido como "Saccio-Vázquez Carrizosa", por el que Estados Unidos cedía y traspasaba la soberanía de los cayos y bancos de Roncador, Serrana y Quitasueño a Colombia, poniendo fin de esa manera a lo acordado en las notas Olaya-Kellog.

El Tratado de 1972 provocó una vehemente reacción en Nicaragua y el presidente Somoza, a través del fuerte lobby que tenía en el Congreso norteamericano, logró evitar que el Senado estadounidense ratificara el Tratado.

En esta situación encontró el litigio la revolución sandinista. La primera manifestación de la política territorial del gobierno revolucionario fue la promulgación, el 19 de diciembre de 1979, de una Ley sobre Plataforma Continental y Mar Adyacente, que establecía una zona de 200 millas náuticas "de soberanía y jurisdicción" y proclamaba el dominio nacional, exclusivo y excluyente, sobre la plataforma continental y los recursos marinos.

El 4 de febrero de 1980, en solemne acto celebrado en la Casa de Gobierno y ante el Gabinete y el cuerpo diplomático, la Junta de Gobierno en pleno presentó la Declaración sobre las islas de San Andrés y Providencia y territorios circundantes. En ella, requerían la devolución a Nicaragua de esos territorios, que le pertenecían por inobjetables títulos jurídicos, históricos y geográficos, y declaraban la "nulidad e invalidez" del "tratado" de 1928.

Colombia reaccionó duramente, rechazando de inmediato la declaración nicaragüense, reafirmando sus derechos y llamando a Bogotá a su embajador en Managua.

Estados Unidos ratificó en 198, a petición del gobierno de Colombia, el Tratado "Saccio-Vázquez Carrizosa" de 1972, cediendo Estados Unidos a Colombia los cayos de Quitasueño, Roncador y Serrana.

La controversia jurídica también envuelve a Honduras, que está acusada ante la Corte Internacional de Justicia, porque en el año 2000 ratificó el tratado de límites con Colombia de 1986, por el que ambas naciones se repartían el mar territorial en el Caribe. Nicaragua alega que este Tratado colombo-hondureño le está quitando 30.000 kilómetros cuadrados de mar territorial en el Caribe, lo que hondureños y colombianos niegan rotundamente, porque:

"El tratado sólo se ha hecho sobre límites que son propiedad soberana de estas dos naciones". Tras la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA), Managua y Tegucigalpa acordaron congelar el despliegue de tropas en la frontera terrestre y llevar adelante patrullajes conjuntos

mientras la disputa se resolvía jurídicamente en la Corte Internacional de Justicia de La Haya.”

Este peligroso enfrentamiento, del que en Colombia se acusa directamente a Nicaragua, dio un paso importante para acrecentarlo cuando el gobierno de este país a través del Instituto Nicaragüense de Energía adjudicó el 12 de mayo de 2003 seis áreas para explotaciones petroleras en el mar Caribe a empresas estadounidenses. MKJ Exploraciones Internacionales, S. A. de Louisiana; Infinity Inc. de Oklahoma; Industria Oklahoma Nicaragua, S. A. de Oklahoma; y Greathouse Trust 2000, de Texas.

Colombia ha amenazado con demandar a las compañías que inicien las labores de explotación.

POSTURA DE NICARAGUA

El presidente de Nicaragua, demanda ante el Tribunal Internacional de La Haya, 6 de diciembre del 2001, contra la soberanía de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, reclama que las islas de San Andrés y Providencia y sus cayos le pertenecen desde la disolución, en el año 1838, de la Federación de los Estados de América Central, fundamentando desconocer el Tratado Esguerra-Bárceñas firmado el 24 de marzo de 1928 que:

“Carece de validez legal y, consecuentemente, no puede ser un título válido de Colombia sobre el archipiélago, y además, no era un tratado de delimitación, ya que su objetivo era un reconocimiento mutuo de soberanía sobre ciertos territorios marítimos y continentales.”

Solicita a la Corte que sentencie y declare que Nicaragua tiene soberanía sobre las islas de Providencia, San Andrés, Santa Catalina, todos sus islotes y cayos dependientes o adjuntos y los cayos de Roncador, Quitasueño, Serrana y Serranilla. Pide que determine el curso del límite marítimo entre las áreas de la plataforma continental y la zona económica exclusiva perteneciente, respectivamente, a Nicaragua y Colombia, de acuerdo con principios de equidad y las circunstancias relevantes, reconocidas por el Derecho Internacional.

POSTURA DE COLOMBIA

Colombia en su defensa, alega que tiene pleno dominio y soberanía sobre las Islas de San Andrés y Providencia, mediante el “Tratado Esguerra-Barcenas”, suscrito en el año 1928 y ratificado en 1930 argumentando de igual manera que dicho dominio tiene origen en la Real Orden de 1803, de dicha orden Colombia interpreta ser la sucesora de los derechos de España sobre estos territorios. Dado el caso en que Colombia quisiera reconocer la soberanía a Nicaragua, sobre estas Islas, tendría que ser por voluntad y autonomía de ambas partes, ya que un Tratado Bilateral, no puede ser terminado unilateralmente, o por voluntad de una sola parte.

La Región de Tarapacá

La guerra de 1879 de Chile contra Bolivia y Perú, concluyó el 20 de octubre de 1883 con la firma del “Tratado de Ancón”, mediante el cual la provincia de Tarapacá pasó a manos chilenas permanentemente y las ciudades de Arica y Tacna quedaban bajo administración chilena, por un lapso de diez años, al cabo del cual un plebiscito decidiría si quedaban en manos de Chile definitivamente o volvían al Perú.

La paz entre Chile y Bolivia fue firmada en 1904, en el tratado de paz entre ambas naciones, Bolivia reconocía la permanente soberanía chilena sobre el territorio en disputa.

El acordado plebiscito sobre Arica y Tacna nunca se llevó a cabo, y no fue hasta el año 1929 que se firma el “Tratado de Lima”, con la mediación de Estados Unidos, y que decide que Tacna sería devuelta al Perú mientras que Arica quedaría definitivamente en manos de Chile y se articula una fórmula para el acceso al mar, de Bolivia.

CHILE- BOLIVIA

Bolivia continúa reclamando una salida propia al océano Pacífico con un puerto y una franja de terreno de soberanía boliviana que una la costa con el interior.

En el año 1975 estuvo a punto de conseguirlo cuando el Gobierno de Chile le ofreció mediante el “Acta de Charaña” un “corredor” al mar, al norte de Arica y hasta la frontera con Perú, debiendo haber simultáneamente un canje de territorio que compensase el territorio cedido.

Esta posibilidad se frustró por oponerse Perú a la cesión de territorio a Bolivia apelando al Protocolo Complementario al Tratado de 1929 que dice:

"Los Gobiernos de Chile y del Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir a través de ellos nuevas líneas férreas internacionales."

El resultado de éste esta controversia fue que Bolivia rompió en el año 1978 relaciones con Chile. Las posteriores negociaciones que culminaron con la reunión de Montevideo de 1987 para buscar una solución a la mediterraneidad de Bolivia fracasaron igualmente.

El pasado mes de octubre la presidenta de Chile declaró la intención de su Gobierno en reestablecer las relaciones diplomáticas con Bolivia, a lo que ha sido contestada, el pasado 24 noviembre 2006, por el canciller boliviano, David Choquehuanca, que participó en Santiago en la tercera reunión de cancilleres de la Comunidad Suramericana de Naciones, diciendo que:

"He indicado que para nosotros es fundamental el tema marítimo. El pueblo boliviano quiere un retorno a las costas del Pacífico, pero con soberanía. Desde luego tenemos que algún día restablecer las relaciones diplomáticas. Estamos trabajando en eso, pero el plazo de un año es muy corto para nosotros."

CHILE-PERÚ

La delimitación del territorio nacional con Perú quedó completamente establecida por el Tratado del año 1929 faltando solamente la entrega de un muelle (5) construido para el servicio del Perú en conformidad artículo quinto de dicho Tratado.

Sin embargo, en el Tratado no se hace mención a los límites marítimos, quizás por considerarse que la jurisdicción sobre el mar era la normal del Derecho Internacional de la época sobre las aguas jurisdiccionales. El problema surge cuando aparece la figura de la zona económica exclusiva de 200 millas.

Según Chile, ambos países tienen firmados tres acuerdos de carácter histórico en que señalan que el límite marítimo entre ambos países es “el paralelo que pasa por el hito “número 1”:

- Declaración tripartita de Chile Perú y Ecuador, de 1952.
- Convenio sobre zona especial fronteriza, de 1954.
- Acta de Comisión chileno-peruana encargada de verificar la posición del hito número 1 y señalar el límite marítimo, del año 1969.

Perú argumenta que estos acuerdos tenían como finalidad regular la pesca y no los límites marítimos. Perú establece la figura de “el Dominio Marítimo del Perú” (6) de 200 millas del mar adyacente a sus costas, del lecho y del subsuelo, denominando a esta zona marítima “mar de Grau (7)” y ha fijado las líneas de bases de la misma (8) el pasado 2005.

Chile y Perú defienden diferentes procedimientos para fijar los límites de sus aguas en una zona en disputa en la frontera común. Para Chile las aguas han sido delimitadas históricamente por el paralelo 24 sur, que pasa por el “hito número 1”. Perú mantiene que ha de hacerse por la línea de equidistancia.

La diferencia entre uno u otro procedimiento supone una extensión de 34.000 kilómetros cuadrados de un mar con importantes recursos pesqueros.

Campos de Hielo Sur

Chile y Argentina han mantenido un litigio fronterizo referido a la zona de los Campos de Hielo Sur, fijado desde el Tratado de 1881.

La zona de Campo de Hielo Sur, equidistante del Polo Sur y del Ecuador, abarca una superficie de aproximadamente 22.500 kilómetros cuadrados. De estos, la mayor parte -alrededor de 19.000 kilómetros cuadrados-, corresponden a Chile y el resto a Argentina.

Este conflicto era el último que aún quedaba sin resolver de los 24 litigios bilaterales que habían venido afectando a las normales relaciones entre los dos países australes de Sudamérica a lo largo del siglo XX.

Los presidentes de Alwyn de Chile y Menem de Argentina, en un momento de las relaciones bilaterales en el que no se habían producido incidentes en la zona, decidieron solucionar los 24 puntos que quedaban pendiente y en el año 1991 se llega a un acuerdo sobre 22 de ellos, quedando pendiente de solución los temas de laguna del Desierto y el de los Campos de Hielo.

Chile acepta el arbitraje de un tribunal latinoamericano para la solución de la delimitación en laguna del Desierto, el cual emite su fallo el 22 de octubre de 1994, entregando a la Argentina la totalidad del territorio en disputa, entre el hito número 62 y el monte Firz Roy.

En los Campos de Hielo, referente al tramo limítrofe comprendido entre el monte Fitz Roy y el cerro Duet, que correspondía al único asunto pendiente, los gobiernos de ambos países no lograron establecer una línea poligonal única para la totalidad del sector, lográndose un entendimiento solo en el sector sur, quedando sin acuerdo el sector norte de Campos de Hielo Sur, que se delimitaría mediante el trabajo de una comisión bilateral cuando se haya completado los trabajos cartográficos del sector. Los parlamentos de ambos países rechazaron la denominada "línea poligonal" acordada en 1991.

En el año 1998 se procedió a la elaboración de un nuevo documento que, finalmente, fue suscrito en el mes de diciembre de ese año en Buenos Aires por los jefes de Estado de ambos países sudamericanos, a la sazón Carlos Saúl Menem y Eduardo Frei Ruiz-Tagle.

Las asambleas legislativas de Argentina y Chile aprobaron mayoritariamente el acuerdo entre los meses de diciembre de 1998 y junio de 1999.

El nuevo tratado retomaba el tradicional principio de que las altas cumbres divisorias de aguas en la cordillera eran las que debían fijar el límite fronterizo en este sector patagónico (de acuerdo a lo estipulado en el Tratado de Límites de 1881 y el Protocolo de 1893).

Este acuerdo divide el área en dos secciones:

- Zona norte: se extiende entre el monte Fitz Roy y el cerro Murallón. Allí no se ha especificado el límite. Sólo se da una serie de instrucciones para que, luego de

realizar mapas a escala bien precisos, las comisiones de límites trabajen sobre el terreno. Por eso en este sector pueden aparecer diferencias de interpretación entre los técnicos argentinos y chilenos.

- Zona sur: se extiende desde el cerro Murallón hasta el cerro Daudet. Allí el límite fue establecido punto por punto siguiendo el criterio de las altas cumbres, excepto en algunos lugares donde se logró un acuerdo político. También se hicieron modificaciones sobre algunos glaciares que derivan al pacífico y con ello garantizar la continuidad continental de Chile, que les permita acceder al sur del país por vía terrestre. Todo este sector sur corresponde al 70% del área litigio, que tiene una longitud de 230 kilómetros y una superficie de casi 2.300 kilómetros (9). El punto sin resolver es una línea de unos 60 kilómetros que, según el acuerdo bilateral, debe aparecer en los mapas como una franja en blanco hasta que una comisión mixta resuelva la cuestión.

Este año, medios de prensas chilenos y argentinos dieron a conocer que Argentina había roto el acuerdo de 1999 al reclamar para sí los territorios que estaban en disputa al haberse hecho pública cartografía oficial de la República Argentina.

Chile en nota diplomática; reiteró la "plena vigencia" del acuerdo del año 1998 que dejó pendiente la delimitación de la frontera y recordó que el documento "tiene valor obligatorio" para ambos países.

Conflictos internos, las nuevas amenazas

Superado los movimientos revolucionarios del último cuarto del siglo XX y la llegada al poder mediante golpes de Estado, en los últimos quince años Iberoamérica ha experimentado la generalización de los sistemas democráticos en casi la totalidad de los países. Ha dejado de ser una región en la que predominaban los gobiernos dictatoriales de la década de los ochenta para dar paso, con mayor o menor éxito, hacia regímenes pluralistas donde impera el Estado de Derecho.

A pesar de los avances logrados muchos de los países se encuentran sometidos a graves desequilibrios socioeconómicos y una debilidad de sus estructuras democráticas. Esta vulnerabilidad de los Estados permite la irrupción de nuevos actores y nuevas figuras de conflictos.

La delincuencia organizada y el narcotráfico, el fenómeno del narcoterrorismo, los movimientos indigenistas y populares, la extrema pobreza de sectores importantes de población, son un ejemplo de fenómenos que amenazan a la estabilidad de los Estados iberoamericanos.

Narcotráfico y terrorismo

En cuanto a la producción y tráfico de drogas, todos los países de Suramérica están afectados. Bolivia, Colombia y Perú son los principales países productores de drogas y Brasil, Argentina y Chile los preferidos por los narcotraficantes para comercializar la producción, dirigida a Estados Unidos y Europa especialmente.

Los narcotraficantes han ocupado territorios rurales, verdaderas zonas liberadas, donde la elaboración de la cocaína le resulta mas segura que en laboratorios en las ciudades, en las que el control es mayor. Asimismo obligan a los campesinos a cultivar la hoja de coca, en especial en la zona andina, donde el cultivo no es ya para su uso tradicional sino como actividad vinculada al narcotráfico.

El terrorismo no está generalizado en la región y no puede ser considerado como una amenaza común a la totalidad del territorio. Sin embargo, la situación interna en Colombia donde actúa en especial el “narcoterrorismo” se considera como una de las mayores preocupaciones en el continente, no solo por su condición interna sino porque preocupa la transnacionalización de los actores que participan. Venezuela, en particular, ha visto afectada su relación bilateral por la actividad de los grupos subversivos colombianos en su país, y responsabiliza al Estado colombiano de la violencia que se ha generado en los territorios venezolanos como consecuencia de la implementación del “Plan Colombia” (10).

El acoso de Colombia a los grupos guerrilleros los ha empujado a trasladar parte de sus actividades a territorio venezolano. Los estados fronterizos de Apure, Zulia y Táchira, se ven azotados por la presencia y la actuación de los grupos armados colombianos y ha obligado a Venezuela a la militarización de la zona fronteriza con Colombia con un importante despliegue militar.

En Zulia y Táchira, el control territorial de la zona plana y los núcleos urbanos se haya de forma predominante en manos de los paramilitares.

De una forma menos visible la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) controlan las zonas montañosas y rurales de la sierra Andina (Táchira) y sierra de Perijá (Zulia) e incluso algunos municipios de llanura a donde acuden a descansar y aprovisionarse.

El caso de Apure es algo diferente, pues allí operan las Fuerzas Bolivarianas de Liberación de Venezuela (FBL), el ELN y las FARC de Colombia. Lo que ha generado enfrentamientos en zonas aledañas y un incremento notable de la extorsión a la población mediante la exigencia de impuestos revolucionarios (pagos de vacunas), apropiación de vehículos y el reclutamiento forzoso de menores.

La situación se vuelve aún más compleja en toda la zona, debido a que la delincuencia organizada aprovecha esta presencia para sumarse a la actividad delictiva, en especial en el cobro de "impuestos" (vacunas) (11), secuestros y asesinatos selectivos.

Las maras

El fenómeno de los *maras* (pandillas juveniles organizadas) es ya casi continental por sus implicaciones y porque sus relaciones traspasan las fronteras de un país.

Al principio, en la década de los setenta, la maras operaban a nivel local, de barrio o a lo sumo en una localidad determinada, con un esquema de lucha interna entre grupos sentando principios de territorialidad y realizando actividades de escándalos en la vía pública, agresiones, peleas callejeras, consumo y distribución de drogas, robos y asaltos, pero poco a poco se ha ido extendiendo su campo de actuación para pasar al nivel nacional y dar el salto a la internacionalización, hoy día además, su acción se ha vuelto más violenta y han extendido sus acciones, incluso llegando a homicidios, con un alto grado de violencia, y el narcotráfico.

Por ello el desarrollo de las maras ha llegado a ser un asunto de suma preocupación, traspasando el ámbito nacional para convertirse en un problema que afecta a toda la región y que puede afectar a todo el continente. Las maras se ha ido extendiendo por Centroamérica, principalmente en El Salvador, Honduras y Guatemala, y han comenzado a expandirse a Nicaragua, México, Panamá, Ecuador y a otros países de la región, dando también el salto a España.

Aunque es difícil establecer un número exacto, se calcula (12) que Estados Unidos tiene alrededor de 730.000 miembros en cerca de 21.000 pandillas, con una tasa de crecimiento acelerada. Y en Centroamérica se ha estimado que en los países con fuerte presencia de maras existen en promedio 30.000 jóvenes pertenecientes a estas y más de 50.000 jóvenes en riesgo llamados “simpatizantes”, ya que, aunque aún no pertenecen a estos grupos, presentan una alta probabilidad de ingresar.

En Honduras, con una población de unos siete millones, se estima que hay unos 30.000 mareros, en El Salvador, con 6,5 millones de habitantes, hay unos 20.000, en Guatemala, se calculan unos 4.000 y en México de otros 20.000.

El tema se considera sumamente preocupante, debido a que las actividades delictivas de las maras se han extendido a la extorsión, al tráfico de drogas y de inmigrantes ilegales, siendo esto último de suma importancia, al considerarse a los integrantes de las pandillas como una posible amenaza terrorista, al tener la capacidad de utilizar sus canales habituales para el tráfico de drogas, como el paso ilegal de explosivos o terroristas internacionales y la prueba de esta preocupación y de la gravedad del hecho, es que el asunto ha sido llevado a la XXXV Asamblea de la OEA (13) celebrada en junio de 2005, que acordó tratar este tema en una reunión sobre “Pandillas delictivas juveniles transnacionales” que se celebró el 16 y 17 junio de 2005 en Tapachula, Chiapas (México).

Las desigualdades económicas-sociales

Iberoamérica es una de las zonas del mundo con una mayor desigualdad social y económica. Las enormes desigualdades en la distribución de la riqueza es uno de los principales males que afligen a la región, como consecuencia de unas nefastas políticas económicas, llevadas en muchas ocasiones por gobiernos corruptos que han conducido a situaciones de extrema pobreza a una gran parte de la población. De los casi 520 millones de habitantes, el 60% vive con el 16% del Producto Interior Bruto (PIB). Según el Informe del Banco Mundial la décima parte de la población disfruta del 48% de la riqueza y el 25% de la población vive con menos de un dólar estadounidense al día. Una distribución, además, muy dispar si la referimos a los diferentes países pero también dentro de éstos existen importantes diferencias regionales (en Bolivia, Honduras, México, Paraguay y Perú, la diferencia en los recuentos de pobreza entre una región y otra es de más de 40 puntos porcentuales).

En Brasil, aún con las citadas diferencias regionales, el 10% de los más favorecidos posee casi el 69% de la riqueza, en Venezuela lo hace con un 45% y Colombia con el 42%. Pero quizá lo peor es que ello viene acompañado por una escasa conciencia social por parte de los reducidos grupos privilegiados (14).

Este problema se ha acentuado con las migraciones del mundo rural a las poblaciones capitalinas, produciéndose una bolsa de población que ha abandonado su sistema de subsistencia en el campo y que malviven sin empleo en las grandes urbes. En esta situación hay que hacer mención especial a las migraciones indígenas que acuden a las ciudades (Lima, La Paz o Ciudad de México) debido a la pérdida de los recursos productivos tradicionales.

Conflictos étnicos

Históricamente los pueblos indígenas quedaron al margen de los procesos de formación de la nación, la herencia de este proceso ha provocado que el estrato más bajo socialmente está formado por los indígenas. Es el sector de la sociedad más deprimido y marginado, aunque no se puede hablar de “minorías” pues en determinados países superan el 40% de la población (15), tal es el caso de Bolivia donde supone el 66,2%, Guatemala el 39,5%, Perú el 47% o Ecuador con un 45%. Llama la atención el caso de Ecuador, en cuyo censo se registra un 7% de población originaria, mientras que las organizaciones indígenas hablan de hasta un 45%.

En términos absolutos el mayor número de población indígena lo ostenta México (7.618.000) seguido de Bolivia (5.358.000) y Guatemala (4.433.000). Brasil y Chile tienen una población indígena de unos 750.000 aunque su porcentaje en relación con la población es bajo.

En otros países (Venezuela, Colombia, Paraguay y Honduras) la presencia indígena, si no mayoritaria, es importante y sobre todo porque su territorio muchas veces no coincide con las fronteras políticas actuales, estando a caballo de dos estados, como es el caso del pueblo Wayúu (320.000 aproximadamente) en la península de la Guajira, en territorio colombiano-venezolano.

Cada vez es más frecuente las movilizaciones de grupos indigenistas en marchas masivas reivindicativas, con tomas de tierras o ataques a bienes de multinacionales. Reclaman una mayor autonomía y representación política, el reconocimiento de

territorios propios con carácter colectivo o el derecho a una identidad cultural y lingüística.

Precisamente las reivindicaciones de poseer un territorio propio choca con la concepción de Estado, y que no presentaría graves problemas para pueblos indígenas muy pequeños, pero el problema se agudiza cuando esta reivindicación es para una mayoría significativa.

Otra presencia en Iberoamérica, aunque cuantitativamente no significativa, es el pueblo árabe. En los finales del siglo XIX y principio del XX se produjo una primera oleada de emigrantes árabes procedentes de Siria, Líbano, Jordania, del entonces Imperio Otomano, por lo que se les conoce por los "turcos", que eran en su mayoría de religión cristiana maronita y que se integraron con facilidad con la población local. Argentina, por ejemplo, recibió fundamentalmente sirios y libaneses. Lo mismo ocurrió con Brasil, Venezuela, Colombia y Paraguay. En este último país se asentaron además palestinos. Tras la creación del Estado de Israel en el año 1948 ocurrió otra nueva ola de inmigración. En este caso se registró la llegada de palestinos, fundamentalmente a Chile.

En la década de los setenta del pasado siglo, se produce una nueva llegada nueva de árabes musulmanes que a diferencia de las anteriores han conservado muy celosamente su identidad cultural y religiosa aunque por lo general no han tenido dificultades para integrarse en las respectivas sociedades nacionales.

Aunque no es posible determinar el número de personas árabes o de origen árabe que viven en Iberoamérica por carecer de datos oficiales, oscila entre los 17 millones árabes y descendientes de árabes, como afirma el periódico egipcio *Al-Ahram*, cifra que parece exagerada, a los seis ó siete millones que señalan otras fuentes, entre ellas la Organización Islámica para América Latina que estima que hay unos seis millones, tanto musulmanes como cristianos. Sin embargo, esta cifra es significativa más por su concentración en determinadas zonas más que por su cuantía, así la mayor concentración se encuentra en Brasil, con 1.500.000 y Argentina con 700.000.

Consideraciones

Los actuales contenciosos interestatales son por limitaciones fronterizas o por reclamación de territorios y todos tienen su origen por la forma de constituirse los Estados tras la independencia. Tienen una doble consecuencia, a nivel estatal enturbian las relaciones bilaterales y a nivel popular provocan unos resentimientos de difícil superación y que son un caldo de cultivo que pueden ser utilizados convenientemente en un momento determinado y que de alguna forma entorpecen las relaciones políticas y económicas entre los pueblos vecinos. La solución de estas controversias mediante un acuerdo definitivo de reconocimientos de fronteras sería un importante paso a conseguir como camino hacia una integración regional mas intensa.

Son muy poco los conflictos internos provocados por una sola causa sino que son fruto de una multiplicidad de factores entre los que podemos destacar, la debilidad de las estructuras democráticas, las grandes desigualdades socioeconómicas, la extrema pobreza de importantes segmentos de la población, la marginación de los grupos étnicos, la violencia urbana en las “macrourbes” fruto de las migraciones rurales, o la criminalidad internacional organizada, donde el narcotráfico es su máxima expresión. A pesar de un nivel cultural aceptable y de unas riquezas naturales importantes, las desigualdades sociales fruto de una nefasta distribución de las riquezas son el origen de los conflictos internos en los países de la región y de que Iberoamérica no ocupe un lugar destacado en el concierto internacional.

Los movimientos indigenistas, asociados con la extrema pobreza de amplios sectores de población, pueden producir movimientos reivindicativos y conflictos étnicos que amenacen las incipientes democracias iberoamericanas, si no se adoptan importantes medidas estructurales y económicas para solucionar sus carencias y atender sus demandas.

La delincuencia organizada asociada al narcotráfico, el narcoterrorismo y el fenómeno de las maras, corre el peligro de que extiendan su área de actuación a otras zonas del continente por lo que la lucha contra ellas debería ser una preocupación general y no considerarla como un asunto interno del país que la sufre.

CAPÍTULO TERCERO
LA NUEVA GEOPOLÍTICA DE IBEROAMÉRICA:
POLÍTICAS EXTERIORES Y DE DEFENSA

LA NUEVA GEOPOLÍTICA DE IBEROAMÉRICA: POLÍTICAS EXTERIORES Y DE DEFENSA

Por ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Los procesos electorales que han marcado la vida política de buena parte de América Latina en el último año y medio, analizados en otros trabajos de esta *Monografía*, permiten contemplar unos resultados ambivalentes, que se miden en continuidades tan disímiles como las reelecciones de los presidentes Uribe y Chávez -Colombia y Venezuela, respectivamente- y en sucesiones alternativas tan variadas como las de Morales y Correa -Bolivia y Ecuador-, frente a las de Alán García y Óscar Arias -Perú y Costa Rica-. Las políticas exterior y de defensa de éstos y otros países con mandatos renovados serán un reflejo de los resultados electorales y las relaciones de fuerza entre las distintas corrientes ideológicas. Sin embargo, no sólo serán los nuevos o continuistas gobiernos salidos de las urnas los únicos que marcarán esas políticas; en los últimos años se están generando tendencias profundas y desarrollando elementos estructurales que marcan directrices más trascendentales. Directrices que subvierten el *status quo* latinoamericano y generan el mayor cambio geoestratégico en el continente americano desde la segunda guerra mundial.

La larga herencia de la guerra fría

Durante las décadas posteriores al fin de la guerra mundial, aun considerada como escenario secundario, América Latina padeció el enfrentamiento entre las superpotencias; lo que introdujo sistemas, procedimientos y protocolos de seguridad con un largo proceso de aprendizaje y aplicación en las políticas exteriores y de seguridad y defensa. Durante la guerra fría Iberoamérica fue, como el resto del mundo, un campo de enfrentamiento entre las superpotencias; pero a diferencia de otras regiones, no se desarrolló un sistema de seguridad internacional del nivel del Tratado del Asia del Sudeste (OTASE) de 1955, Pacto de Bagdad (CENTO) de 1955, ni mucho una verdadera alianza como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (1949). Sin embargo, la región no padeció precisamente

ausencia de iniciativas análogas, sino más bien todo lo contrario: proyectos, redes, acuerdos y tratados se superponen unos a otros con suerte muy disímil. Lo más parecido a los casos anteriores fue el Pacto de Río de Janeiro (1947), cuyo fruto más determinante fue dotar de una base jurídica al sistema de defensa en desarrollo mediante el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Pero sin duda la institucionalización más ambiciosa se llevó a cabo a través de la Junta Interamericana de Defensa (JID), bajo la cobertura de la recién creada Organización de Estados Americano (OEA). Más allá de la virtualidad de estos elementos institucional, lo que planeo sobre el conjunto de las Américas durante el largo periodo de la guerra fría fue una hegemonía indiscutible de los planteamientos de seguridad estadounidenses y una filiación sin el menor atisbo de duda del resto de los países; cuando esta adhesión inquebrantable se rompía, la respuesta de Washington fue una presión que utilizaba todos los medios para revertir la situación (Cuba, Chile, Nicaragua, isla de Grenada). Aún más determinante, la preparación de generaciones de máximos jefes militares iberoamericanos en academias y centros de entrenamientos estadounidenses deparó una generalización de metodologías interpretativas, estratégicas y tácticas en la mayor parte de los estados mayores de todo el continente. Esta herencia difícilmente podía ser olvidada de la noche a la mañana, aunque las circunstancias que la hicieron surgir hubieran cambiado radicalmente. La caída del muro berlinés y la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), hitos fundamentales que marcaron el fin de la guerra fría, no fueron interpretadas en los ejércitos iberoamericanos como una dinamitación de las bases de esa herencia y, en consecuencia, no desaparecieron de inmediato.

Estos acontecimientos, unidos a los procesos de paz y democratización de Centroamérica (en los que la OEA no jugó papel alguno), hicieron desaparecer las bases estratégicas que sustentaron los decálogos operativos de la JID y el TIAR, abriendo un periodo de incertidumbre, por otra parte común a otras instituciones de seguridad internacional, como la OTAN. Durante los años noventa, una vez desaparecido el gran enemigo conocido y relegado el régimen castrista cubano a una lenta degeneración, el continente americano no contemplaba ninguna posibilidad de agresión externa, por lo que el mantenimiento de un sistema de seguridad hemisférico pasó a ser contemplado como una herencia no demasiado onerosa, pero escasamente útil. Máxime cuando eran sus Estados miembro

incapaces de alcanzar una reforma que adaptase sus actuaciones a un mundo donde la inestabilidad procedía de los problemas de gobernabilidad o de enemigos no ideológicos, sino sencillamente delincuenciales.

Los problemas más importantes para la persistencia de la JID y el TIAR sin embargo procedían de los obstáculos de todo tipo que encontraba para su mero mantenimiento la casa madre. La OEA comenzó a mediados de los años noventa una paulatina congelación de sus programas de actuación, una reducción de actividad de sus misiones regulares y un desempeño cada vez menos efectivo de sus misiones de observación, motivado por los problemas del presupuesto y el funcionariado, pero sobre todo por la crisis de liberazgo. El papel tan secundario desempeñado en la última gran crisis de la región, el derrumbe de Haití, manifiesta el punto más bajo de funcionalidad del único sistema de seguridad hemisférico existente.

Este declive del sistema durante la última década y media ha conllevado la necesidad de abrir un debate sobre las bases de la seguridad y la defensa, provocado por las propias necesidades de los países sudamericanos, pero también por el interés de Estados Unidos de instalar determinados temas en una nueva Agenda de Seguridad. Los dos elementos fundamentales que han motivado esa necesidad han sido el cambio de relaciones a nivel global y el declive del anteriormente indiscutido liderazgo estadounidense. El escenario internacional -que motivo que suscitó la creación del TIAR y la JID- se ha modificado profundamente; la centralidad que adquiría el conflicto ideológico, que se expresaba en dos bloques orgánicos antagónicos y excluyentes, con alcance mundial, con áreas de influencia definidas y diseminación territorial periférica de la confrontación, ha llegado a su final. Ese esquema de seguridad era el fiel reflejo de la instalación de una agenda de seguridad determinada desde un centro hegemónico, que era Estados Unidos, que definía su área de influencia y a la cual dotaba de condiciones para una defensa común en base a un acuerdo de reciprocidad, pero de la cual también exigía los aportes correspondientes para esta defensa compartida. En segundo orden, la visión monocromática de las amenazas para la región, que solo la hacía proveniente del conflicto ideológico polar y que asumía características de bien importado, haciendo posible la generación de un espacio para un omnipresente corporativismo civil-militar de fuerte rasgo nacionalista, definitivamente perdió fuerza y argumento.

Esto dio paso a una constatación más fidedigna de la compleja realidad Latinoamérica, contentada desee una perspectiva más diversa y transparente, en el sentido de hacer visible una disparidad de amenazas y riesgos, que tienen velocidades, profundidades y alcances distintos, con impactos en territorios específicos, que hacen modificable la lectura fronteriza tradicional, para generar zonas de contacto y oportunidades inéditas que trascienden a meras políticas nacionales.

Un primer intento de reflexión y propuestas de reforma se concretó con la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica (1995), dependiente del Consejo Permanente de la OEA, establecida de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento de este Consejo. Sus antecedentes se remontan al año 1991, cuando por resolución de la Asamblea General se creó un grupo de trabajo que estudiara la creación del sistema de seguridad hemisférico esbozado en la Carta de la OEA y el TIAR. En la Cumbre de las Américas (Miami, 1994) se profundizó sobre el fomento de la confianza, como elemento básico del Sistema de Seguridad Hemisférica. Es en el contesto de esta Comisión donde se celebran las conferencias de ministros de la Defensa -cuya última séptima edición se celebró en Managua en octubre de 2006-; estas reuniones atienden al debate e intercambio de experiencias de los ministerios de la Defensa sobre temas estratégicos y de actualidad en materia de seguridad y defensa, ocupándose también del fomento de medidas de confianza mutua. Una de sus primeras responsabilidades fue redefinir el concepto y las instituciones de seguridad hemisférica desde una perspectiva:

“Actualizada e integral de la seguridad y el desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región.”

La larga herencia de la guerra fría en el pensamiento estratégico latinoamericano perduró de hecho hasta entrado el siglo XXI. El mantenimiento del TIAR venía siendo durante la última década uno de los temas más controvertidos en las políticas de seguridad en los países iberoamericanos, que denunciaban la obsolescencia del Tratado y el hecho anacrónico de su invariable continuidad en el panorama internacional de la postguerra fría. Sin embargo, el único país que manifestó su intención de abandonarlo fue México, en los primeros días de septiembre de 2001; si bien los acontecimientos que se sucedieron en la semana siguiente dejaron sin

efecto real la medida. La reformulación de la seguridad hemisférica se enlazó a partir de ese momento con una respuesta mucho más amplia, diseñada en exclusiva por Estados Unidos, ante las nuevas amenazas y desafíos del mundo global. Con esa respuesta los países iberoamericanos se vieron impelidos a adoptar planteamientos estratégicos que les obligaba a abandonar definitivamente los cómodos –por conocidos, ensayados y aquilatados- esquemas de las últimas décadas.

La reformulación de la seguridad hemisférica trató de articularse, en respuesta a las nuevas demandas de seguridad y en el contexto de la guerra contra el terrorismo internacional en la que estaba embarcado Estados Unidos, en dos cumbres que depararon importantes novedades: la Declaración de Bridgetown (2002) sobre seguridad multidimensional, adoptada en la XXXII Asamblea General de la OEA y la Declaración de Kingstown (2003) sobre preocupaciones de seguridad de los pequeños Estados insulares (⁹). En la primera se oficializó el concepto de la seguridad multidimensional; lo que significa que, si en la época de la Conferencia de México de 1945 seguridad era sinónimo de defensa militar ante la amenaza de enemigos extracontinentales, para el año 2002 se entendía que a las preocupaciones tradicionales - referidas al territorio y la soberanía-, se les añadía un concepto de seguridad más amplio, suma del conjunto de amenazas no solamente al Estado sino principalmente al ciudadano, y que exceden las de naturaleza militar (influencia de los nuevos conceptos de seguridad democrática y la seguridad humana).

La reelaboración del concepto de seguridad hemisférica culminó en la Conferencia sobre Seguridad de las Américas (México, 2003) que produjo la Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA), el esfuerzo más sistemático y extensivo de reflexión sobre la actual seguridad hemisférica a la luz de dos novedades: la nueva situación mundial y el énfasis democrático. La DSA incorporó la relación de naturaleza diversa y multidimensional de la seguridad, así como las amenazas nuevas y no tradicionales, donde se insertaban aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y medioambientales (incluyendo los desastres naturales),

⁹ OEA, *Declaración de Kingstown sobre la seguridad de los pequeños Estados insulares*, 10 de enero de 2003. OEA/Ser.K/XXIX., Sepein-II7doc.8702 rev.2 corr.1, p. y OEA, *Declaración de Bridgetown: enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*. 4 de junio de 2002 AG/DEC.27 (XXXII-0/02)

marcando con especial énfasis que las amenazas tradicionales siguen vigentes. Dos últimos aspectos son especialmente significativos: se reafirmó el compromiso con la solidaridad internacional, las medidas de confianza mutua, la defensa colectiva y cooperativa, el multilateralismo y el papel de Organización de Naciones Unidas (ONU); por otra parte en la DSA también destaca el empleo del concepto de arquitectura flexible, asentado en el reconocimiento de la diferente percepción que los Estados tienen de las amenazas y su variado grado de compromiso internacional.

Sin un liderazgo claro –por incapacidad o por desinterés-, sin una modernización del sistema de seguridad hemisférico, cada país sintió la necesidad de generar su propio y autónomo sistema de defensa. El cambio de coyuntura quedó de manifiesto con la apertura de procesos de maduración, modernización y desarrollo, lo que se plasmó a través de la proliferación de los libros blancos y en las revisiones de la defensa nacional. En el cuadro 1 se presenta el desarrollo del proceso por países.

Cuadro 1. *Desarrollo del proceso por países*

Argentina	- Libro Blanco de la Defensa Nacional (1999) - Revisión de la Defensa (2001) El Ministerio de Defensa está en proceso de publicar una nueva Revisión.
Bolivia	- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005)
Brasil	- Política de Defensa Nacional (2005)
Colombia	- Política de Defensa y Seguridad Democrática, (2003)
Costa Rica	Sin FAS ni Ministerio de Defensa
Cuba	No ha desarrollado ningún documento público
Chile	- Libro de la Defensa Nacional (1997) - Libro de la Defensa Nacional de Chile (2002)
Ecuador	- Política de la Defensa Nacional del Ecuador, (2002)

	- Política de la Defensa Nacional del Ecuador, (2006)
El Salvador	- La nación salvadoreña: su defensa, seguridad, y desarrollo" (1998) - La República de El Salvador: su defensa nacional y su fuerza armada, 2004 (primer adelanto de lo que será su Libro Blanco)
Guatemala	- Política de Defensa Nacional de la República de Guatemala (2005) - Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala (2003)
Honduras	- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2006)
México	- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005)
Nicaragua	- Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua (2005)
Panamá	No ha desarrollado ningún documento público
Paraguay	- Política de la Defensa Nacional de la República del Paraguay (1999).
Perú	- Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005)
República Dominicana	En proceso de elaboración de un Libro Blanco.
Uruguay	- La Defensa Nacional: aportes para un debate (2005) - Bases para una Política de Defensa Nacional (2006)
Venezuela	No ha desarrollado ningún documento público

Con estos presupuestos, la articulación de un sistema de defensa hemisférica está muy lejos de vehicularse coherentemente; pero sobretodo no se presenta como una alternativa muy atractiva para ninguno de los países implicados. Muy especialmente para Estados Unidos, para quien la región ocupa un lugar cada día más postergado en su agenda internacional.

La disminución del interés de Estados Unidos por América Latina

Cuando, a mediados de marzo de este año, el presidente Bush realizó una rápida gira por cinco países de la región (Uruguay, Brasil, Colombia, Guatemala y México), no faltaron voces anunciadoras –en un sentido y en otro- de un incremento inmediato del nivel de la políticas estadounidense hacia América Latina. El mediocre balance del viaje, sin acuerdos firmes y con un rosario de discursos meramente gestuales, en realidad fue la prueba palmaria de la escasa relevancia que el conjunto de la región supone para Washington en estos momentos.

Los cambios más trascendentales en las relaciones interamericanas en la última década se encuentran directamente relacionados con la paulatina pérdida de interés de Estados Unidos por los asuntos del resto del continente, muy especialmente de Suramérica. Necesariamente deben realizarse las matizaciones pertinentes; en primer lugar las estructuras institucionales continúan funcionando invariablemente, los órganos correspondientes de la Administración no han reducido sus dimensiones, si bien la presencia diplomática se encuentra en un nivel inferior al de décadas pasadas.

En segundo lugar, esa disminución de atención no afecta de forma uniforme a todo el continente: México y el Caribe siguen siendo un territorio de vital importancia para Estados Unidos; donde se manifiesta de forma más palpable es en los asuntos sudamericanos, precisamente en un momento en el que se han multiplicado problemas de gobernabilidad en los que usualmente su política exterior anteriormente se había implicado directamente, permaneciendo en la actualidad ajena a todo compromiso. Por último es necesario señalar que esta pérdida de atención no se circunscribe exclusivamente a las instancias gubernamentales de Washington, si no que alcanza de forma aun más significativa al mundo empresarial y financiero, a los gabinetes de investigación y análisis (*thing tanks*), a los medios de comunicación y al ámbito académico y educativo. Si es bien conocido el tradicional autismo de la opinión pública estadounidense, centrada únicamente en los asuntos domésticos e incluso locales, siempre existió una minoría interesada en los acontecimientos ocurridos al sur del río Grande; con la creciente población hispana en territorio de la Unión cabría esperar que se hubiese ampliado, pero por el

contrario ha generado un movimiento refractario. Realizadas estas matizaciones conviene analizar las causas de este proceso de distanciamiento.

Los focos de interés preferentes de Estados Unidos a escala global fueron evolucionando paulatinamente durante los años noventa. El final de la guerra fría hizo que Europa dejara de ser un escenario de posible enfrentamiento, coincidiendo además con la etapa de mayor ambición europeísta y de cuestionamiento del *vínculo transatlántico*; las consecuencias para Iberoamérica ya han sido señaladas, produciéndose un vaciamiento de objetivos de modo aun más acusado que en Europa. Frente a esto, la desaparición de la URSS y el nacimiento de Estados independientes por una parte y el crecimiento económico de los países de Extremo Oriente por otra hicieron que Estados Unidos focalizara su atención en estas áreas.

Un nuevo giro en la atención a los principales focos de interés se produjo como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), abriéndose una nueva área de atención prioritaria, Oriente Medio y la orilla sur del Mediterráneo. Desde que en el año 2003 la guerra contra el Irak de Sadam Hussein se tratara de legitimar como el comienzo de un programa extraordinariamente ambicioso de transformación democratizadora (al que inicialmente se le adjudicó la denominación de *Gran Oriente Medio* y finalmente la de *Desafío de la Cuenta del Milenio*), Estados Unidos ha concentrado no solo su atención, sino especialmente hombres y presupuesto, para pacificar definitivamente la primera pieza del rompecabezas. Los costos económicos y políticos de la posguerra de Irak están siendo tan elevados que cabe preguntarse por la voluntad de repetir el experimento; pero aunque la respuesta sea negativa, todos los analistas del país coinciden en la necesidad de encontrar un medio de actuación sobre la extensa región que posibilite el establecimiento de regímenes más abiertos y participativos, pero sobre todo que sean ajenos a cualquier veleidad de colaboración con el terrorismo yihadista antioccidental. Este empeño requiere unas energías -económicas, diplomáticas y por supuesto militares- que absorberán buena parte de las capacidades estadounidenses. Lo que ya tiene, sin esperar a la implementación del programa, dos consecuencias directas: la primera, de carácter general, afecta a las intervenciones en gestión de crisis y procesos de construcción nacional de Estados fallidos, en las que Estados Unidos ejercerá prioritariamente labores de padrinazgo y apoyo (como viene sucediendo en los últimos años en Haití), pero sin implicar

directamente presupuesto y mucho menos unidades militares, incitando y respaldando la implicación de potencias regionales; la segunda afecta directamente a América Latina, que pasa a ser una región de interés secundario, sin crisis locales que supongan desafíos a la estabilidad global.

Si los asuntos políticos no entrañan un interés prioritario, los temas sociales y sobre todo económicos deberían ser los que priorizaran las relaciones interamericanas; pero en estos campos las impresiones no son mucho mejores. A pesar de los grandes medios empleados para llevar a cabo una política migratoria limitada y ordenada a través de tratados con los países emisores, la inmigración clandestina continua siendo el medio creciente de ingreso en territorio estadounidense, bien con el cada vez más difícil paso de la frontera o mediante el uso de la visita a parientes ya afincados en el país. La presencia de población hispana aumenta constantemente -especialmente la mexicana, centroamericana y caribeña-, son ya la minoría más grande y su índice de natalidad es el más alto, lo que hace prever unas consecuencias demográficas trascendentales a medio y largo plazo. Pero en el corto plazo las consecuencias no son tan positivas, debido a los movimientos refractarios a esa integración; más allá de reacciones extremistas de miembros de asociaciones supremacistas (las más radicales de las cuales son la constitución de patrullas ilegales de fronteras dedicadas a la caza del inmigrante clandestino), lo que realmente es significativo son las interpretaciones de influyentes personalidades de los medios de comunicación y del mundo académico contemplando el incremento de la población hispana como el mayor peligro para la supervivencia de la identidad nacional estadounidense ⁽¹⁰⁾. Una consecuencia reactiva de este fenómeno resulta ser la disminución del interés por los asuntos de los países natales de los emigrantes.

Los campos económico y comercial, en los que Estados Unidos ha estado especialmente interesado a lo largo del último siglo (desde que, con motivo de la Gran Guerra, sustituyera como primera potencia exterior a los países europeos en la región), en la actualidad no ayudan a incrementar su atención por la región. Tras la

¹⁰ Huntington, Samuel P.: *¿Quiénes somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*; Barcelona, Paidós, 2004. Oppenheimer, Andrés: "Los temores sobre la amenaza hispana"; *Miami Herald*, 12.06.2005.

entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, 1994, Estados Unidos anunció su propósito de extender el modelo a todo el continente a través de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), potenciando las exportaciones como principal motor de crecimiento regional. Una década después, el proyecto que fuera lanzado con grandes dosis de entusiasmo y generara todas las expectativas pasa por sus momentos más bajos, con las negociaciones estancadas y un horizonte escasamente optimista. El limitado crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) de los países de la región, las profundas crisis que algunos de ellos han padecido, las contradictorias políticas de acuerdos bilaterales seguidas por Estados Unidos y la entrada en juego de actores ajenos al área -como la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio- han hecho que el ALCA se encuentre en vía muerta ⁽¹⁾. La suerte del proyecto afecta de forma decisiva y a su vez es efecto de la debilitación del interés de Estados Unidos por la región, produciendo un apreciable distanciamiento en detrimento de las relaciones interamericanas y de las economías de los países menos favorecidos.

Esta disminución del interés de Estados Unidos por la región no debe interpretarse de forma absoluta y mucho menos definitiva. Sigue siendo el principal inversor de la zona, los rubros de importación y exportación con cada uno de los países ocupan en la mayor parte de los casos la primera posición y de hecho las economías de prácticamente todos los países se encuentran dolarizadas. Por otra parte, el mantenimiento de una política exterior estadounidense de corte wilsoniano e incondicionalmente intervencionista, siguiendo los proyectos de los ideólogos neoconservadores, está siendo contestada por la tozudez de los hechos y el alto coste de las intervenciones, lo que no le garantiza una continuidad indeterminada (paradójicamente, unas de su principales exigencias). Aunque la focalización del interés prioritario de Washington haya variado sus coordenadas, no puede hablarse de un “vacío hegemónico”; tan solo resulta necesario contemplar las actuales políticas como consecuentes con un cambio sustancial de la geopolítica continental. Sin embargo, este aparente distanciamiento tiene, entre otras, una consecuencia de gran magnitud en las relaciones interamericanas: la aparición y el reforzamiento de políticas nacionales con pretensiones de potencia regional.

¹¹ Weintraub, Sydney; Pardo, Verónica R.: “Libre comercio en el hemisferio occidental”; en *Foreign Affaire en español*, 5-2 (2005), pp. 99-104.

La definición de potencias regionales

A lo largo de segunda mitad del año 2005 y todo 2006 se han concentrado la celebración de elecciones en más de una decena de países de la región. El análisis de los resultados –salvo en México, Colombia y, como muchos matices, Costa Rica- hace percibir lo que los medios de comunicación de muy distinto signo porfiaron en calificar como “giro a la izquierda”. Resulta evidente que candidaturas ubicadas ideológicamente desde el centro hasta la izquierda se han impuesto en las urnas. Sin embargo, los presidentes electos y sus programas presentan una amplia variedad de concepciones en política interior e internacional, por lo que no es muy apropiada la imagen presentada de una región articulada alrededor de unos mismos objetivos. Si en la oposición existían muchos puntos comunes y discursos homologables, la izquierda latinoamericana en el poder es muy plural y su ejercicio de gobierno ya lo está demostrando.

Aún más trascendente es ver los cambios en el plazo medio. En la última década el mapa político de la región ha cambiado sustancialmente. Los ejecutivos de políticas liberales y los líderes populistas identificados con la derecha, que fueron mayoritarios en la década de los noventa, han sido reemplazados por presidentes socialistas, socialdemócratas y populistas de izquierda. En Argentina, el irreconocible justicialismo en versión memenista, de economía ultraliberal y política exterior vinculada a Estados Unidos, fue reemplazado primero por un socialdemócrata y, tras una crisis que puso las instituciones al borde del abismo, por un populista de izquierda, anunciando las encuestas la continuidad del peronismo en la Casa Rosada tras las elecciones a celebrar en el año 2007. En el gran Brasil, el economista empresarial Cardoso fue reemplazado por el sindicalista Lula, gobernando al frente de una multifacética coalición de izquierdas que en el actual segundo mandato se ha simplificado sustancialmente. En Venezuela, revolución bolivariana mediante, se profundiza en un izquierdismo radical liderado por un militar populista con plenos poderes. Incluso en Chile, aun persistiendo la continuidad gubernamental de la concertación, este cambio se aprecia en la misma identidad de los inquilinos del Palacio de la Moneda: desde la democracia cristiana de Frei, pasando por el socialismo atemperado de Lagos, hasta llegar a Bachelet, antigua exiliada líder de la izquierda socialista. En Bolivia, tras la salida tempestuosa de los últimos presidentes, las urnas le han otorgado la máxima magistratura a un líder

cocalero e indígena. En Ecuador, la quiebra de los partidos tradicionales ha permitido alcanzar la presidencia a un populista de izquierda, émulo de Chávez. En Nicaragua, la contrarrevolución conservadora ha sido sustituida no solo por el retorno sandinista, sino incluso por el mismo Daniel Ortega. Incluso en México, donde el priismo fue superado por el conservador Partido de Acción Nacional, la izquierda empató en las urnas. Este cambio, aun sin ser general y existiendo una gran pluralidad ideológica en las tendencias triunfantes, no podía dejar de afectar al diseño y ejecución de las políticas exteriores de la región.

A este cambio se le suma el cuestionamiento de la hegemonía hemisférica estadounidense. Ese cuestionamiento evidencia el hasta ahora incontestable dictado de las políticas exteriores y de seguridad hemisféricas por Washington, a pesar de que su denuncia tradicionalmente ha sido uno de los elementos fundamentales –y retóricos- de los nacionalismos respectivos en la mayor parte de los países latinoamericanos; con matices evidentes entre corrientes e ideologías, este componente ha sido utilizado sistemáticamente por izquierdas y derechas, dictaduras y democracias a lo largo de todo el siglo XX. Los cambios geopolíticos del fin de la guerra fría y muy especialmente las transformaciones en la política exterior de Estados Unidos tras el 11-S han contribuido a crear la imagen de un debilitamiento de esa hegemonía. Aunque persiste cierta inercia en la percepción iberoamericana, un resentido descreimiento sobre las intenciones de la superpotencia y, en no pocas ocasiones, la resistencia a abandonar cómodos y eficaces estereotipos, lo cierto es que los grandes países están desarrollando con denodado ímpetu políticas exteriores más dinámicas, autónomas e incluso agresivas. Algunas de las cuales integran programas de proyección de imagen que tratan de hacer visible la potencialidad del país y sobre todo consiguen hacer percibir a los vecinos la intencionalidad de sus campañas. Cuando esta proyección alcanza ciertos límites de ambición, unida a otras causas latentes o abiertas de conflicto, hace que las relaciones bilaterales alcancen en este momento un nivel de tensión desconocido en las últimas décadas (¹²).

¹² Carlos Malamud: “El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina”; *ARI*, 22, (junio, 2005); pp.10-16.

Estados Unidos ni ha mostrado interés ni puede ya dictar la agenda exterior y de seguridad de las Américas. Las causas de esta renovada actividad exterior iberoamericana no obedecen exclusivamente al supuesto vacío hegemónico ocasionado por el distanciamiento estadounidense, que en todo caso tan solo sería un acicate, operando como catalizador. En realidad esta nueva fase responde a más amplias motivaciones, tanto propiamente exteriores como intrínsecamente internas, que además varían sustantivamente de un país a otro. Las causas externas más trascendentes son tan variadas como la búsqueda del reconocimiento de un liderazgo latinoamericano con la designación de un puesto permanente en el futuro ampliado Consejo de Seguridad de la ONU, la vertebración de nuevas plataformas institucionales continentales como la Comunidad Suramericana de Naciones, el difícil pero rentable sostenimiento de Mercado Común del Sur (Mercosur) o la pretensión de exportar la revolución bolivariana.

Cambio de ciclo ideológico, pérdida de la hegemonía estadounidense sobre la región y ambición de las políticas exteriores nacionales conforman la base fundamental del nuevo escenario iberoamericano. Escenario ante el que cada país se sitúa con la doble incertidumbre de precaución por el cambio y de ventana de oportunidad. Iberoamérica se encuentra ante el mayor cambio geoestratégico del último medio siglo.

México: el TLC y el giro al norte

La crisis institucional que vivió México en la segunda mitad de 2006 ha significado el punto más bajo de su declinante política exterior. Las reñidas elecciones que dieron al final la victoria al candidato conservador Felipe Calderón, fuertemente contestada por el derrotado Manuel López Obrador con amplias y sostenidas movilizaciones sociales, tuvo como colofón la triste imagen de un parlamento representando una mezcla macabra de pantomima y combate de boxeo. Con ser grande el daño hecho a las instituciones (¹³), unos de los aspectos más damnificados han sido su imagen exterior y su propia actuación en la política internacional. La política exterior mexicana durante buena parte del siglo XX se presentó como un modelo para el

¹³ Véanse los trabajos de Pedro Salazar Ugarte "La elección más larga", y Eric Magar y Vidal Romero "El impasse mexicano en perspectiva", en *Foreign Affairs en Español*, Enero-Marzo 2007.

resto de países latinoamericanos; sin embargo, primero los problemas económicos y después la crisis del Partido Revolucionario Institucional (PRI) recortaron en gran medida las hasta entonces ambiciosas políticas diseñadas desde Tlatelolco; la crisis en el cuerpo diplomático, motivada por el relevo gubernamental tras el triunfo de Vicente Fox tan solo ahondaron una crisis ya visible.

La renovación de la Secretaría General de la OEA en el año 2005 fue tomada por México como el primer paso para alcanzar un protagonismo efectivo en las Américas; en consecuencia propuso la candidatura de su propio secretario de Relaciones Exterior, Luis Ernesto Darbez; quien en las cinco primeras votaciones mantuvo un enconado empate con Insulza, gracias especialmente al apoyo de Estados Unidos. El resultado final de la elección (obligando la secretaria de Estado Condoleezza Rice a retirar la candidatura a Darbez) fue recibido en Tlatelolco con frustración. Pero en realidad ese resultado era consecuencia de la dinámica emprendida por la política exterior mexicana desde finales de los años ochenta, caracterizada por el “giro al norte”: un paulatino alejamiento de los asuntos de América Latina -concepto poco querido por su diplomacia-, entendida como algo ajeno, y una apuesta decidida por su vinculación a Estados Unidos, rompiendo una tendencia secular de rechazo muy presente en el nacionalismo mexicano. Esta vinculación alcanzó su consolidación institucional con la entrada en vigor el 1 de enero de 1994 del TLC de América del Norte, constituyendo en unión a Canadá y Estados Unidos el gran mercado norteamericano.

La contundencia de esta inserción no ha hecho que la presencia de México en el resto de Iberoamérica disminuyera, especialmente en el terreno económico ⁽¹⁴⁾. Sigue siendo el país latinoamericano con un mayor volumen de activos financieros invertidos en la región, cuenta con el mayor número de tratados de libre comercio (comenzando por el de Chile, suscrito en el año 1991, antes por tanto del TLC) y las importaciones de este origen se han doblado en la última década. A su vez México es partícipe del Banco de Desarrollo del Caribe, del Banco Centroamericano de Integración Económica y de la Corporación Andina de Fomento, además de haber suscrito el Acuerdo de San José (financiación del suministro petrolífero de México y

¹⁴ Arriola, Salvador: “México y América Latina”; *Foreign Affairs en Español*, Octubre-Diciembre 2004.

Venezuela a los países de Centroamérica y el Caribe) y seguir ostentando el mayor número de proyectos al desarrollo en la región. Sin embargo todos estos hechos apenas pueden servir de contrapeso al extraordinario poder de visualización del TLC, que hace que todo lo anterior se encuentre solapado, haciendo que la política exterior mexicana se encuentre con el pie cambiado en este momento decisivo en que necesita el apoyo del resto del continente.

El principal problema para la consecución del liderazgo regional sin embargo, no se encuentra estrictamente en la pertenencia de México al TLC. Existen razones de tanto o mayor calado, la menor de las cuales por supuesto no es el ensimismamiento que supuso el fin de la larga hegemonía del PRI y el intento no conseguido de realizar una transformación del sistema hacia cuotas de transparencia gubernamental más elevadas. Las tensiones partidistas, el debate parlamentario y los notables cambios en el cuerpo diplomático han mermado la otrora potente política exterior mexicana. De igual modo debilita la posición de México en las relaciones interamericanas el hecho de estar fuera de la constitución del mayor proyecto continental de los últimos tiempo: la Comunidad Sudamericana de Naciones; las duras y poco diplomáticas declaraciones de la excanciller Rosario Green sobre la viabilidad del proyecto evidencieron la explícita oposición de México pues, de llegarse a consolidar la Comunidad Suramericana de Naciones y alcanzar cierta funcionalidad, el “giro al norte” mexicano no sería ya un acto volutivo sino obligatorio. Por último, pero en absoluto superfluo, se encuentra la resistencia política a cambiar la legislación que permita la intervención exterior de las Fuerzas Armadas, lo que hace de México el único país americano de cierta dimensión que no participa en operaciones humanitarias, ni por supuesto en intervenciones militares en coalición con otros países. Estos aspectos debilitan la pretensión mexicana de liderazgo, a pesar de contar con condiciones objetivas de primera magnitud, atesorar potencialidades al alcance de pocos países y contar con el poderoso respaldo de gran vecino del Norte.

Brasil: la transformación del gigante regional en líder subcontinental

A lo largo de su historia, la política exterior brasileña se ha movido por dos pulsiones antagónicas: el deseo hegemónico que sus condiciones naturales le empujan a aspirar y la aceptación de un mantenimiento de *status quo* que le permitiera retener

esas mismas condiciones. Sobre la línea imperante en la actualidad en Itamaraty resulta explícito el título de un extenso artículo del controvertido vicedecano Samuel Pinheiro Guimaraes, “El destino de Brasil debe ser de grandeza”, publicado en la primavera del año 2004, cuando su país se disponía a implementar la actuación exterior pacífica más ambiciosa de su historia ⁽¹⁵⁾. Explicitaba de modo contundente lo que de forma sostenida ha sido una de las constates de la política exterior brasileña desde su periodo de independencia. Debe recordarse que desde entonces y a lo largo del siglo XIX Brasil sostuvo enfrentamientos –diplomáticos o militares– con la mayor parte de sus vecinos, fruto de lo cual rediseñó sus fronteras con incrementos sustanciales de territorio; que de hecho éste no haya sido ocupado completamente de forma efectiva a pesar del incremento exponencial de la demografía es una de las preocupaciones constantes en el ámbito de la política de defensa del país. Estos dos elementos estructurales, territorio y población, sumados al sustancial desarrollo industrial y comercial desde el comienzo del segundo tercio del siglo XX, hicieron de Brasil el incuestionado gigante del subcontinente. A lo largo de la última década, de forma apreciable con Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pero sobre todo bajo el gobierno de Lula, su política exterior ha dado un salto cualitativo en búsqueda de un liderazgo subregional, manifestación de ese gigantismo objetivo y medio fundamental para garantizar su continuidad en las próximas décadas.

El respaldo de la comunidad internacional con el que contó la Presidencia de Luis Inácio Lula da Silva desde su inicio, que fundamentalmente buscaba una consolidación definitiva de la democracia y un desarrollo económico que hiciera disminuir los tristemente famosos estigmas sociales, ha sido aprovechado por los gestores de la política exterior brasileña para diseñar una actuación extremadamente ambiciosa. La política diseñada en Itamaraty ha tomado como primer embajador al propio Lula, sabiendo proyectar hacia el exterior el carisma ya conocido por los brasileños. Sus anuales viajes al continente africano, sus

¹⁵ Pinheiro Guimaraes, Samuel: “Política exterior de Brasil y su relación con EE.UU. y Argentina”; es el prólogo a la obra Moniz Bandeira, Luiz Alberto: *Conflicto e integração na América do Sul – Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul 1870-2003)*; Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003. Puede encontrarse en <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Prologo.htm>

magníficas relaciones con los países árabes y China, su participación en el G-20 o la articulación de la campaña internacional de lucha contra el hambre le han convertido en uno de los líderes mundiales más conocidos. En el interior de las Américas, su figura es igualmente considerada por Washington que por Caracas, participa en todo tipo de foros regionales y su poder de convocatoria es irrechazable. La celebración de la primera cumbre presidencial de la nueva Comunidad Suramericana de Naciones (septiembre de 2005) fue la culminación de una actividad externa muy dinámica, manifiesta en el decisivo apoyo a la candidatura de Insulza a Secretaría General de la OEA, las efectivas embajadas extraordinarias a los países andinos en crisis y su compromiso en la resolución de la crisis de Haití. Lula además no ha corrido la suerte de otros líderes, tanto más reconocidos en el exterior cuanto cuestionados en el interior según avanzaba la ejecución de su programa. Las tensiones internas creadas por los escándalos de corrupción en su primera legislatura no han afectado al apoyo popular y Lula fue reelegido por amplia mayoría para un segundo mandato, que le mantendrán en el poder hasta el año 2010. Esa continuidad presidencial, la persistencia de los elementos estructurales – demográfico y geográfico-, el apreciable crecimiento económico y el sostenimiento de ambiciosas políticas exteriores sitúan a Brasil como el país con mayores posibilidades para erigirse como líder latinoamericano (¹⁶).

Venezuela: la continentalización de la Revolución Bolivariana

La figura del presidente Chávez se ha convertido en una de las más reconocibles de la escena internacional de los últimos años. Su carismático liderazgo, su explícita pretensión de exportar la revolución bolivariana, su lacónico discurso de denuncia contra Estados Unidos y, por encima de cualquier otra consideración, su utilización de los beneficios petrolíferos han hecho de él un icono referencial para la izquierda latinoamericana antisistema, un huésped incómodo incluso para sus aliados y el objetivo de todas las diatribas, desde Washington a las derechas de la región, pero también de la socialdemocracia y la izquierda más realista.

¹⁶ Una amplia autoevaluación sobre la política exterior brasileña desde Itamaraty en <http://www.amersur.org.ar/Pollnt/Itamaraty0506.htm>

Alrededor de Chávez se ha generado una hagiografía que se esfuerza por presentarle como un Bolívar reencarnado con el objetivo de encabezar una segunda liberación continental. En su origen el movimiento bolivariano solo contemplaba su actuación en el marco político venezolano, pero la trascendencia mediática de su carismático líder ha tenido una doble consecuencia: en el interior se ha generado una voluntad neotroskista de revolución permanente internacionalista y, ya en el exterior, han surgido admiradores de las estrategias formalmente revolucionarias desarrolladas en Venezuela. En la última oleada electoral el triunfo de este empeño ha sido notable; los émulos de Chávez en el arco andino, aspirantes a desencadenar en sus países esa revolución que incorpore definitivamente a las clases más desfavorecidas al debate político y la economía nacionales, se han impuesto en Bolivia –Evo Morales-, Ecuador –Rafael Correa- y han fracasado en Perú -Ollanta Humala-; en Centroamérica se ha manifestado con el retorno sandinista al poder en Nicaragua, pero el apoyo chavista a López Obrador en México se manifestó más como rémora que como estímulo. La actual política exterior venezolana presenta un marcado carácter ideológico, cuyas características más explícitas son su discurso retóricamente antiestadounidense, la defensa de políticas sociales transformadoras y una apuesta por exportar las bases de la revolución bolivariana a toda América Latina. Sin embargo, no es la ideología bolivariana lo que hace especialmente significativa a la actual Venezuela en el contexto interamericano, si no su más valioso y oscuro activo: el petróleo.

Venezuela posee las mayores reservas de crudos convencionales del hemisferio occidental, las mayores del mundo en crudo pesado y unas prometedoras expectativas en los sondeos gasíferos, lo que convierte al país en un elemento estratégico de primera magnitud en un planeta sediento de combustible. Pero además de sus reservas, existen dos elementos que hacen que este hecho adquiera aun mayor trascendencia; en primer lugar la “gubernamentalización” de la compañía monopolista de extracción y refino, PDVSA, que durante los años ochenta y sobre todo noventa se convirtió en un verdadero estado dentro del Estado (de hecho era notoria la subordinación a la gerencia de la compañía del mismo presidente Rafael Caldera durante su segundo mandato, 1994-1999). El enfrentamiento de la cúpula directiva de PDVSA a las transformaciones chavistas, que alcanzó el nivel de huelga general, sirvió al nuevo régimen como coartada para realizar una profunda

depuración de personal e introducir cambios normativos, haciendo desaparecer la anterior autonomía y vinculando su gestión a los designios del gobierno. El segundo factor trascendental a tener en cuenta es el nivel histórico que los precios del crudo han alcanzado tras la desestabilización del Medio Oriente y el crecimiento de la demanda mundial, casi triplicando los precios de referencia respecto al año 2002. Este aumento de los ingresos procedente de la exportación de crudo permite al gobierno de Chávez acometer actuaciones de una extraordinaria profundidad y diversidad, desde promoción de vivienda social al reforzamiento de los programa de armamento de las fuerzas armadas, pudiendo desviar considerables cantidades para acometer una ambiciosa política exterior ⁽¹⁷⁾. Esta capacidad de influencia no ha sido movida por la coyuntura electoral, sino que tiene voluntad de permanencia; la reciente aprobada Ley Habilitadora (enero de 2007) que le concede a Chávez plenos poderes legislativos, permitirá abordar una última fase de nacionalización de los carburantes (además de otras políticas tanto o más trascendentales, en los campos educativo, empresarial y agropecuario), por lo que el volumen de efectivo disponible para respaldar su acción exterior se mantendrá, o incluso aumentará, en un plazo medio.

Estructura ideológica, capacidades económicas y voluntad intervencionista hacen de la política exterior venezolana una de las más dinámicas y controvertidas del continente. Aunque buena parte de los gobiernos –incluido el colombiano- aplican la sordina para intentar aprovechar las oportunidades de alcanzar buenos acuerdos con Caracas, está muy presente y en aumento la inquietud por el afán intervencionista de Chávez, quien no gasta muchas energías en ocultarlo. Las crisis en los países del arco andino favorecen extraordinariamente las posibilidades de intervención, siendo Ecuador y Bolivia los casos más explícitos de exportación bolivariana; pero fuera de esta área además encuentran respaldo -no solo anímico- un amplio espectro de movimientos y partidos de toda América, desde los piqueteros argentinos al nicaragüense Frente Sandinista o el salvadoreño Frente Farabundo Martí. Esta política expansiva descansa a su vez sobre la constitución de grandes plataformas multinacionales, todas ellas vinculadas al ingreso de Venezuela en Mercosur y el respaldo al proyecto de la Comunidad Suramericana de Naciones, lo

¹⁷ Las directrices de la política exterior venezolana en http://www.mpd.gov.ve/prog-gob/pg_eqmun.htm

que por otro lado plasman el giro a la izquierda de los gobiernos suramericanos: plataformas que tienen en los proyectos de infraestructuras industriales (Petrosur) y financieras (Banco Suramericano de Desarrollo) las bases más funcionales, si bien no se descuidan los proyectos culturales (Mercosur cultural) y muy significativamente los de comunicación (Telesur). A través de su capacidad de influencia y de la indiscutible materialización de un liderazgo icónico para la izquierda radical, Chávez ha conseguido que la Venezuela bolivariana constituya en el presente una potencia en el subcontinente.

Argentina: la toma de conciencia de las debilidades estructurales

La inicialmente exitosa política de paridad monetaria que puso en marcha el tándem Menem-Cabralo hizo que la sociedad argentina de la primera parte de los años noventa recupera una confianza perdida por la crisis de la deuda de los ochenta -generalizada en toda Iberoamérica- e incluso albergara la esperanza de alcanzar los niveles de bienestar de mitad de siglo. La escasa solidez sobre la que se asentaba el proceso de crecimiento y especialmente el largo sostenimiento artificial de la paridad peso-dólar –unido a la devaluación de la moneda brasileña- precipitaron aquellas esperanzas en la mayor crisis argentina de la última etapa democrática. Crisis a la vez financiera, social y consecuentemente política, con el triste espectáculo de una sociedad movilizada contra su clase política, un sistema bancario en entredicho y una rápida sucesión de Presidentes, derribados por la fuerza de la calle y la incapacidad de los partidos para encauzar las demandas de regeneración. A pesar de estos graves inconvenientes, Argentina mantiene su pretensión de liderazgo regional, si bien con un tono de ambición menor que los países anteriores.

El gobierno justicialista de Kirchner supo gestionar el estrecho margen de maniobra con el que inicialmente contaba (comenzando por el escaso peso del mismo Presidente dentro de su partido), recuperar el diálogo con las instituciones financieras internacionales, reflotar la economía y recuperar la confianza de amplias capas sociales anteriormente refractarias a todo compromiso político. Centrada la atención en asuntos internos, la política exterior ha sido la gran sacrificada; por el contrario, ni siquiera se ha sabido aprovechar para realizar un examen y toma de conciencia de la situación internacional latinoamericana, manteniendo una seguridad

en capacidades poco realistas que genera unas expectativas muy por encima de las posibilidades actuales del país (¹⁸). Esta disparidad aún se pone más en contraste cuando se realiza un obligado ejercicio comparativo con sus dos vecinos, Brasil y Chile, a cuyas economías y políticas exteriores y de defensa Argentina se encuentra mucho más vinculada de lo que está dispuesta a reconocer. En estas circunstancias, el mantenimiento de una pretensión de liderazgo regional tan solo puede entenderse bajo tres puntos de vista coincidentes: como un reflejo condicionado, sin evaluación realista de las posibilidades actuales; la segunda opción, más positiva, es la aparición de una confianza en la recuperación de niveles de desarrollo alcanzados en el pasado; por último y nada secundario, se encuentra la obligación de todo gobernante en la Casa Rosada de mantener, siquiera de forma testimonial, un alto nivel de prestigio y ambición exterior.

Chile: el ambicioso dinamismo de la moderación

En los últimos años Chile ha ido transformando los objetivos de su política exterior de forma paulatina y discreta, sin pretender alcanzar un protagonismo ostentoso, pero logrando unos niveles de eficacia, persuasión e influencia sin precedentes. El éxito de su modelo de transición política, manteniendo la estabilidad de las instituciones y logrando una gobernabilidad envidiable, se ha visto ratificado por un desarrollo económico -que contrasta con la limitación de sus capacidades- basado en su apertura al comercio internacional.

Chile protagonizó a lo largo de los años noventa un salto cualitativo sin precedentes, sacando adelante y a la vez con ejemplar eficacia la transición hacia la democracia y la incorporación al sistema comercial global. El resultado es de una creciente originalidad en el contexto iberoamericano: instituciones estables con pleno Estado de derecho, economía saneada y en sostenido crecimiento, amplias clases medias con un regular reparto de la riqueza. Esto ha permitido a los gobernantes del Palacio de la Moneda diseñar una sólida acción exterior, ajena de ambiciones poco realistas y buscando prioritariamente la seguridad de los intereses nacionales.

¹⁸ Los "Objetivos estratégicos" de la política exterior argentina en <http://www.mrecic.gov.ar/>

El éxito de Chile ha ocasionado admiración, recelo y envidia. En un sistema económico internacional que prioriza las alianzas regionales, Chile apostó por el mantenimiento de su completa autonomía, si bien manejó con habilidad las posibilidades de vinculación bilaterales; su TLC con México, los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y la Unión Europea, la apertura a los mercados asiáticos o su particular vinculación con Mercosur hacen de Chile un socio muy buscado. Si la visualización máxima de las capacidades comerciales chilenas se puso de manifiesto con la celebración en Santiago de la última reunión del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, la ratificación del prestigio alcanzado en las relaciones interamericanas ha sido la designación del exministro Insulza como secretario general de la OEA.

Esto a pesar de contar con enconados opositores al nombramiento; por que la cara menos positiva de este éxito es la alimentación de recelos por parte de sus vecinos. En la actualidad están ya superados los periódicos enfrentamientos –por fortuna casi exclusivamente diplomáticos- con Argentina, a consecuencia del gran número de contenciosos fronterizos abiertos, lo que hacía que en cada uno de los países se contemplara como principal amenaza a su seguridad la acciones del vecino. El propio Kirchner ratificó ante el Parlamento en Valparaíso que Chile había dejado de ser considerado como una amenaza y, en consecuencia, los planes estratégicos de sus fuerzas armadas abandonarían tales supuestos. No ocurre lo mismo con los vecinos del norte, Perú y especialmente Bolivia, con quien existen contenciosos fronterizos derivados de las ampliaciones territoriales chilenas conseguidas en la guerra del Pacífico (1879-1883). El nacionalismo peruano ha utilizado recurrentemente el irredentismo como válvula de escape a las tensiones internas (la más reciente, la debilidad actual del gobierno de Toledo) y la pérdida de la salida al mar de Bolivia es considerada como la mayor catástrofe nacional del país, siendo objeto de reiteradas reclamaciones, ahora reforzadas por la búsqueda de un puerto a través del que exportar su considerable riqueza gasífera. A pesar de esto y sin tener una voluntad explícita de liderazgo regional, Chile tiene capacidades suficientes para desempeñar un importante papel continental, lo que le convierte en un aliado imprescindible de quien pretenda alcanzar ese liderazgo.

CAPÍTULO CUARTO

**LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES:
¿NUEVAS AMENAZAS O ALIADOS
DE LAS FUERZAS ARMADAS**

LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES: ¿NUEVAS AMENAZAS O ALIADOS DE LAS FUERZAS ARMADAS?

Por SONIA ALDA MEJIAS

La crisis de gobernabilidad que afecta, aunque en diferente medida, a la región latinoamericana ha generado una respuesta ciudadana de descontento que se manifiesta en la protesta social protagonizada por los nuevos movimientos sociales. En los últimos años su capacidad de movilización y el nivel de inestabilidad política alcanzado han puesto en alerta a los gobiernos, hasta el punto de llegar a considerarlos como nuevas amenazas a la seguridad nacional. Sin embargo, esta no es la única opción adoptada. El título del presente capítulo pretende poner de manifiesto las dos visiones contrapuestas bajo las que se consideran en la actualidad a los movimientos sociales, desde el ámbito de la defensa. La diferencia está determinada por la consideración dada a los nuevos movimientos sociales, bien como nuevas amenazas para la seguridad o como defensores y pilares de la misma.

Dependiendo de una u otra posición la misión asignada a las Fuerzas Armadas es también diferente. En el primer caso los militares deben actuar como fuerzas represoras, siendo considerados por los movimientos sociales como “enemigos” de los pueblos. En el segundo caso, partiendo de la crítica de esta misión represora, el objetivo es implicar a éstas y a los nuevos movimientos sociales en una unidad de acción orientada a la defensa. El desarrollo nacional será entonces donde se concentrará el mayor esfuerzo militar, entendido como el medio más eficaz de contribuir a la Seguridad y Defensa Nacional. Esta posición ha sido adoptada por los países agrupados bajo el llamado populismo de izquierda, como Venezuela y Bolivia. Pese a las importantes diferencias existentes entre ellos, es posible encontrar como elemento común: la consideración de los nuevos movimientos sociales como aliados del poder y de las propias Fuerzas Armadas. Al igual que en Cuba, régimen de referencia para los gobiernos venezolano y boliviano, esta visión común parte de la necesaria y estrecha colaboración y unidad que estos gobiernos consideran debe existir entre el pueblo y las Fuerzas Armadas.

Constatada las diferentes visiones y políticas existentes así como la asignación de misiones militares que corresponde en cada caso, se pretende contemplar las implicaciones políticas que tienen. La represión de la movilización popular redundando en la dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior, ya que además de ésta misión también se está empleando a las Fuerzas Armadas para la lucha contra el narcotráfico o la delincuencia organizada de forma generalizada en toda la región latinoamericana. Esta tendencia puede proporcionar mayor autonomía y poder a los militares, un obstáculo que dificultaría la consolidación de la democracia. La cuestión es si las propuestas de los nuevos movimientos sociales y de los gobiernos alternativos resuelven los posibles problemas de militarización derivados de dedicar las Fuerzas Armadas a la seguridad interior. En otras palabras, si la contribución al desarrollo nacional, como misión militar, favorece el principio de la supremacía civil.

Para profundizar en las visiones adoptadas por los diferentes gobiernos será preciso considerar el nuevo concepto de seguridad adoptado en la región. De acuerdo a su carácter multidimensional ha sido posible asignar a las Fuerzas Armadas misiones que no se corresponden con las funciones militares originarias y tradicionales, ya que la amplitud del concepto ha trascendido el significado convencional de la defensa. De esta forma tanto la represión de la movilización social como el desarrollo nacional, misiones de seguridad interior, pueden ser consideradas como misiones legítimas de las Fuerzas Armadas, bajo los presupuestos de esta nueva concepción de seguridad. No obstante tanto un cometido como otro no son nuevos. Se ha mantenido una tradición, aún durante las transiciones democráticas, en las que las FFAA se han mantenido implicadas en cuestiones de ámbito interno, ante la debilidad de las estructuras estatales.

Con todo ello se pretende demostrar que pese a la radical diferencia existente entre una y otra posición las implicaciones sin embargo no son muy distintas. Se constatará que si bien los planteamientos desarrollados son opuestos, y las misiones distintas su aplicación práctica tiene efectos similares para las democracias latinoamericanas. Las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas, tanto en un planteamiento como en otro favorece la militarización de las instituciones civiles. Un obstáculo para consolidar regímenes democráticos con Estados estructuralmente débiles sometidos, en estos momentos, a una crisis de gobernabilidad.

Democracia y seguridad: la crisis de gobernabilidad regional y la respuesta de los nuevos movimientos sociales

Pese a la pluralidad de la región latinoamericana y sus diferencias puede afirmarse el surgimiento generalizado de nuevos actores sociales y políticos. Entre ellos figuran los nuevos movimientos sociales cuyo origen han de explicarse por la crisis de representatividad que padece la democracia en América Latina. Su capacidad de influencia es distinta según las subregionales o países pero ciertamente se encuentran presentes en todos ellos. En mayor o menor medida la ciudadanía latinoamericana, desde la década de los noventa, comenzó a cuestionar los partidos políticos y el sistema representativo. En relación directa a esta crítica surgieron los nuevos movimientos sociales, inicialmente como movimientos de protesta y en la actualidad, según los casos, incluso como alternativas de gobierno.

Transcurridos 25 años de democracia en América Latina, tras superar la transición, la fase de consolidación se encuentra ante una serie de obstáculos, relacionados con la creciente incapacidad de los gobiernos elegidos para ofrecer respuestas eficaces a los problemas políticos, económicos y sociales de los ciudadanos. Se ha generado una situación conflictiva entre gobernantes y gobernados en la que los ciudadanos cuestionan de manera permanente el funcionamiento de sus instituciones representativas. En esta crisis los partidos políticos son objeto de crítica y de rechazo frontal. La incapacidad de ejercer su papel de intermediación y, sin embargo, la dedicación a sus intereses particulares y a la corrupción ha conducido al rechazo y la crítica popular (¹⁹).

Estos problemas explican una reacción social basada en la acción directa y la negación de intermediarios, aspectos fundamentales que caracterizan a los nuevos movimientos sociales. A pesar de la fragmentación y la heterogeneidad de los nuevos movimientos sociales, en oposición al movimiento obrero tradicional o a los partidos de masas, ello no impide extraer aspectos comunes o al menos dominantes. Junto a la democracia participativa o directa coinciden en la crítica al *neoliberalismo*. Asimismo el *antiimperialismo* es central y está presente en todas sus

¹⁹ El área andina es un área particularmente afectada por una profunda crisis de gobernabilidad, en la que los partidos políticos tiene una importante responsabilidad. Para una visión general véase, VV.AA, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Agora Democrática, Lima, 2004.

proclamas. Dos aspectos que se consideran íntimamente relacionados ya que las políticas de liberalización económica y las privatizaciones han permitido la instalación de multinacionales mediante las cuales Estados Unidos, particularmente, ha impuesto su poder e incluso su cultura. Finalmente estas imposiciones imperialistas menoscaban la soberanía de los países afectados. De ahí que también el *nacionalismo* sea otro de los aspectos destacables de dichos movimientos. Las políticas privatizadoras en ámbitos que afectaban directamente a bienes naturales han sido sistemáticamente combatidas. Bajo este planteamiento la firma de los Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos ha sido recientemente uno de los principales motivos de protesta de numerosas organizaciones centroamericanas, como actualmente en la región andina. Estos acuerdos son el medio perfecto de dominación del imperialismo norteamericano, según las denuncias de dichas organizaciones.

Pese a la fragmentación política, estas nuevas organizaciones han logrado articularse en una tupida e infinita red que les proporciona dimensión internacional. En este sentido a pesar de ser profundamente críticos con la globalización, su incorporación a este proceso les ha permitido desarrollar una vocación universalista que aumenta su poder de convocatoria y movilización.

Además de las características señaladas también pueden señalarse formas de protesta y de movilización similares como han puesto de manifiesto las protestas de organizaciones como los piqueteros en Argentina, el Movimiento de los Trabajadores sin Tierra, en Brasil, el movimiento indígena, en Ecuador, o las organizaciones quichés y aymaras en Bolivia, con cuyo apoyo el Movimiento al Socialismo (MAS) ganó las elecciones en diciembre de 2005 y su candidato, Evo Morales, accedió a la Presidencia. Sin embargo, éstas son sólo algunas de las organizaciones que han logrado mayor impacto mediático ⁽²⁰⁾.

Así estructurados, los efectos de la movilización han sido muy variados. De las movilizaciones de estas nuevas organizaciones se han obtenido importantes avances en el reconocimiento de actores sociales históricamente discriminados,

²⁰ Para una visión más completa J. Seoáne (comp.), Movimientos sociales y conflicto en América Latina, Clacso, Buenos Aires, 2003 y Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.), Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo, México, 2005.

favoreciendo un efecto democratizador. Sin embargo, la frustración y la decepción de la ciudadanía ante los fracasos de los gobernantes y de los partidos políticos han alimentado una radicalización que también ha conducido a efectos contrarios. El caso más extremo de sus actuaciones ha sido provocar la caída de diferentes presidentes constitucionales.

Niveles de inestabilidad provocados por los nuevos movimientos sociales y el temor al desbordamiento de los Estados

Para finalizar con la caracterización de los nuevos movimientos sociales es preciso señalar la movilización popular como principal medio de protesta. En la medida que su origen en buena parte se explica como rechazo a las instituciones representativas y como reivindicación de la acción directa popular las manifestaciones, las marchas multitudinarias o los cortes de carretera son las formas de actuación más comunes. Esto no significa que rechacen la vía electoral como medio para alcanzar sus demandas. De hecho hay diferentes ejemplos en la región en los que los movimientos sociales se han constituido en partidos políticos y han competido en las elecciones locales y nacionales. Si bien se encuentran siempre bajo sospecha de caer en los mismos errores que los partidos políticos tradicionales, cuando no han sido acusados de haberlos cometido. Según los casos, su ascenso electoral ha sido espectacular. En Ecuador, Pachakutik-Nuevo País tiene representación parlamentaria desde 1996, desde entonces también han ganado alcaldías y llegaron a formar parte del gobierno de Lucio Gutiérrez, tras las elecciones en 2003. En el año 2002, en Bolivia el MAS encabezado por el líder cocalero, Evo Morales, se convirtió en la segunda fuerza política en el Parlamento y el Movimiento Pachakuti, dirigido por Felipe Quispe, también logró representación parlamentaria. En diciembre de 2005, el MAS obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento y Evo Morales ganó la Presidencia. No obstante ni aun constituyendo partidos renuncian a las movilizaciones, muy al contrario las lideran, también aquellas que han estado orientadas directamente al derrocamiento de un presidente.

La priorización de la movilización, como principal medio de presión, ha conducido a situaciones de absoluta ingobernabilidad. A través de eficientes formas de organización los nuevos movimientos sociales han llegado a paralizar un país. Bolivia ha sido bloqueada en diferentes ocasiones, mediante el corte de las carreteras más importantes, y las principales ciudades asediadas generando

problemas de abastecimiento. La organización del cuartel general de Q'alachaca, en el año 2000, ilustra el nivel de eficiencia de estas organizaciones para organizar la protestas. En este caso, la autoridad estatal fue sustituida por las autoridades de las comunidades indígenas en el área de protesta y a través de un complejo sistema de turnos dichas comunidades cercaron la capital del país. La última vez que tuvieron lugar estos bloqueos se logró forzar la renuncia de Carlos Mesa y el nombramiento como presidente provisorio del presidente del Tribunal Constitucional Eduardo Rodríguez Veltzé, en el año 2005.

La renuncia de presidentes constitucionales son las máximas expresiones de protesta de estas organizaciones. El nivel de inestabilidad ha provocado, desde el año 1997, la caída de siete presidentes constitucionales a través de los llamados "golpes de pueblo" ⁽²¹⁾. Aunque no se pretenda afirmar que éste es un objetivo programado de dichos movimientos, lo cierto es que puede abrir una dinámica política muy peligrosa ⁽²²⁾. No sólo porque lograr la caída de un presidente proporciona suficiente poder a dichos movimientos populares para llevarlo a cabo de nuevo, sino porque provoca una dinámica política que alimenta la crisis de gobernabilidad e inestabilidad que ha favorecido el surgimiento de estas organizaciones populares. Las consecuencias derivadas de la actuación de los gobernantes, principal causa de esta crisis, y la reacción de la ciudadanía ante ésta puede derivar en una espiral que colapse una sociedad y en cada paso se debilite más aún una autoridad estatal, ya débil, y los principios democráticos que organizan el régimen político.

En efecto, esta dinámica no se expresa únicamente en los momentos episódicos de máxima tensión, como la caída de un presidente, sino que esta situación se alcanza

²¹ Carlos M. Vilas, "Democracias tambaleantes, pueblos en furia, ¿Del golpe militar al golpe de pueblo?", marzo 2004, <http://web.usf.edu/iac/islac/download/Carlos%20Vilas-GOLPES%20DE%20PUEBLO.doc>. En el Ecuador en 1997, Abdalá Bucaram; en 2000 Jamil Mahuad y en 2005 Lucío Gutiérrez fueron expulsados del poder por presión popular. En Perú la protesta generalizada forzó la renuncia de Alberto Fujimori, tras cometer fraude electoral. En la Argentina las movilizaciones forzaron la renuncia de Fernando de la Rúa en 2001 y en Bolivia las renunciaciones de Gonzalo Sánchez de Lozada, en 2003 y de Carlos Mesa en 2005.

²² Sobre los movimientos sociales y las consecuencias de la movilización social ante la falta de respuestas gubernamentales, Sonia Alda, "Propuestas alternativas a la democracia representativa. Nuevos movimientos sociales", en Isidro Sepúlveda (ed.), Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2006, pp. 249.

tras un período previo de gran inestabilidad social. Siguiendo el ejemplo boliviano, la protesta y su intensidad desembocaron en una inercia que aumentó en la misma proporción que la crítica a los partidos y a la deslegitimación del sistema político. Entre 2000 y 2004 -en los gobiernos de Banzer, Quiroga, Sánchez de Lozada y Mesa- Bolivia fue sacudida por 14.513 bloqueos, marchas, huelgas y paros; 9,9 por día (²³). Antes situaciones como esta, generalmente las fuerzas de seguridad del Estado se ven desbordadas y son incapaces en muchos casos de controlar estas movilizaciones. Los militares se convierten entonces en la solución. Ante las situaciones de protesta generalizada se ha recurrido con frecuencia a decretar el estado de sitio de forma recurrente pese a ser una situación excepcional (²⁴), y para su aplicación es imprescindible la colaboración militar.

La incapacidad para dar soluciones políticas, económicas y/o sociales para evitar estas crisis, ha favorecido que numerosos gobiernos latinoamericanos hayan optado por catalogar a dichas organizaciones como “nuevas amenazas” y recurrir a la represión con el fin de evitar o frenar la conflictividad social. Aunque por el momento no todos los países se han visto afectados por el nivel de movilización social no pueden considerarse libres de semejante “amenaza” debido al contundente capital de movilización de la región. Un factor revelado por el número de ciudadanos que considera que lo mas efectivo para cambiar las cosas, ante la presente crisis de representatividad, es participar en movimientos de protesta (²⁵). Este capital de

²³ “Los discordes en discordia”, *Anuario 2005*, www.bolivia.com. Según el Instituto Nacional de Estadística, en 2000, durante el gobierno de Banzer, hubo 2.193 manifestaciones, marchas, huelgas, paros, bloqueos y tumultos en Bolivia. La media sería seis por día. En 2001, 6,4 movilizaciones por día. En el gobierno de Sánchez de Lozada, en 2002 hubo una media de 5,9 movilizaciones por día. En 2003 desde la guerra del gas en los meses de septiembre y octubre, hasta la caída del Presidente, hubo 10, 6 movilizaciones diarias. En 2004 pese a la tregua social con Carlos Mesa, las manifestaciones fueron de 10,7 por día. En 2005, las manifestaciones vuelven a arreciar, con demandas nacionalistas, regionalistas y separatistas, en Oriente y con la reivindicación de la nacionalización del gas y de la instalación de una Constituyente, que fuerzan la renuncia de Carlos Mesa.

En el caso de Perú donde se considera que los movimientos sociales no tienen la misma fuerza que en Ecuador o Bolivia, las movilizaciones afectan diariamente al país. Véase Jean Carlo Huaroc, R. Chiri, J. Caverro, *Gestión de conflictos sociales. Perú, Bolivia y Ecuador*, Serie Democracia, n° 12, Comisión Andina de Juristas-Embajada de Finlandia, Lima, 2006, pp. 31-57.

Sobre un ejemplo de la protestas social en la región J. Seoáne y Clara Algranati, “La geografía política del conflicto social en América Latina”, www.rebellion.org.

²⁴ Stephanie Alenda, “Bolivia: La erosión del pacto democrático”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, n° 1-2 (Enero-Junio 2004), p. 9, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART4112c9b126f28.pdf>. Véase cuadro donde figuran los estados de sitio impuestos y las movilizaciones que los suscitaron de 1985 a 2000 en el caso boliviano.

²⁵ Exactamente el *Informe Latinobarómetro 2006*, www.latinobarometro.org, considera que este capital de “bastante contundente”, p. 22.

movilización y la incapacidad gubernamental para dar otras soluciones son los motivos que han predisposto a buena parte del área a considerar los movimientos sociales como “nuevas amenazas” y con ello a emplear a las Fuerzas Armadas como herramientas de represión contra los nuevos movimientos sociales. Esta misión refuerza una tendencia ya manifestada respecto a la implicación de los militares en misiones de seguridad interior, legitimada por el combate a las nuevas amenazas.

La dedicación a cuestiones de seguridad interior, desde la década de los noventa, no deja de complejizar el proceso de consolidación democrático latinoamericano, ya que se corre el riesgo de proporcionar una excesiva presencia a las Fuerzas Armadas en la sociedad civil.

Las nuevas amenazas y la implicación de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno

La Declaración sobre Seguridad de las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003, asumió un concepto multidimensional de seguridad para el ámbito hemisférico, ampliando así la definición tradicional de la seguridad de los Estados. Con los cambios ocurridos tras el final de la guerra fría han surgido nuevos problemas que pretenden resolverse con un concepto de seguridad cuya dimensión alcanza el ámbito económico, social, político, cultural y ecológico. Su amplitud, debido a la influencia de la seguridad humana, se explica en la medida en que no son los estados sino las personas el objeto principal de protección. El desarrollo de las potencialidades humanas se considera el mejor medio de protección ya que de esta forma se asegura un desarrollo sostenible y con ello se evita la reproducción de las causas de los conflictos actuales ⁽²⁶⁾. En coherencia con la amplitud y las preocupaciones de esta nueva definición de seguridad, las amenazas han cambiado respecto a su cantidad y calidad respecto al pasado. No sólo forman una extensa lista ⁽²⁷⁾, sino que también a

²⁶ “Human Security Now”, Informe Final de la Comisión de Seguridad Humana presentado a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, el 1 de mayo de 2003. Disponible en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>. Respecto a la Seguridad Humana en América Latina, Francisco Rojas Aravena, Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe, UNESCO, 2002.

²⁷ “Declaración OEA sobre Seguridad en las Américas. Emitida por los países de la OEA el 28 de octubre de 2003”, Punto 4, apartado m,

diferencia de las “amenazas tradicionales”, ya no son aquellas dirigidas por un Estado contra otro.

Este planteamiento tiene el riesgo de favorecer o potenciar la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno. En la medida en que la amplitud de este nuevo concepto permite considerar casi todo como una amenaza es de gran utilidad para reforzar una tendencia que ya existía. En efecto, para buena parte de los especialistas la actual dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior esta siendo legitimada mediante la adopción de este nuevo concepto multidimensional de la seguridad humana ⁽²⁸⁾. No obstante, también hay acuerdo, por parte de los expertos, en reconocer que no es tanto la doctrina en sí la que favorece la dedicación de los esfuerzos militares al ámbito interno como la interpretación interesada que pueda hacerse de ésta. De hecho, la adopción de la seguridad humana por el resto de la comunidad internacional no ha tenido necesariamente los mismos efectos. Hay una característica general que puede ayudar a entender las diferentes interpretaciones realizadas sobre este nuevo concepto de seguridad. Concretamente, en aquellos países donde padecen un entramado institucional débil, su adopción ha significado la dedicación de los militares al ámbito interno, abandonando las funciones de defensa de la integridad

http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Declaracin_OEA_sobre_Seguridad_en_las_Amricas.html.

“La seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”.

En coherencia con este concepto de seguridad, la “Declaración de Quito” correspondiente a la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, noviembre de 2004, <http://www.icj.org/IMG/pdf/MoDdec.pdf>, no establece líneas divisorias entre las competencias de las Fuerzas Armadas y de Seguridad.

²⁸ Las opiniones vertidas a este respecto véase Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto 2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

territorial frente a un enemigo externo. Un problema que no ha tenido lugar en realidades nacionales con sólidas instituciones y fortaleza estatal.

En América Latina de acuerdo a las actuales circunstancias, tanto civiles como militares se encuentran tentados de instrumentalizar este concepto multidimensional de seguridad para asegurar esta particular interpretación. Los gobiernos civiles ante la falta de políticas de seguridad pública y la incapacidad para hacer cumplir la ley, han empleado estos nuevos conceptos de seguridad para legitimar la asignación de estas misiones a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, la represión militar no es la solución mas adecuada para tratar problemas de carácter social y político. Por su parte, las Fuerzas Armadas han sido muy receptivas a estas misiones por su anhelo de encontrar “nuevas amenazas” que justificasen su papel, después del fin de la guerra fría. Ante la falta de una amenaza externa, este nuevo concepto de seguridad les ha permitido justificar su papel. Bajo esta nueva concepción que articula seguridad y desarrollo, los militares se consideran implicados en los conflictos sociales o la inseguridad generada por la pobreza y la desigualdad social. Con ello tiene lugar “una redefinición de sus roles, ya no de guardianes sino de reconstructores de la nación, facilitadores, propiciadores y protectores de los intereses internos e individuales” (29). Esta interpretación interesada, tanto de civiles como de militares, es la que favorece un proceso en el que la frontera entre seguridad ciudadana y defensa es cada vez mas difusa, ya que las misiones de seguridad interior adquieren cada vez mas importancia. La principal consecuencia es el riesgo de *militarizar la seguridad interior y securitizar la agenda de desarrollo nacional*.

Tanto la militarización de la seguridad interna como la securitización de la agenda de desarrollo nacional son efectos posibles de las políticas aplicadas en la actualidad. Mientras que problemas como la conflictividad social, el narcotráfico o la delincuencia, problemas que exigen ser tratados mediante políticas públicas desarrollo, sean tratadas como “nuevas amenazas” y se aplique la represión militar cabe la posibilidad de militarizar la seguridad interior. Si consideramos la otra

²⁹ Lilian Bobea, “¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policificación militar. Tendencias e implicaciones”, en *Políticas de Defensa: Desafíos externos y restricciones internas*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002, p. 30

tendencia existente en la región, la asignación del desarrollo nacional como misión principal de las Fuerzas Armadas, puede dar lugar a la securitización de la agenda de desarrollo. Esta opción estaría siendo adoptada por los populismos de izquierda como alternativa a la represión militar, una política que ha sido objeto de crítica por dichos populismos y los movimientos sociales. Con todo, pese a ser enfoques diferentes las consecuencias derivadas de ambos planteamientos pueden ser similares en la medida en que en ambos casos las Fuerzas Armadas copan ámbitos correspondientes a las instituciones civiles. Las parcelas de poder e influencia proporcionadas tanto por una misión como otra al ámbito militar no pueden dejar, cuanto menos, de obstaculizar la consolidación de la supremacía civil. Una exigencia imprescindible en toda democracia respecto al poder militar.

La militarización de la seguridad interior

La seguridad interior no es una misión nueva para los militares en la región. Durante los años sesenta y los setenta la Doctrina de Seguridad Nacional, en el contexto de la guerra fría, se asentó el principio del enemigo interior y los regímenes militares establecidos coparon la seguridad interior. En los años ochenta, durante la transición democrática, se pretendió reducir el papel de los militares, como parte del proceso necesario de desmilitarización. Sus misiones se restringirían a la defensa exterior y la profesionalización de la policía haría posible su eficaz dedicación a la seguridad interior. Sin embargo, buena parte del problema fue el fracaso de la transformación del cuerpo policial. Su falta de preparación, de medios y la corrupción la incapacitaron para llevar a cabo su cometido. Por estos motivos, desde hace años, la policía figura entre las instituciones más desprestigiadas para la ciudadanía. En los noventa, a la imposibilidad de contar con una policía eficiente y profesional, se sumó el incremento de la delincuencia en la región, de la movilización social, factores que han dado lugar a replantear la vuelta de las fuerzas armadas a cometidos de orden interno ⁽³⁰⁾.

³⁰ Un buen ejemplo del recurso a las Fuerzas Armadas es la reciente medida tomada por el nuevo Presidente de México. Felipe Calderón ha decretado el envío de tropas y policía federal a la ciudad de Tijuana ante la alarma que ha suscitado el nivel de violencia generado por las bandas criminales relacionadas con el tráfico de drogas. Además del patrullaje de la ciudad, el Ejército ha sido el encargado de desarmar y acuartelar a los 2300 miembros de la policía local, sospechosa de corrupción y de ser cómplices de dichas bandas. No es la primera vez que los cuerpos policiales de Tijuana están bajo sospecha. En abril de 2002, los militares desarmaron a medio centenar de agentes

En este contexto de la larga lista de nuevas amenazas que se reconocen a partir de este nuevo concepto de seguridad hemisférica junto a los “populismos radicales” o movimientos sociales, el combate del narcotráfico, la delincuencia y el crimen organizado, así como el terrorismo, han reforzado particularmente las misiones de seguridad interior en las Fuerzas Armadas. En la definición y prioridad otorgada a estas amenazas y en la manera de afrontarlas es posible apreciar la influencia de Estados Unidos. De hecho es tradicional la influencia norteamericana en el pensamiento estratégico de la región, como se pone de manifiesto desde la guerra fría. Sin embargo, aunque el peso de las preocupaciones de Estados Unidos en materia de seguridad es fundamental para comprender este proceso de militarización de la seguridad interior no pueden olvidarse los intereses latinoamericanos. Como se ha puesto de manifiesto la propia realidad latinoamericana y las decisiones de los gobiernos de la región son decisivos para entender el predominio de esta tendencia. La competencia en la región por ganarse fondos de ayuda norteamericana también explica que los latinoamericanos sean los primeros en apresurarse en adoptar dichas amenazas y combatirlas mediante la represión militar.

Los movimientos sociales en la lucha contra el terrorismo

La adopción del terrorismo como amenaza, en América Latina, tras el 11 de septiembre de 2001 (11-S) pone de manifiesto el nivel de influencia de Estados Unidos en los planteamientos estratégicos de la región. No es sólo el problema sino también su tratamiento lo que algunos países latinoamericanos han adoptado de la visión norteamericana. Además de asumir un problema que no es prioritario en América Latina, también se ha asimilado la misma visión sobredimensionada de éste. De esta forma cabe el riesgo de reducir problemas de otra naturaleza como amenazas terroristas. Si bien ha de insistirse en que a la presión ejercida por la gran potencia, la receptividad de muchos gobiernos latinoamericanos por asumir estos presupuestos de seguridad ha favorecido esta tendencia.

de la Policía Ministerial, Municipal y funcionarios penitenciarios, que fueron detenidos y acusados de proteger al cartel de narcotraficantes de los hermanos Arellano Félix, conocido como el cartel de Tijuana. Véase *El País*, 7/01/07.

La extensión de “la guerra contra el terrorismo” a toda la región hemisférica ha conducido a centrar la atención en la llamada triple frontera. Esta zona fronteriza donde coinciden las fronteras de Brasil, Argentina y Paraguay es considerado por Estados Unidos como una zona de concentración de terroristas islámicos donde encuentran financiación y protección por parte de la población musulmana que habita la zona. Sin embargo, las preocupaciones norteamericanas no se reducen a localizar posibles focos de terrorismo islámico o internacional en la región, la sobredimensión del problema ha conducido a que se haya comenzado a identificar diferentes hechos como muestras de terrorismo local. La aplicación de un concepto amplio y difuso de terrorismo, por la administración Bush, ha dado lugar a que todos los problemas de la región puedan ser considerados potenciales amenazas terroristas. Así bajo este prisma se dibuja un diagnóstico distorsionado de la realidad, donde los problemas reales de terrorismo quedan entrelazados o superpuestos con otros problemas de seguridad nacional o internacional. A ello debe agregarse que, de acuerdo con esta visión, la respuesta ha de ser esencialmente militar ⁽³¹⁾. Con ello se legitima la intervención de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior.

El impacto de esta visión es evidente. De forma directa o indirecta, en mayor o menor grado, ha acabado por influir en toda la región, aún en el Cono Sur donde podría detectarse una mayor resistencia, en este momento, a reconocer las amenazas terroristas que para la administración Bush son evidentes. En Brasil, el presidente Lula acaba de reducir actos de violencia criminal ocurridos en el estado de Río de Janeiro como actos terrorista y ha decretado el envío de las Fuerzas Armadas, junto con policía federal para ponerles freno ⁽³²⁾. En Colombia la influencia es directa. Pese a la evolución experimentada por el largo conflicto colombiano, la característica fundamental sigue siendo la existencia de la guerrilla aunque el gobierno ha optado por reducirlo a un problema de terrorismo cuyo combate llevan a cabo los militares ⁽³³⁾. Esta sobredimensión del problema terrorista ha acabado por considerar el narcotráfico e incluso los nuevos movimientos sociales como parte del

³¹ Gaston Chillier y Laurie Freeman, “El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Un amenaza en potencia”, *Informe especial de WOLA*, julio 2005, pp. 6-7.

³² Lanacion.com, 4/01/07, <http://www.lavoz.com.ar>.

³³ G. Chillier y L. Freeman, “El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA...”, op.cit, pp. 6

problema terrorista. Una visión secundada por diferentes gobiernos latinoamericanos que también consideran que la solución militar es para todos estos problemas la mejor posible.

El conflicto mapuche en Chile puede ser un ejemplo de la influencia de este planteamiento, pese a que no ha existido intervención por parte de las Fuerzas Armadas. Desde el año 1999 el conflicto por tierras que mantienen los mapuches con el gobierno y dueños de tierras fue considerado una amenaza a la seguridad nacional. En el año 2006 se ha aplicado una ley antiterrorista para enjuiciar las actuaciones delictivas de cuatro miembros de esta comunidad.

El caso más paradigmático es el de Bolivia donde la asociación indiscriminada de terrorismo, narcotráfico y cocaleros ha acabado por criminalizar a los movimientos sociales. Ante su crecimiento e importancia, el Documento de la CIA "Tendencias Globales 2015", publicado en el año 2004, consideraba que sería preciso enfrentar el problema que significaría, en los próximos años, el fortalecimiento de los movimientos sociales y en concreto de los movimientos indígenas. En el mismo año en el Informe al Congreso, el comandante del Comando Sur, general James Hill, alertó al Comité de Asuntos Militares de la Cámara de Representantes de los peligros existentes en el Hemisferio Occidental para la Seguridad Nacional de Estados Unidos. Entre ellos se destacaron los movimientos sociales, calificados como populismos radicales. Los casos más sobresalientes señalados fueron Venezuela y Bolivia. Este radicalismo ya se vinculaba al narcoterrorismo, al punto de considerar que esta república corría el riesgo de convertirse en un narcoestado por la actuación de los radicales populistas ⁽³⁴⁾. Como puede comprobarse hay una mezcla indiscriminada de problemas de muy diferente naturaleza que se tratan indiscriminadamente bajo una asociación indisoluble entre terrorismo, narcotráfico y movimientos sociales. De hecho Evo Morales, líder cocalero y actual presidente de Bolivia, llegó a ser considerado un terrorista ⁽³⁵⁾.

³⁴ <http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-03-24hill.html>.

³⁵ El embajador de los Estados Unidos en Bolivia en la campaña electoral de las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 calificó a Morales de terrorista.

Este informe en realidad expresa un planteamiento que ya compartían los gobiernos civiles y el alto mando militar bolivianos con anterioridad. En 2001, después de los atentados del 11-S el presidente de la República, Jorge Quiroga hizo explícita la asociación entre terrorismo y narcotráfico para la formulación de políticas de seguridad en Bolivia y con ello se abrió la posibilidad de considerar a los productores de hoja de coca como terroristas. La aportación de este planteamiento era legitimar, mediante la lucha antiterrorista, opciones represivas para tratar problemas que en realidad eran de carácter social y económico ⁽³⁶⁾.

En Bolivia, como en buena parte de América Latina, la incapacidad del Estado para diseñar y aplicar políticas públicas de desarrollo y de prevención favoreció que a lo largo de los noventa, las Fuerzas Armadas llegaran a copar la lucha antidroga basada en una política de penalización de la producción, a través de la erradicación forzosa de cultivos ⁽³⁷⁾. Una política desarrollada gracias al apoyo de Estados Unidos mediante ayuda financiera, material y humana ⁽³⁸⁾. Por lo que respecta a la misión de reprimir la movilización social el actual gobierno ha reiterado su promesa

³⁶ Sobre la aplicación del concepto de terrorismo adoptado y sus implicaciones en Bolivia, Raúl Barrios, "Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia", Fundación Taller de Iniciativas estudios rurales y reforma agraria, Asociación de Organizaciones de Promoción, La Paz, 2002, pp. 37-42.

³⁷ Fernando Salazar Ortuño, "El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamba", <http://www.monografias.com/trabajos901/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca.shtml>. El Plan Dignidad, aprobado bajo el gobierno de Hugo Banzer (1997-2002), consolida la presencia militar en este ámbito. Pese a las cuatro fases contempladas en dicho Plan: prevención, desarrollo alternativo, interdicción y erradicación de plantaciones ilegales de coca, esta última fue en la que se concentró fundamentalmente la actividad. 900 millones de dólares fue el presupuesto de este plan, que se destinaron, entre otras cuestiones, a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Este cuerpo especial se destinó todos sus esfuerzos a la "guerra contra la coca".

³⁸ Ignacio J. Osacar, "Sobre estos datos Las Fuerzas Armadas que recibe Evo Morales", 22/12/05, <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=060905.html>. Desde 2000, bajo el programa Iniciativa Andina Antidrogas de EEUU Bolivia recibe una partida que en el 2004 totalizó U\$S 49 millones, esta asistencia es de las mayores dada en Sudamérica junto a la otorgada a Ecuador y Perú. Se ha anunciado una reducción de U\$S9 millones para el 2006. También el programa de Foreign Military Financing para adquisición de armamento y entrenamiento dispuso un estimado de casi U\$S 4 millones y el International Military Education and Training asignó en otro programa para entrenamiento y educación militar U\$S 800.000. Fondos adicionales para la lucha contra el narcotráfico fueron transferidos como resultado del Counter Drug Assistance - "Sections 1.004, 124 and 1.003" los que suman no menos U\$S 5.5 millones más. Dentro del programa Excess Defense Articles que transfiere armamento, equipos y materiales sobrantes, se ha focalizado su beneficio a unidades que combaten el narcotráfico y controlan la erradicación del cultivo de coca, a las que se ofrecieron 20 camiones y 10.000 fusiles M-16 además de repuestos, uniformes y otros efectos. En el 2003 Bolivia se posicionó en segundo lugar entre los países sudamericanos que recibieron entrenamiento de EEUU al haberlo hecho 2045 de sus efectivos.

de no emplear a las Fuerzas Armadas con tal fin. Sin embargo, durante los años de democracia vividos, el temor a la movilización social justificó el recurso a las Fuerzas Armadas cuando la protesta desbordaba a la policía, un hecho que acabó siendo muy común ⁽³⁹⁾.

*El combate de las nuevas amenazas en la región:
nuevos movimientos sociales, narcotráfico y crimen organizado*

En efecto, la influencia norteamericana contribuye a consolidar una tendencia que ya existía en la región. Como se ha visto cuando los problemas estructurales llegan a desbordar a los gobiernos latinoamericanos, se ha acabado por recurrir a las Fuerzas Armadas. En el caso de la represión de los movimientos sociales, la lucha antidrogas o el combate contra el crimen organizado ha significado la implicación directa de los militares en la seguridad interior. Si bien este proceso se confirma como una tendencia generalizada es obligado matizar ante la pluralidad de situaciones. Los problemas son diferentes y desde luego no se han afrontado de forma idéntica en todos los países, lo que impide hacer generalizaciones. De hecho en determinados países se ha procurado mantener a las Fuerzas Armadas al margen de la seguridad interior. El ejemplo más emblemático en este sentido es Argentina o Chile.

El caso argentino pese a que el debate sobre el empleo de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Nacional se ha planteado en los últimos años en el debate político recurrentemente, posee una legislación que prohíbe la intervención de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior. En el año 2001 pese a los episodios de violenta agitación y de movilización social que precedieron a la renuncia de Fernando de la Rúa, las Fuerzas Armadas no sólo no intervinieron para reprimir sino que se mantuvieron en un discreto segundo plano limitándose a declarar su respaldo al régimen constitucional ⁽⁴⁰⁾.

³⁹ Sobre las misiones desempeñadas por las Fuerzas Armadas durante la transición véase Sonia Alda, “El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia”, Documento de trabajo, Análisis de Bolivia, Programa de Investigación “La Administración como política pública en América Latina”, ADEFAL, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, pp. 11-17, <http://www.iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISIS%20BOLIVIA.pdf>.

⁴⁰ José Manuel Ugarte, “El rol de las Fuerzas Armadas y las situaciones de crisis política, económica y social”, http://seguridadregional-fes.org/upload/0903-001_g.pdf.

Sin embargo, la diferencias mas importantes que pueden encontrarse de un país a otro no es tanto si emplean las Fuerzas Armadas o no en seguridad interior, sino para que problemas internos se recurre a ellas. Ello dependerá de cuales sean los problemas mas acuciantes que complican la seguridad interior.

En el caso centroamericano las maras o pandillas juveniles ha generado un grave problema social que ha llevado a realizar esfuerzos regionales y nacionales para combatirlas mediante la acción conjunta de militares y policías. Mientras que los gobiernos nacionales han elaborado planes de represión como “la súper mano dura” en El Salvador, “Libertad Azul” en Honduras o “la escoba” en Guatemala, también se han reunido a nivel regional para tratar el tema. La Cumbre de ministros centroamericanos de Gobernación, Seguridad y Defensa, celebrada en Honduras en 2005, manifestó la necesidad de crear un cuerpo de respuesta rápida centroamericano concentrado en combatir el mismo problema (⁴¹).

En México las Fuerzas Armadas, al igual que en Centroamérica cuentan con una larga experiencia en la dedicación a cuestiones de seguridad interior. Sin embargo, la prioridad de los últimos años ha sido el narcotráfico (⁴²). Asimismo realiza misiones de apoyo a la seguridad pública, incluyendo el orden interno. En este campo ha participado en la lucha contra movimientos contestatarios armados. En los años noventa se enfrentó al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (⁴³). No es de destacar sin embargo la represión de movilizaciones populares, asociadas a nuevos movimientos sociales, entre otros motivos por la propia resistencia militar a participar

⁴¹ El intento de crear un Fuerza de Respuesta Rápida, en la que ejércitos y policías de la subregión actuarían de forma conjunta, no prosperó. Recientemente se ha presentado una iniciativa que pretende constituir un cuerpo especial integrados por todos los países centroamericanos, más México, Colombia y República Dominicana para establecer una estrategia de seguridad mesoamericana.

⁴² Raul Benitez, “Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo”, en Rut Diamint, Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1999, pp. 469-513.

⁴³ Marcos Pablo Moloeznik, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 19, nº1, 2005, pp. 169-212. El autor plantea que a la larga lista de cometidos reconocidos a las Fuerzas Armadas mexicanas en el ámbito interno, durante la presidencia de Vicente Fox es posible constatar un proceso de expansión de nuevos roles.

en misiones de este tipo, ya que podría perjudicar la imagen de las Fuerzas Armadas.

En Brasil aún cuando se han realizado declaraciones asociando las misiones militares a la defensa del territorio y la soberanía nacional, las Fuerzas Armadas se han dedicado a la seguridad interna ⁽⁴⁴⁾. La militarización de la lucha contra el narcotráfico y las misiones militares dedicadas a la seguridad pública se inician en la década de los noventa. Así mismo, se ha reprimido la movilización social, particularmente, la asociada a los movimientos sin tierra. En el año 2005 el Gobierno autorizó la utilización del Ejército para hacer frente a la violencia rural en la Amazonia brasileña.

En el área andina se observa la intervención de las Fuerzas Armadas en el ámbito interno de forma generalizada para diferentes cuestiones. Además del caso ya referido de Bolivia, la lucha antidroga se ha militarizado, apoyada por la financiación norteamericana en todo el área, a excepción del caso peruano que ha otorgado en exclusiva esta misión a la policía, desde el año 2001. Asimismo, la colaboración en la seguridad esta contemplada sin excepción en estos países, si bien la dedicación militar a la misma se da en diferente grado. En Bolivia, mientras que la contribución a la seguridad ciudadana no ha sido una misión principal, la represión de la movilización social se ha mantenido a lo largo de la transición y las Fuerzas Armadas han estado presentes en los momentos de mayor represión de las movilizaciones de los últimos años ⁽⁴⁵⁾. En Perú la aprobación de un decreto en 2004 que ampliaba la posibilidad de intervención militar en seguridad interior mediante la petición de cualquier autoridad política o policial hizo suponer que aumentarían las intervenciones en este sentido, contando además con el alto nivel de conflictividad existente en los últimos años en la sociedad. Sin embargo la baja aprobación del

⁴⁴ El Ministro de Defensa, José Viegas, en la Conferencia de apertura del Curso de Gestión de Recursos de Defensa, en Brasilia el 21 de octubre de 2003, pese a definir la misión militar en este sentido, fue el mismo ministro que autorizó el empleo del ejército para garantizar la seguridad pública en Río de Janeiro, Este discurso esta citado en Suzeley Kalil Mathias y Edneia Fazio, "Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18, nº 3-4, pp, 53-81.

⁴⁵ Después de años de estar dedicados a la represión de la movilización social, en 2005, mediante el Supremo Decreto 27977 se aprobó un "Manual del Uso de la Fuerza en Conflictos Internos" en el que se autoriza a los militares el uso de armamento de fuego ante conflictos y convulsiones sociales que van en contra del Estado y la Constitución.

gobierno de Alejandro Toledo y de los partidos políticos no ha favorecido decisiones en este sentido, ya que hubiera sido enormemente antipopular, como algunas manifestaciones populares en contra de la represión miliar pusieron de manifiesto (⁴⁶). En el Ecuador pese al papel arbitral desempeñado por las Fuerzas Armadas en el derrocamiento de los presidentes Mahuad y Bucaram y de su papel omnipresente en todas las cuestiones sociales no ha sido muy frecuente su intervención directa en la represión de los nuevos movimientos sociales o no al menos en las mayores crisis. No obstante, la intervención en la represión social nunca esta descartada como han puesto de manifiesto organizaciones indígenas al denunciar en el presente año la participación militar en la represión de las manifestaciones contra la firma del TLC con Estados Unidos (⁴⁷).

**La alternativa propuesta a la militarización de la seguridad interior:
la securitización de la agenda de desarrollo**

Frente a la tendencia descrita hacia la militarización de la seguridad interior, los movimientos sociales han sido muy críticos. La principal denuncia es expresar la frontal oposición a la dedicación de las Fuerzas Armadas a tareas como “la opresión, la represión o la intimidación” con el objetivo de “castrar el coraje y el espíritu rebelde del su pueblo” (⁴⁸). Ante esta crítica, los gobiernos considerados líderes o aliados de estos movimientos sociales han propuesto modificar las misiones militares. Con ello el objetivo es cambiar radicalmente los términos de la relación establecida entre las Fuerzas Armadas y el pueblo, en definitiva zanjar “los tiempos de la dictadura y el enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas y el pueblo”...ahora los militares “no pueden ser víctimas de los movimientos sociales ni los movimientos

⁴⁶ “Unos 50.000 manifestantes protestaron contra la represión militar”, La Fogata Digital, http://www.lafogata.org/peru2003/per_unos.htm. En 2003 además de las manifestaciones reprimidas por las Fuerzas Armadas y la policía, también tuvieron lugar otras protestas convocadas por las víctimas mortales y los heridos provocados por la represión realizada por aquellos.

⁴⁷ “Amedrentamiento y persecución del gobierno de Alfredo Palacio a autoridades indígenas. Violencia militar y policial a movilización indígena contra el TLC”, Observatorio de Derechos Humanos en el Ecuador, Boletín de Prensa N° 4, <http://www.cedhu.org/html/modules.php?name=News&file=article&sid=291>.

⁴⁸ “Fuerzas Armadas”, Programa del MAS, www.masbolivia.org/mas/organización/programagob.htm.

sociales pueden ser víctimas de las Fuerzas Armadas” (⁴⁹). De ser enemigos se trata de convertirlo en aliados. La cuestión es comprobar hasta qué punto movimientos sociales y gobiernos populistas de izquierda están realmente planteando una alternativa que resuelva los riesgos de militarización que conlleva la dedicación de las fuerzas armadas a la seguridad interior así como dando una solución a los obstáculos que ello pueda significar en la consolidación democrática.

La visión de los movimientos sociales y sus propuestas en materia de defensa

Con motivo de la “Cumbre Social por la Integración de los Pueblos” celebrada al mismo tiempo que la II Cumbre de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), en Cochabamba en diciembre de 2006, se ha llevado a cabo un trabajo de sintetización y recopilación de las aportaciones realizadas por los movimientos sociales en materia de defensa. Con ello se ha pretendido encontrar las “mejores políticas para los pueblos” (⁵⁰).

Los planteamientos defendidos en esta recopilación de documentos son coherentes con los presupuestos generales reivindicados por las organizaciones sociales. También en materia de defensa su fundamental preocupación es combatir el imperialismo de Estados Unidos de ahí que pretendan poner fin a las vías que consideran de penetración norteamericana como las bases militares establecidas en América del Sur y los ejercicios conjuntos, en los que participan los países latinoamericanos, comandados por el Comando Sur del Pentágono. Como consecuencia del mismo planteamiento, se afirma con rotundidad las soberanías nacionales frente a la actuación norteamericana, considerada una intromisión, y se exige el retiro de todas las tropas extranjeras.

Se defiende la configuración de una política de defensa subregional, para contribuir a neutralizar el poder norteamericano. Esta política ha de estar basada en la transparencia y su principal tarea debe ser “una política de paz”, sin concretar en que se basaría. Tampoco se precisa la forma en que se articularía la propuesta de

⁴⁹ “Evo motiva a las FFAA para garantizar la unidad del país”, *La Razón*, 8/08/06,. Fragmentos del discurso de Evo Morales en la inauguración de los festejos del 181 aniversario de las FFAA .

⁵⁰ “Seguridad, Defensa Nacional y Militarización con vistas a Cochabamba”, Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, Cochabamba diciembre 2006, <http://www.integracionsolidaria.org/integracion2/publicaciones/informe-seguridad.htm>.

integración regional implícita en el desarrollo de una política de defensa realizada en conjunto por los países integrantes de la CSN. No obstante se señala la posibilidad de realizar ejercicios conjuntos por los estados miembros y misiones de paz aunque no extracontinentales. Sin embargo, pese a que MINUSTAH, misión de Naciones Unidas en Haití, está dentro del área geográfica precisada y tiene una importante participación sudamericana no es aprobada en estos documentos por considerar que no respeta el principio de autodeterminación del pueblo haitiano.

La elaboración de una agenda común propia se considera una contribución al proceso de integración. En esta propuesta se rechaza la imposición norteamericana de amenazas que son ajenas al área como el terrorismo internacional. Incluso también se hace una crítica a la forma de enfrentar estas amenazas, como en el caso de la lucha antidroga, o en la visión norteamericana dominante respecto a los movimientos sociales pero no se profundiza en las implicaciones y en los riesgos de militarización de la seguridad interior que esta política pueda significar. De hecho el espacio dedicado a este problema en la enumeración de reivindicaciones indica que no es prioritario. No obstante en las escasas y breves menciones existentes se precisa la necesidad de establecer con claridad la diferencia entre misiones de la policía y de las fuerzas armadas, excluyendo a estos últimos de las tareas de seguridad interior y de carácter policial (⁵¹), y de diferenciar las funciones y competencias de los Ministerios de Defensa e Interior.

La principal preocupación es denunciar reiteradamente el imperialismo, sin profundizar en los implicaciones que pueden derivarse de las políticas norteamericanas al proponer dar una respuesta militar a problemas de muy distinta naturaleza. Políticas que, como se ha visto, han sido secundadas por buena parte de la región con el fin de consolidar una tendencia ya existente orientada a la militarización de la seguridad interior.

La contribución al desarrollo nacional de las Fuerzas Armadas

⁵¹ *Ibíd.*, en este documento recopilatorio mencionado, del que se están extrayendo las principales ideas, las menciones a este tema se encuentran en “Las Propuestas sobre Seguridad y Defensa Nacional para llevar al diálogo con los gobiernos en la Cumbre Sudamericana”; en “La Declaración Final y Plan de Acción del V Encuentro Hemisférico de movimientos sociales, redes y organizaciones que luchan contra el ALCA”, La Habana, abril de 2006 y en “Errónea idea de seguridad”, *Clarín*, 22/IX/05.

en los “gobiernos populares” de América Latina

Bajo el populismo denominado de izquierda Evo Morales y Hugo Chávez se han declarado aliados y unidos por la aspiración de llevar a cabo una transformación revolucionaria a nivel continental, contando con el apoyo de los nuevos movimientos sociales. El propio Chávez ha logrado liderar internacionalmente la causa de los “pueblos”⁽⁵²⁾, Evo Morales, presidente de Bolivia, se autodefine como “el presidente de los movimientos sociales”⁽⁵³⁾ y Fidel Castro es un referente tanto para los Gobiernos mencionados como para los nuevos movimientos sociales.

El antiimperialismo, el antineoliberalismo y el nacionalismos son presupuestos compartidos entre estos gobiernos y los nuevos movimientos sociales, así como la aspiración por llevar a cabo una “revolución democrática” mediante la cual sea posible una auténtico gobierno del pueblo. En materia de defensa también hay importantes coincidencias. Hay un rechazo común a las formas de imposición e influencia imperialista de los Estados Unidos, principal denuncia como se ha visto de los NMSs. Las alternativas también coinciden en la idea de desarrollar un proceso de integración sudamericano para neutralizar esta influencia.

A pesar de los planteamientos y de los puntos de vista compartidos no significa que no haya importantes diferencias, tanto entre los nuevos movimientos sociales y los gobiernos señalados, como entre estos últimos. Cuba también esta incluida en esta alianza si bien hay importantes cuestiones que separan al régimen cubano del venezolano y boliviano, ya que estos últimos ni han adoptado un sistema comunista, ni han implantado una dictadura. No obstante ello no impide que sea una permanente referencia en general y en materia de defensa muy particularmente.

Respecto a las misiones militares, la cuestión mas relevante es la coincidencia en rechazar la represión de la movilización social o la lucha antidroga, basada en la

⁵² La comparecencia de Hugo Chávez en un estadio en Mar del Plata, en noviembre de 2005, para clausurar la III Cumbre de los pueblos de América fue un acto que simbolizó este liderazgo. Esta reunión internacional de los NMSs pretendió ser una contracumbre a la Cumbre de las Américas celebrada en las mismas fechas y ciudad para tratar sobre el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esta es una asociación comercial hemisférica que Estados Unidos pretende impulsar y que los NMSs están frontalmente en contra.

⁵³ Evo Morales ganó por mayoría absoluta las elecciones presidenciales. Su ascenso político se ha debido gracias al apoyo de los NMSs bolivianos.

erradicación forzosa de la coca, como tales misiones militares. Ante este planteamiento común, los Gobiernos mencionados coinciden en asignar a las fuerzas armadas el desarrollo nacional. Con este cambio de misión se pretende invertir la relación entre el pueblo y los militares. De ser una amenaza y enemigos se convierten en aliados y colaboradores. La falta de propuestas concretas en relación con las misiones militares por parte de los nuevos movimientos sociales nos impide conocer su parecer sobre la alternativa propuesta por estos gobiernos aliados. A este respecto sólo ha habido un reconocimiento breve y no muy preciso sobre esta cuestión ⁽⁵⁴⁾. Sin embargo, si han declarado su antimilitarismo y su anhelo de que América Latina se convierta en la región del mundo que menos dinero dedique a defensa ⁽⁵⁵⁾. Dos cuestiones que podrían contradecirse con la centralidad adquirida por las fuerzas armadas y el aumento de presupuesto realizado o por realizar en las partidas de defensa de los gobiernos populares. Cuestión particularmente relevante en Venezuela dedicada a la adquisición de nuevo armamento desde 2005 ⁽⁵⁶⁾ o Bolivia donde la modernización de sus Fuerzas Armadas exigirá importantes inversiones ⁽⁵⁷⁾.

No deja de llamar la atención que la dedicación al desarrollo nacional se considere parte imprescindible del proceso transformación revolucionaria de los gobiernos populistas de izquierda, ya que esta misión en realidad no es nueva. Cuenta con una gran tradición, no sólo fue desempeñada por las fuerzas armadas durante la guerra fría sino también tras las transiciones democráticas. Aunque se realice con diferente intensidad, los textos constitucionales han seguido contemplando esta labor como

⁵⁴ “En la historia del continente las fuerzas armadas continuamente han sido instrumentos de represión y de control frente a las insurgencias populares. Sin embargo en Cuba y actualmente Venezuela el ejército también van siendo ya parte de los procesos de cambio”, “Propuesta para la Mesa de Militarización y Defensa”, Cumbre Social por la integración de los pueblos”, op. cit, <http://www.integracionsolidaria.org/integracion2/publicaciones/prop-milita-cedl-cada.htm>.

Curiosamente pese a que el documento es posterior a las propuestas que en el mismo sentido ha hecho Evo Morales, no se hace referencia al caso boliviano. De todos los documentos recopilados para la Cumbre Social de los pueblos respecto al tema de la defensa esta es la única referencia realizada a la política de Defensa de los gobiernos aliados a la causa popular.

⁵⁵ “Propuestas a la Comunidad Sudamericana de Naciones” se encuentra en el documento recopilatorio “Seguridad, Defensa Nacional y Militarización con vistas a Cochabamba, op. cit.

⁵⁶ “Balance militar de América del Sur (actualización Venezuela, abril 2005)”, Centro de Estudios Nueva Mayoría, www.nuevamayoria.com;

⁵⁷ Sobre el proyecto de modernización de Evo Morales Sonia Alda, “La participación de las fuerzas armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales”, en Isidro Sepúlveda, *Actas IV Semana Iberoamericana sobre Paz Seguridad y Defensa*, Madrid 2007.

una misión militar prácticamente en toda la región (⁵⁸). Cabe destacar incluso el caso argentino, donde si bien la separación entre seguridad interior y exterior es clara y se ha respetado desde la transición, las únicas labores militares realizadas recientemente en territorio nacional han estado relacionadas con esta misión (⁵⁹). El caso ecuatoriano podría ser particularmente representativo pues esta misión tiene especial importancia (⁶⁰).

De hecho no es la misión en sí la que diferencia a los populismos de izquierda del resto de las democracias del área sino la motivación que ha justificado esta opción: descartar la represión popular como misión militar y fomentar una particular relación entre el pueblo y las fuerzas armadas. El objetivo es establecer una sólida relación cívico-militar donde tenga lugar una implicación de los militares en la sociedad y de la ciudadanía en la defensa.

Con todo y pese a ser tan tradicional como la represión de la movilización social, la contribución al desarrollo nacional también se ha reforzado mediante el nuevo concepto multidimensional de la seguridad humana. La interpretación interesada de dicho concepto también se ha empleado para legitimar la dedicación de las Fuerzas Armadas a la educación, pobreza, asistencia social, medio ambiente... partiendo de la relación sostenida en estos nuevos presupuestos entre defensa y desarrollo. En la actualidad, en Venezuela se considera que la defensa militar se “sustenta en conceptos modernos de la economía de la defensa con criterios amplios e integrales” (⁶¹). Esta multidimensionalidad hace posible que todo pueda ser considerado dentro de la agenda de seguridad y que el desarrollo de la nación se

⁵⁸ Consúltense el “Programa de Investigación sobre la Administración de la Defensa en América Latina” (ADEFAL) del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, <http://www.iugm.es/ADEFAL/index.htm>. El diseño de tablas por países permite comprobar la permanencia de esta misión en la mayoría de los países latinoamericanos.

⁵⁹ José Manuel Ugarte, “El rol de las Fuerzas Armadas y las situaciones de crisis política, económica y social”, op. cit, apartado 3.4. En 2002, durante la presidencia de Duhalde las fuerzas armadas desempeñaron esta misión.

⁶⁰ Bertha García Gallegos, “De la “acción cívica” al “apoyo al desarrollo”; La seguridad interna como doctrina de resolución de conflictos”, Proyecto de Investigación “Las dimensiones societales y estratégicas de la reconversión militar en el Ecuador”, COMUEP y la PUCE, 1996.

⁶¹ “Concepto estratégico militar de la Fuerza Armada Nacional”, http://www.seguridadregional-fes.org/upload/0965-001_g.pdf,

considere piedra angular de la seguridad nacional ⁽⁶²⁾. En Bolivia, el particular énfasis en el apoyo al desarrollo integral del país impulsó al ministro de Defensa a declarar que corresponde a las Fuerzas Armadas “luchar con el arado y el fusil”. Para hacer realidad esta frase su aspiración es que donde haya una unidad o puesto militar se cree un polo de educación y salud que coopere al mejoramiento de las condiciones de vida en el área rural ⁽⁶³⁾.

Si bien la asignación del desarrollo nacional como principal misión militar tiene una misma motivación los grados de implicación y dirección militar no son iguales en estos países. La presencia e intervención de las Fuerzas Armadas (FAR) cubanas como actor económico y social es el más extremo. En tanto régimen militar sus fuerzas armadas se han convertido en un actor económico y social imprescindible en su tarea de contribuir al desarrollo nacional. El Ejército Juvenil del Trabajo (EJT), considerado como el brazo productivo de las FAR, atiende todas las necesidades posibles de la población desde médicas, alimenticias, productivas o incluso recreativas. Junto a estas tareas, las FAR han llevado a cabo la adopción y la adaptación de técnicas de gestión empresarial que posteriormente han transmitido a todos los sectores de la economía. También se ha implicado directamente en esta gestión empresarial y en la actualidad controla el sector turístico. Por último es particularmente destacable el papel de las FAR en su labor de protección civil ante catástrofes naturales, particularmente huracanes.

El caso venezolano no puede equipararse al cubano, sin embargo es posible comprobar la importancia de su ejemplo y adopción como referente en el diseño de su política de defensa. Las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN), se han incorporado al proceso de formulación y especialmente de ejecución de las políticas sociales. Bajo el proyecto Bolívar 2000 ⁽⁶⁴⁾, iniciado en 1999. Su finalidad es atender a las

⁶² El carácter omnicomprensivo de la defensa se revela en el concepto de defensa integral plasmado en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación: “el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa...”.

En el artículo 322 de la Constitución se considera que: “La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de ésta...”.

⁶³ Declaraciones del Ministro de Defensa Walker San Miguel, en la ceremonia en la que asumió el Comando en Jefe de las FF.AA, “Comandante de FF.AA. se compromete a respetar la Constitución y los derechos humanos”, 25/01/06, <http://gaceta.comunica.gov.bo/cgi-bin/index.cgi?h20060125170304>.

⁶⁴ <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>.

necesidades sociales del país. Dicho proyecto se articula como un plan cívico-militar, cuya dirección se encuentra bajo el Comando Único de las FAN, a través de la Fundación Proyecto País. De acuerdo a las áreas a atender se han fundado las llamadas misiones dedicadas a la salud, la educación, infraestructura, empleo, seguridad y alimentación. Llegando en este último caso a la instalación de mercados populares, que recordarían a los del EJT. El nivel de institucionalización de esta labor, su dirección y ejecución militar da una idea aproximada del nivel de securitización de la agenda de desarrollo alcanzado.

En Bolivia durante el primer año de la presidencia de Evo Morales se han adoptado medidas que demuestran la reorientación dada a las fuerzas armadas hacia el desarrollo y la labor social ⁽⁶⁵⁾. Sin embargo, la presencia militar en el diseño y en la dirección de la política social es considerablemente menor por el momento. Los tres Gobiernos entienden que el potencial de las fuerzas armadas ha de ser volcado en la contribución al desarrollo nacional, sin embargo presentan diferencias en cuanto al nivel de presencia militar en las instituciones militares.

De la alianza a la unidad cívico-militar

Si como se ha visto la misión asignada no es particularmente original, lo destacable son las implicaciones que posee. La diferencia respecto a otros países latinoamericanos radica en la particular relación que mediante esta misión pretende establecerse entre las fuerzas armadas y el pueblo. Dicha relación ha de estar basada en la reciprocidad de forma tal que “todos campesinos o no campesinos, intelectuales o no intelectuales, indígenas o no indígenas, deben pensar en fortalecer, potenciar a nuestras Fuerzas Armadas” ⁽⁶⁶⁾ y a su vez éstas apoyarán y

⁶⁵ Las labores realizadas pro el momento han sido fundamentalmente campañas con la intención de prestar atención médica odontológica, desparasitación, vacunación y suministro de vitaminas en comunidades con altos índices de pobreza, construcción de carreteras y obra pública civil e incorporación a campañas de alfabetización colaborado con cuestiones de logística. En materia de protección al medio ambiente también se han dado los primeros pasos al iniciar la capacitación de soldados en reciclaje y acopio de material de plástico. La idea es crear “batallones ecológicos”. Parte de la acción social que ejercen las Fuerzas Armadas también se centran en formar a los soldados que cumplen con el servicio militar. Se pretende que el servicio militar obligatorio sea una oportunidad para la formación profesional. En esta labor social, bajo el Programa “Igualdad de Oportunidades”, el Ministerio de Defensa y de Asuntos Indígenas Originarios ha becado a indígenas para hacer posible su ingreso en las academias militares y puedan así acceder a los cargos de oficiales.

⁶⁶ “Palabras del Presidente de la Republica, Evo Morales Ayma, en el reconocimiento por el alto mando militar de las Fuerzas Armadas en el Colegio Militar de Ejército”, La Paz, 15 de febrero de

estarán presentes en los procesos de transformación de este proyecto revolucionario. Se trata en definitiva de implicar a la población civil en la Defensa Nacional y a su vez a los militares en la sociedad. Los posibles efectos generados por esta relación tienen importantes consecuencias políticas ya que es posible desembocar en un proceso de militarización de la sociedad y las instituciones civiles así como en la politización de las Fuerzas Armadas. Aspectos que ya parecen inminentes en Bolivia y que son evidentes en Cuba y Venezuela aunque en diferente grado.

En Cuba se entiende que de esta relación de unidad no sólo ha dependido la realización y el desarrollo de la revolución sino también su continuidad y defensa. La alianza del pueblo y las Fuerzas Armadas de hecho es la base de la doctrina militar del Estado cubano, tanto ante una agresión externa como para controlar la subversión interna. La solución para enfrentar a un enemigo numérica y tecnológicamente superior, como Estados Unidos, es convertir a cada ciudadano en un combatiente. Bajo esta concepción, denominada *guerra de todo el pueblo* se ha organizado una estructura orgánica cívico-militar integrada por tropas regulares, las FAR y las Milicias de Tropas Territoriales (MTT), tropas de ciudadanos voluntarios que cuando se les movilizan pasan a formar parte del cuerpo militar (⁶⁷). Esta organización colabora en tiempo de paz en el desarrollo nacional (⁶⁸).

2006

<http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200602/15.02.06ReconoAltoMan.html>.

⁶⁷ Además de las MTT, hay otras organizaciones integradas por civiles:

Brigadas de Producción y Defensa (BPD): la participación es voluntaria por parte del pueblo. Se crean a partir de sus centros de trabajo o estudio. Su cometido es el aseguramiento técnico, médico, formativo financiero y material de la zona durante las situaciones excepcionales.

Servicio Militar de Reserva (SMR): se pueden incorporar los ciudadanos y militares varones mayores de 45 años.

Unión de Jóvenes Comunistas (UJC): Jóvenes entrenados o en periodos de entrenamiento con el concepto *revolucionario de milicias del pueblo*, pueden integrarse en las otras fuerzas o constituir grupos de guerrilla semi-autónomos.

⁶⁸ Sobre principios doctrinales y organizativos de la defensa civil y militar en Cuba, http://www.cubagob.cu/otras_info/minfar/default.htm.

La referencia del modelo cubano ha sido imprescindible en Venezuela para construir el *concepto de la defensa integral popular*. Bajo el principio de unidad cívico-militar, cuyo objeto es la acción conjunta de civiles y militares orientada al desarrollo nacional (⁶⁹), se persigue construir infraestructura, alcanzar seguridad alimentaria y lograr un desarrollo industrial civil y militar basado en el concepto de desarrollo sustentable y endógeno. Además del desarrollo interno, esta unidad de acción también se contempla para defenderse ante un enemigo exterior. Dicho enemigo también son los Estados Unidos, de ahí que la defensa ante el mismo se conciba como una guerra asimétrica en la igualmente se implica al pueblo. Además de la doctrina militar, la organización de la defensa también sigue la referencia cubana ya que se recurre a la reserva voluntaria y armada que recuerdan a las milicias caribeñas⁷⁰.

El caso boliviano de nuevo pese a compartir en lo sustancial los mismos planteamientos no alcanza los niveles de implicación de la población civil en la Defensa Nacional. Hasta ahora no se ha planteado la organización de reservas voluntarias, ni organizado institucionalmente formas de cooperación cívico-militar. Además de la declaración de principios respecto a esta unidad, la colaboración de la población civil se ha restringido al trabajo de colonización que pretende llevar a cabo en las fronteras el gobierno mediante la instalación de fuertes donde convivirían civiles y militares (⁷¹).

La politización de las Fuerzas Armadas y la securitización de la agenda de desarrollo. Efectos de la política de defensa de los gobiernos revolucionarios

⁶⁹ La Defensa no sólo incluye un amplio ámbito de acción sino también que significa la participación de instituciones y personas públicas y privadas, y de personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras según la Ley de Seguridad Nacional.

⁷⁰ Para una exposición sobre la Defensa en Venezuela y su organización Juan Miguel Díaz Ferrer, "Las Fuerzas Armadas y la construcción de alternativas al neoliberalismo: el caso de Venezuela", Seminario Internacional "Fuerzas Armadas, Democracia y Alternativas al Neoliberalismo en América Latina, Santiago de Chile, noviembre 2004. Esta estrategia militar desde 2004 ha entrado en una nueva etapa con el objetivo de profundizar y acelerar su conformación mediante tres líneas estratégicas. La primera se refiere al fortalecimiento del componente militar de la nación, que prevé el incremento de los contingentes militares en todo el país. Tropas regulares y reservistas, modernización y renovación de materiales y equipos militares, así como el desarrollo de una industria militar nacional y búsqueda de proveedores norteamericanos. La segunda línea estratégica consiste en la profundización de la unión cívico-militar y la tercera se refiere a la necesidad de lograr la participación masiva en la Defensa Integral de la Nación, véase Heinz Dieterich, "Nace la doctrina militar de la Revolución Bolivariana", 17/XII/2004, <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=8980>.

⁷¹ *La Razón*, 10/09/06.

La unión cívico-militar propuesta otorga una particular centralidad a las Fuerzas Armadas. Este aspecto es especialmente llamativo en el caso de Bolivia. No deja de sorprender que Evo Morales, un civil ajeno e incluso adversario en su trayectoria política al mundo militar ⁽⁷²⁾, convirtiera las fuerzas armadas en algo tan central tras alcanzar la Presidencia:

“Después de reflexionar profundamente como capitán general de las Fuerzas Armadas, he entendido que es importante potenciar, fortalecer a nuestras Fuerzas Armadas” ⁽⁷³⁾.

No sorprende en el caso cubano o venezolano donde el presidente Chávez fue oficial hasta 1992 y además parte de las Fuerzas Armadas han estado implicadas desde el principio en su propuesta política. Pero más que la condición militar o civil de los presidentes, en realidad mas importantes es el planteamiento desarrollado en torno a las Fuerzas Armadas para explicar su centralidad y la militarización que puede tener lugar.

Al otorgar a los militares la dirección y/o ejecución de la política social adquieren forzosamente una presencia relevante en la sociedad, en los servicios estatales y en sus instituciones. A ello se agrega que labor se considera una parte sustancial de la revolución que cada uno de estos gobiernos pretende llevar a cabo. En tanto “agentes de la revolución” deben responder “a las necesidades de cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso... y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales” ⁽⁷⁴⁾. Esto explica que Evo Morales haya dispuesto la colaboración de las Fuerzas Armadas en dos de los

⁷² Evo Morales, inició su carrera política como líder cocalero. Durante estos años su actividad se centró en manifestar su frontal oposición a la política de erradicación forzosa del cultivo de coca ejecutado por las Fuerzas Armadas y a la denuncia de la violación de los derechos humanos de campesinos y de activistas sindicales que esta misión llevó consigo. Posteriormente como líder del Movimiento al Socialismo lideró la movilización de buena parte de los movimientos sociales, las Fuerzas Armadas tampoco dejaron de ser objeto de crítica debido a la represión de estas movilizaciones.

⁷³ “Palabras del Presidente de la República , Evo Morales Ayma, en la posesión del Alto Mando militar y policial”, La Paz, 24/01/06, <http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoManMil.html>.

⁷⁴ “Fuerzas Armadas”, Programa del MAS.

procesos que se han entendido como fundamentales en su programa de cambio: la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria de la Asamblea Constituyente. Recientemente el presidente ha pedido a las Fuerzas Armadas y a los dirigentes de los movimientos sociales participar en la conformación de los directorios de las empresas petroleras, proponiendo a las personas que podrían asumir esta responsabilidad. En este ofrecimiento se aprecian reunidos los efectos generados por esta política. Además de poner en evidencia el intento de unidad cívico-militar propuesto, la medida hace evidente el aumento de la presencia militar en instituciones civiles. Por último esta participación demuestra la intención premeditada del gobierno de implicar a las Fuerzas Armadas en organismos y políticas particularmente identificadas con su política de transformación, favoreciendo de esta manera a politización de los militares.

Estos aspectos son mucho mas evidentes en Cuba y en Venezuela aunque en diferente grado y forma. La centralidad de las fuerzas armadas en la sociedad cubana es absoluta. En Venezuela a pesar de ser un régimen civil, la centralidad de las Fuerzas Armadas no deja de ser llamativa. En un proceso continuo de politización, se ha llevado a cabo el adoctrinamiento revolucionario de las Fuerzas Armadas concebidas como herramientas básicas de la revolución. Asimismo la dirección y la ejecución de la política social conduce inexorablemente a la militarización de la agenda de desarrollo. Además, la presencia de militares en todos los ramos de la Administración del Estado solo potencia la sobredimensionada presencia militar en las instituciones civiles (⁷⁵).

Conclusiones

Mediante el examen de las diferentes políticas adoptadas ante el creciente poder de movilización de los nuevos movimientos sociales y el aumento de la inestabilidad social en América Latina ha sido posible poner de manifiesto los riesgos de militarización que sin excepción estas políticas pueden ocasionar en la región. Una

⁷⁵ Junto con la labor social que desempeñan la presencia de los militares en cargos públicos de toda la administración o en cargos electos, tras solicitar el retiro, es otra de las vías de politización que han sido objeto de crítica, Miguel Manrique, "La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político (1998-2001)" en Martín Tanaka, Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos?, Embajada de Finlandia-Comisión de Juristas Andinos, 2001, pp. 314-334.

cuestión que se agrega a los problemas de la actual democracia latinoamericana, inmersa en una crisis de gobernabilidad aunque no todos los países están afectados de la misma manera.

Por lo que respecta a los efectos generados por las alternativas de los gobiernos populistas de izquierda, en materia de defensa, éstas no resuelven los problemas surgidos en otros países de la región que han optado por militarizar la seguridad interior. En realidad en ambos casos se asignan misiones a las Fuerzas Armadas relacionadas con el ámbito interno y con ello se corre el riesgo de reforzar el poder militar en menoscabo de las instituciones civiles. Las misiones represivas, en un caso, y orientadas al desarrollo, en el otro, pueden consolidar o incluso ampliar la autonomía y el poder de militar, ya que se desempeñan competencias correspondientes al ámbito civil. De esta forma la presencia política y social proporcionada a los militares con el desempeño de estos cometidos puede obstaculizar la consolidación del principio de supremacía civil, exigencia de toda democracia. Ante estos problemas los nuevos movimientos sociales no han centrado sus críticas en estas cuestiones. No hay una particular preocupación por denunciar los riesgos de militarización y el fortalecimiento del poder militar que ambas políticas pueden significar.

El desempeño de labores relacionadas con la seguridad interior también tiene consecuencias que afectan directamente a la propia institución militar, en la medida que cumplir con áreas para las que no están diseñados los ejércitos puede generar crisis internas, provocando un descenso en las expectativas profesionales del personal militar y el éxodo masivo de cuadros altamente cualificados.

No pueden obviarse los avances realizados desde la transición democrática en la región, sin embargo la desmilitarización no se resuelve restableciendo la autoridad civil, hay otros elementos imprescindibles para lograr la supremacía civil. La condición sine qua non es recortar el peso de los militares en la toma de decisiones relacionadas con el ámbito interior. En nada contribuye la debilidad estructural del Estado. Tanto la dedicación a labores de control y de represión interior, como la contribución al desarrollo nacional responden a la incapacidad de las instituciones estatales de dar respuesta a las necesidades de la sociedad. En la medida en que no hay una respuesta y ni una programación estatal ante el narcotráfico, la creciente

inestabilidad social o inseguridad ciudadana los propios gobiernos civiles son quienes recurren a los militares.

En una crisis de gobernabilidad que afecta al ámbito institucional, político, social y cultural la solución no pasa por la actuación de ningún líder carismático, ni políticas populistas, de izquierda o de derecha, sino por la reconstrucción institucional y el respeto a las normas consignadas (⁷⁶). La aplicación de políticas públicas destinadas a disminuir el descrédito de las instituciones públicas y la desconfianza de la ciudadanía en las mismas fortalecería la democracia. Esta cuestión de vital importancia no sólo resolvería la crisis de representatividad dominante, sino también buena parte de la inestabilidad social. Todo ello a su vez evitaría el recurso a las Fuerzas Armadas para tratar problemas de naturaleza política, social y económica; cuestiones que en democracia competen su tratamiento y solución a las autoridades civiles mediante políticas de desarrollo y prevención.

Bibliografía

Alda Mejías, Sonia, "El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia", Documento de trabajo, Análisis de Bolivia, Programa de Investigación "La Administración como política pública en América Latina", ADEFAL, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, <http://www.iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISIS%20BOLIVIA.pdf>.

Alda Mejías, Sonia, "Propuestas alternativas a la democracia representativa. Nuevos movimientos sociales", en Isidro Sepúlveda (ed.), Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2006, pp. 249.

Alda Mejías, Sonia, "La participación de las fuerzas armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales", en Isidro Sepúlveda, Actas IV Semana Iberoamericana sobre Paz Seguridad y Defensa, Madrid 2007 (en prensa).

Alenda, Stephanie, "Bolivia: La erosión del pacto democrático", Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Año 18, nº 1-2 (Enero-Junio 2004).

"Balance militar de América del Sur (actualización Venezuela, abril 2005)", Centro de Estudios Nueva Mayoría, www.nuevamayoria.com

Barrios, Raúl, "Fuerzas Armadas, conflicto social y las amenazas emergentes en Bolivia", Fundación Taller de Iniciativas estudios rurales y reforma agraria, Asociación de Organizaciones de Promoción, La Paz, 2002.

Benitez Manaut, Raul, "Fuerzas Armadas mexicanas a fin de siglo", en Rut Diamint, Control civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1999.

Bobeá, Lilian, "¿Juntos pero no revueltos?: De la militarización policial a la policificación militar. Tendencias e implicaciones", en Políticas de Defensa: Desafíos externos y restricciones internas, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002.

Chillier, Gaston y Laurie Freeman, "El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Un amenaza en potencia", Informe especial de WOLA, julio 2005.

"Declaración de Quito" correspondiente a la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, noviembre de 2004, <http://www.icj.org/IMG/pdf/MoDdec.pdf>.

⁷⁶ Rut Diamint, "Militarismo, policiamiento y democracia. Cuatro niveles de análisis", Políticas de Defensa: desafíos externos y restricciones internas, op. cit. p. 53

“Declaración OEA sobre Seguridad en las Américas. Emitida por los países de la OEA el 28 de octubre de 2003”, Punto 4, apartado m, http://usinfo.state.gov/esp/Archive_Index/Declaracin_OEA_sobre_Seguridad_en_las_Amricas.html.

Diamint, Rut, “Militarismo, policiamiento y democracia. Cuatro niveles de análisis”, Políticas de Defensa: desafíos externos y restricciones internas, en Políticas de Defensa: Desafíos externos y restricciones internas, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002.

García Gallegos, Bertha, “De la “acción cívica” al “apoyo al desarrollo”; La seguridad interna como doctrina de resolución de conflictos”, Proyecto de Investigación “Las dimensiones societales y estratégicas de la reconversión militar en el Ecuador”, COMUEP y la PUCE, 1996.

Huaroc, Jean Carlo, R. Chiri, J. Cavero, Gestión de conflictos sociales. Perú, Bolivia y Ecuador, Serie Democracia, nº 12, Comisión Andina de Juristas-Embajada de Finlandia, Lima, 2006, pp. 31-57.

“Human Security Now”, Informe Final de la Comisión de Seguridad Humana presentado a Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, el 1 de mayo de 2003, <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>.

Informe Latinobarómetro 2006, www.latinobarometro.org

“Los discordes en discordia”, *Anuario 2005*, www.bolivia.com

Malamud, Carlos, “¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?”, (DT), nº 31/2006, 15/XII/2006, www.realinstitutoelcano.org.

Manrique, Miguel, “La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político (1998-2001)” en Martín Tanaka, Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos?, Embajada de Finlandia-Comisión de Juristas Andinos, 2001, pp. 314-334.

Moloeznik, Marcos, “La naturaleza de un instrumento militar atípico: las fuerzas armadas mexicanas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 19, nº1, 2005, pp. 169-212.

Osacar, Ignacio, “Sobre estos datos Las Fuerzas Armadas que recibe Evo Morales”, 22/12/05, <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/?id=defensa&file=060905.html>

Rojas Aravena, Francisco, Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe, UNESCO, 2002.

Salazar Ortuño, Fernando, “El Plan Dignidad y el militarismo en Bolivia. El caso del Trópico de Cochabamba”, <http://www.monografias.com/trabajos901/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca/bolivia-militares-norteamerica-cultivos-coca.shtml>

Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto 2003, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

“Seguridad, Defensa Nacional y Militarización con vistas a Cochabamba”, Cumbre Social por la Integración de los Pueblos, Cochabamba diciembre 2006, <http://www.integracionsolidaria.org/integracion2/publicaciones/informe-seguridad.htm>.

Seoáne, José y Clara Algranati, “La geografía política del conflicto social en América Latina”, www.rebellion.org.

Seoáne, José, (comp.), Movimientos sociales y conflicto en América Latina, Clacso, Buenos Aires, 2003 y Fabiola Escárzaga y Raque Gutiérrez (coords.), Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo, México, 2005.

Suzeley Kalil Mathias y Edneia Fazio, “Nuevas amenazas y su impacto sobre las fuerzas armadas brasileñas”, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 18, nº 3-4, pp. 53-81.

Vilas, Carlos M., “Democracias tambaleantes, pueblos en furia, ¿Del golpe militar al golpe de pueblo?”, marzo 2004, <http://web.usf.edu/iac/islac/download/Carlos%20Vilas-GOLPES%20DE%20PUEBLO.doc>.

VV.AA, Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio, Agora Democrática, Lima, 2004.

CAPÍTULO QUINTO

**ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN
EN SEGURIDAD Y DEFENSA:
ÁMBITO HEMISFÉRICO
Y ÁMBITOS SUBREGIONALES**

ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA: ÁMBITO HEMISFÉRICO Y ÁMBITOS SUBREGIONALES

Por ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

*Lo que es seguridad para unos Estados,
puede ser fuente de inseguridad para otros.
La seguridad es una percepción ideológica.*

Ámbito hemisférico

El concepto de seguridad hemisférica

El concepto de “seguridad hemisférica”, que nace durante la Segunda Guerra Mundial, hace referencia a la seguridad del continente americano considerado como un todo, como un conjunto; tanto si esta seguridad se ve amenazada por un algún peligro proveniente del exterior del continente, como si este peligro surge en su interior pudiendo afectar, debido a su carácter o posibilidades transnacionales, a todo o parte de él.

Aunque indudablemente los tiempos han cambiado, la idea de una seguridad hemisférica o continental no deja de tener su inspiración remota en el viejo postulado de la “Doctrina Monroe”: “América para los americanos” y, hasta no hace mucho, en el corolario del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909), para quien el término “americanos” a que hace referencia el postulado, era su acepción restringida sinónimo de estadounidense. Una noción que el segundo presidente Roosevelt (1933-1945) materializaría con su propuesta del año 1939, pensando ya en su futura entrada en la Segunda Guerra Mundial, de crear una “zona de protección marítima” formada por una barrera de 300 millas alrededor de los “continentes americanos”,

por la cual no podrían navegar fuerzas militares no americanas⁷⁷, que será el origen del concepto de seguridad hemisférica; concepto que se empieza a materializar con la constitución en 1942 de la Junta Interamericana de Defensa (JID) «como órgano encargado de planificar la defensa del hemisferio contra agresiones extrahemisféricas» (⁷⁸): a través de la JID, el Pentágono podría dirigir a los ejércitos del resto del continente si hiciera falta. En el año 1947, la firma en Río de Janeiro del Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR) institucionalizará la defensa colectiva hemisférica basada en estos presupuestos.

Ésta es la razón de que la noción de seguridad hemisférica, como figura que supone la existencia de valores e intereses comunes y, por tanto, de amenazas compartidas y la posibilidad de defensa colectiva frente a ellas (como «hemisferio mental» en palabras de Consuelo León) haya sido considerada por algunos autores como «una creación instrumental estadounidense» (⁷⁹). Nada de lo cual obsta ni ha obstado para que los países de las Américas hayan encontrado, de una manera u otra, una forma de entender lo que debía ser la seguridad hemisférica, aunque haya estado, y siga estándolo, sujeta a las tensiones y contradicciones que inevitablemente debía producir un continente tan desequilibrado en población, capacidades económicas, índices de desarrollo humano y gastos de defensa como el americano, donde conviven la única gran potencia del mundo actual, países de avanzado desarrollo como Canadá o de inmensas proporciones como Brasil, junto a países casi minúsculos como los insulares caribeños o enormemente atrasados como Haití.

La seguridad hemisférica durante la guerra fría:

la doctrina de la Seguridad Nacional

El TIAR, conocido como Tratado de Río, que se firma en septiembre de 1947, es decir, cuando se está iniciando la guerra fría y en plena elaboración de la estrategia estadounidense de la “contención del comunismo”, es el primer documento que prevé la defensa colectiva en el hemisferio:

⁷⁷ SORIANO, Juan Pablo, “Evolución y retos de la seguridad hemisférica”, en J.A. OLMEDA (comp.), *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, Tirant lo Blanch, Valencia, págs. 257 y 258.

⁷⁸ CP/CSH 746/06 rev.1, corr. 1 de 28 de febrero de 2006, pág. 1.

⁷⁹ LEÓN, Consuelo, *Hemisferio Occidental: un concepto mítico relevante de las relaciones interamericanas 1939-1940*, Revista Diplomática nº 72, págs. 74 y 75.

«Un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos.»

Aunque la interpretación del término ataque llegará a ser tan amplia con el tiempo, que acabará incluyendo no sólo los posibles ataques al país, sino también a su gobierno (⁸⁰). Un año más tarde, se crea la Organización de Estados Americanos (OEA), que amparará a la JID y al TIAR a modo de paraguas que, en cualquier momento, pueda utilizarse como organización regional del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad dentro del continente; los ampara, pero sin hacerlos depender de ella, de modo que no pierdan su libertad de acción y su autonomía de decisión, que en el fondo eran las de Washington.

La JID, el TIAR y la OEA representan, no obstante, desde el punto de vista de la seguridad, un instrumento de cooperación en materia de defensa más bien laxo, de un grado sensiblemente menor que el que ha representado, por ejemplo, el Tratado del Atlántico Norte con Europa (⁸¹), firmado dos años después del TIAR, aunque indudablemente todos ellos forman parte de la estructura de seguridad que organizó Estados Unidos en todo el mundo para la consecución de la citada doctrina estratégica de contención del comunismo. La JID, al contrario que la OTAN, nunca ha tenido ninguna estructura formal, ni se le han asignado fuerzas o cuarteles generales, ni nunca ha contado con órganos de mando y control operativos. Su función es meramente asesora y su normativa específica que sus resoluciones no son vinculantes (⁸²).

Esta laxitud es la que permitió que la cooperación en seguridad y defensa se encauzara por derroteros más acordes con el contexto geoestratégico de la guerra fría. En marzo de 1954, la Conferencia Interamericana de Caracas adopta una resolución que condena el comunismo y declara que la instauración de un régimen

⁸⁰ De las respuestas de Canadá al cuestionario previo a la Conferencia Especial de Seguridad. Canadá no es miembro del TIAR y exigió para ingresar en la OEA (en 1990) ser eximida del requisito de pertenecer a dicho tratado.

⁸¹ ROUQUIË, Alain, *América Latina. Introducción al extremo occidente*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1989, pág. 219.

⁸² SORIANO, Juan Pablo, *op. cit.*, pág. 261.

comunista en el continente pone en peligro la paz del mismo, ya que es una injerencia de una potencia extrahemisférica -la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)-⁽⁸³⁾ y es, por tanto, inaceptable para los signatarios de la OEA⁽⁸⁴⁾. Estados Unidos se apoyará en esta resolución de Caracas para propiciar, organizar y apoyar el derrocamiento del coronel Arbenz en Guatemala ese mismo año⁽⁸⁵⁾. Al primitivo concepto de una seguridad hemisférica contra agresiones de potencias ajenas al continente, se añade ahora el de posibles agresiones procedentes del propio interior del hemisferio si éstas corren el riesgo de convertirse en transnacionales, en transfronterizas (teoría del dominó, hoy llamada del *spill over*).

En este contexto, se produce el triunfo, en enero de 1959, de la Revolución Cubana. La estrategia de contención del comunismo parece fallar en las propias puertas de Estados Unidos, especialmente después del fracaso, militar pero sobre todo político, de la invasión de bahía Cochinos en 1961, que intentaba reproducir el mecanismo utilizado en Guatemala siete años antes. Entre las medidas que se toman para evitar que se repitan situaciones “a la cubana” en el espacio hemisférico, resulta central la elaboración de la doctrina de la “Seguridad Nacional”, que se convierte en el epicentro sobre el que girará toda la práctica de la seguridad hemisférica.

El nuevo concepto de seguridad nacional sustituye, incluyéndolo, al de Defensa Nacional. Ahora, las fronteras a defender y proteger no serán sólo las físicas o geográficas sino también las ideológicas frente a un enemigo (el comunismo) que no procede del exterior sino del propio país; a la necesidad de proteger la integridad del territorio, se añade la necesidad de “controlarlo” (guerrillas); al enemigo externo se añade “el interno”; a la idea de ataque (externo) se añade la de “subversión” (interna); a la necesidad de prepararse para la guerra convencional, se añade la necesidad, que se convertirá en prioritaria, para la guerra antisubversiva y contrarrevolucionaria. El enemigo, en el hemisferio, pasa de ser la URSS a ser los comunistas latinoamericanos⁽⁸⁶⁾.

⁸³ ROUQUIË, Alain, *op. cit.*, pág. 390.

⁸⁴ ROUQUIË, Alain, *op. cit.*, pág. 219.

⁸⁵ ROUQUIË, Alain, *op. cit.*, pág. 219.

⁸⁶ ROUQUIË, Alain, *op. cit.*, págs. 219 y 220.

La doctrina de la seguridad nacional, aunque preponderante durante casi treinta años no podrá resistir, sin embargo, el paso del tiempo; especialmente a partir de la década de los ochenta del siglo XX, en la que se produce el reflujo autoritario de regímenes militares o militaristas al sur del río Bravo, que culminará con la finalización de las guerras civiles centroamericanas en los años noventa, de evidente carácter subversivo-contrasubversivo. El regreso de las democracias representativas, que ven en la doctrina de la seguridad nacional, y en la mano de Washington detrás de ella, la causa de todos sus males, el progresivo descrédito de la concepción económica neoliberal centrada en el “Consenso de Washington” debido a sus sucesivos fracasos, y la reidealización de Europa como modelo de desarrollo y de unión, son los ejes sobre los que se articula desde entonces el deseo y la necesidad de cambio de paradigma estratégico y de seguridad. A ello contribuirá, sin duda, de forma considerable, la decepción que supuso para un buen número de países americanos la postura probritánica adoptada por Estados Unidos con ocasión de la guerra de las Malvinas en 1982 (llega a invalidar por la vía de los hechos consumados la activación del TIAR que fue aprobada en el seno de la OEA por diecisiete votos a favor, uno en contra y cuatro abstenciones), a la que siguieron las invasiones enmascaradamente unilaterales de Granada en 1983 y de Panamá en 1990.

Todo lo cual, culmina con en el proceso de Contadora, que desembocaría en los Acuerdos de Esquipulas, base de toda la pacificación centroamericana. Un proceso en el que ocho países latinoamericanos ajenos a los conflictos del istmo apoyarán y sustentarán una resolución pacífica, pilotada por los propios países centroamericanos afectados, que contraviene los intereses de Washington y en las que las cada vez más claramente inoperativas OEA y JID no se les deja jugar ningún papel ⁽⁸⁷⁾. A la hora de aplicar los acuerdos y de verificar su cumplimiento no se acudirá a Washington ni a la OEA, sino a la Organización de Naciones Unidas (ONU), encabezada esta vez, y por primera vez, por España.

La seguridad hemisférica tras la guerra fría: el enfoque multidimensional

⁸⁷ ROUQUIÉ, Alain, *op. cit.*, págs. 405 a 407.

Todas estas tendencias largamente larvadas empezarán a materializarse institucionalmente con el fin de la guerra fría (1989/1991). Así, en 1991, se establece el llamado Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, el reverso, podríamos decir, de la resolución de Caracas de 1954; ya que mientras la resolución de Caracas declaraba que la instauración de regímenes comunistas en los países del hemisferio ponía en peligro la paz y la seguridad del continente, el nuevo compromiso advierte que la única base sólida para la paz y la seguridad hemisféricas es la instauración y mantenimiento de regímenes democráticos, equiparando por igual a todo tipo de dictaduras y regímenes militares o militarizados. En consecuencia, en este mismo año de 1991, la Asamblea General de la OEA encomienda a su Consejo Permanente la creación de un grupo de trabajo encargado de iniciar un proceso de reflexión para adaptar la seguridad hemisférica a las nuevas circunstancias mundiales y regionales ⁽⁸⁸⁾; lo que dará lugar a la constitución, en 1992, de la Comisión Especial sobre Seguridad Hemisférica, que con el tiempo, y ante la inoperancia del previsto por la Carta de la OEA Comité Consultivo de Defensa⁸⁹, encargado de «asesorar en los problemas de colaboración militar ... de seguridad colectiva ... [o] de defensa contra agresiones», que no había sido convocado ni una sola vez en cuarenta y cinco años, dará lugar, en 1995, a la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH).

Esta CSH, ya constituida en comisión permanente, será desde este momento el principal foro de debate sobre asuntos de seguridad y defensa del continente, encauzando los países americanos a través de ella todas las transformaciones institucionales que se producirán en los siguientes años. En su misma resolución de creación, la CSH recibe el encargo de desarrollar las preocupaciones y previsiones contenidas en el Compromiso de Santiago ⁽⁹⁰⁾, y en este sentido incorporó, desde el mismo momento de su creación, el fomento de las “medidas de confianza mutua” promovidas por la Cumbre de las Américas del año anterior (1994) como parte del

⁸⁸ AG/RES 1123 (XXI-O/91)

⁸⁹ Artículos 66 a 69 de la Carta de la OEA

⁹⁰ AG/RES 1353 (XXV-O/95) *Cooperación para la Seguridad Hemisférica* de 9 de junio de 1995.

emergente concepto de “seguridad cooperativa”⁽⁹¹⁾. En su seno se ubica la Unidad de Promoción de la Democracia, específicamente orientada a la prevención de conflictos⁽⁹²⁾.

En los siguientes años y hasta nuestros días, esta nueva seguridad hemisférica, ahora extendida para incluir la seguridad humana –que sólo se considera garantizada bajo sistemas democráticos de gobierno-, conseguirá numerosos éxitos al fracasar, entre otras razones por la rápida reacción contraria de la OEA, normalmente a través de urgentes Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (RCMRE), diversos intentos en diferentes países y momentos de subvertir el orden democrático mediante asonadas o golpes de Estado. No fue, sin embargo, el caso de Haití en 1991, que puede considerarse el único gran fracaso de la nueva vocación hemisférica de mantener la democracia y asegurar la seguridad humana en todos los países del continente. A pesar de las resoluciones de la OEA condenando el golpe de Estado del general Cedrás, la situación no pudo revertirse al no contarse con el apoyo decidido y efectivo de Estados Unidos, tan suspicaz del nuevo régimen militar como de la “revolución social” prometida por el presidente Aristide. La seguridad hemisférica tuvo que acudir a Naciones Unidas - como tendría que volver a hacer en 2004- para que autorizase, primero, el desembarco de una fuerza militar multinacional de imposición encabezada por Estados Unidos, y, segundo, el establecimiento de una operación propia de mantenimiento de la paz. Una primera operación de imposición que sería criticada por algunos países (México, Uruguay, Venezuela y Cuba) alegando que podía constituir un peligroso precedente de intervención norteamericana, ahora en nombre de la democracia⁽⁹³⁾.

Situándolo en un punto que podríamos llamar intermedio entre el éxito y el fracaso desde el punto de vista de la seguridad hemisférica, podríamos considerar la reproducción, en 1995, del viejo litigio ecuato-peruano por las cumbres de la cordillera del Cóndor, de cuyo *statu quo* eran garantes Argentina, Brasil, Chile y

⁹¹ Documento preparatorio de la Asamblea General del Foro de Diplomacia Ciudadana y de la Conferencia de Seguridad Hemisférica, elaborado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en el otoño de 2003, pág. 19.

⁹² Documento de la CRIES citado, pág. 20.

⁹³ SORIANO, Juan Pablo, *op. cit.*, págs. 285 a 287.

Estados Unidos. La OEA y los países garantes exigen el inmediato cese de las acciones militares y se ofrecen a mediar, pero el asunto quedará en manos de estos países garantes, que serán quienes, con un fuerte protagonismo de Brasil, que se esfuerza cada vez más en jugar el papel de potencia regional, desplieguen la Misión de Observación Militar (MOMEP) sobre el terreno y quienes avalen la firma del Acuerdo de Brasilia, que pone fin al incidente; quedando el papel de la OEA reducido al apoyo simbólico del proceso. La seguridad hemisférica logra cumplir con rapidez y eficacia su función –como había ocurrido en Haití en 1991 y volverá a ocurrir en 2004-, pero no lo hace a través de sus instituciones específicas, sino solamente en su nombre.

Por otra parte, en 1995, el mismo año que se constituye la CSH en el seno de la Asamblea General de la OEA, se inaugura lo que con el tiempo se convertirá en el tercer mecanismo que forma, junto a dicha CSH y a las ya citadas RCMRE, (previstas en el Capítulo X, artículos 61 a 69, de la Carta de la OEA), la tríada básica de la cooperación en seguridad y defensa del actual concepto de seguridad hemisférica: las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA), complementadas por sus correspondientes Conferencias de Ejércitos Americanos, de Fuerzas Aéreas Americanas y Navales Interamericanas.

En el año 1998, cuando la CSH lleva ya tres años de rodaje y experiencia, la II Cumbre de las Américas, reunida en Santiago de Chile, le encomienda «identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del sistema interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica». En cumplimiento de este encargo, la CSH elabora un Cuestionario sobre el Concepto de Seguridad en las Américas, que pasa a todos los Estados miembros de la OEA y cuyas respuestas y análisis de las mismas son la base sobre la que se han ido elaborando los principales documentos del actual concepto de seguridad hemisférica. El primero de ellos es la Carta Democrática Interamericana, que, ironías de la historia, se firma en Lima (Perú) el 11 de septiembre de 2001 mientras unos miles de kilómetros más al norte se producen los atentados terroristas de Washington y Nueva York. La Carta Democrática Interamericana no es exactamente un documento de seguridad, pero puede considerarse la base ideológica y programática en la que se asientan todos los posteriores.

Unos meses más tarde, el 4 de junio de 2002, la Declaración de Bridgetown sintetiza y sanciona las conclusiones finales del Cuestionario presentadas por la CSH como *Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica*, que serán refrendadas y desarrolladas por la Declaración sobre la Seguridad de las Américas, que es el documento final de la Conferencia Especial sobre Seguridad desarrollada en ciudad de México en octubre de 2003 (⁹⁴). Es en la Declaración de Bridgetown y en los documentos de la CSH que le sirven de base donde aparece por primera vez la alusión a un enfoque multidimensional como la principal característica del nuevo tipo de seguridad hemisférica que se pretende adoptar para expresar el nuevo rumbo – los nuevos rumbos, en realidad, porque no parece haber una concepción unívoca que debería tomar la seguridad continental. El enfoque multidimensional, lo que en definitiva viene a decir, es que las actuales amenazas a la seguridad, que denomina «amenazas, preocupaciones y otros desafíos», incluyen no sólo las amenazas tradicionales, sino asimismo nuevas amenazas transnacionales e intersectoriales que pueden ser de carácter político, económico, social, de salud o medioambientales, requiriendo, en consecuencia, respuestas que tengan en cuenta los diferentes puntos de vista e intereses de los distintos sectores, países y subregiones del hemisferio y enfrentarse con mecanismos de cooperación bilaterales, regionales y hemisféricos, incorporando las prioridades de todos los Estados (no solamente los del gran hermano del norte) y respetando la soberanía de cada Estado en función del principio de no injerencia.

Se intenta pasar, pues, como puede verse, de una “seguridad ideológica” (la seguridad nacional anticomunista) a una “seguridad holística” (de enfoque multidimensional) en la que cualquier preocupación puede entrar en la agenda de seguridad como desafío a la misma (lo que se ha llamado “securización de la agenda social”) y en la que, en consecuencia, es difícil discernir cuáles son y cuáles deberían ser los mecanismos para enfrentarlas. Ésta, quizás excesiva, extensión del nuevo concepto es o puede ser, por tanto, también la razón de su equivocidad, ya que cada país, subregión e incluso cada tipo de régimen político puede interpretar la

⁹⁴ PACHECO GAITÁN, Guillermo, *La Junta Interamericana de Defensa*, Boletín de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) (www.resdal.org/producciones-miembros), marzo de 2006.

multidimensionalidad en función de sus propias circunstancias e intereses del momento.

Ante la dificultad, por tanto, de encontrar amenazas que sean auténticamente hemisféricas o que puedan tener soluciones hemisféricas, la seguridad multidimensional parece estar tendiendo a articular la seguridad compartida a través de mecanismos de seguridad subregional, complementados por los de carácter bilateral y hemisférico e incluso por alguno que podría situarse entre lo subregional y lo hemisférico como la Declaración de Zona de Paz Suramericana acordada por la II Cumbre Suramericana de Brasilia de julio de 2002 para estimular el dialogo sobre seguridad compartida de todo el subcontinente suramericano (⁹⁵) o el viejo Tratado de Tlatelolco. Nuevos mecanismos de seguridad que se apoyan en los previos procesos de integración subregional, que actualmente protagonizan y cada vez más encauzan las relaciones económicas y políticas de los países latinoamericanos y caribeños, lo que, en cierta medida, difumina un tanto los niveles hemisférico y bilateral, restando gran parte de la capacidad de presión e influencia del *primus inter pares* del norte.

En todas estas estructuras, el parámetro fundamental parece ser la cooperación. Una cooperación materializada cada vez más a través del progresivo incremento de medidas de fomento de la confianza y la seguridad, a las que no son ajenas las maniobras militares conjuntas, los intercambios educativos en el ámbito de la seguridad y la defensa y una decidida voluntad de colaboración conjunta o, al menos coordinada, en operaciones de paz de las Naciones Unidas, de la que la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) es el más claro ejemplo. Queda, como ideal a conseguir algún día, la realización de una operación de paz de la OEA.

Pero mientras la CSH trabaja para construir el nuevo concepto de seguridad hemisférica, el hemisferio no deja de tener sobresaltos. Entre ellos, por ejemplo, los atentados terroristas de Washington y Nueva York del 11 de septiembre de 2001, que activan los mecanismos de seguridad compartida (OEA) y de posible defensa

⁹⁵ ARDILA, Martha, "Seguridad e integración en el marco de la Comunidad Andina de Naciones" en BODEMER, Klaus y ROJAS, Francisco, *La seguridad en las Américas. Nuevos y viejos desafíos*, Iberoamericana, Madrid, 2005, págs. 136.

colectiva (TIAR) de la vieja estructura de la seguridad hemisférica. En el seno de la OEA, la condena de los atentados, la expresión de solidaridad hemisférica con el pueblo y la Administración americanas y la llamada a utilizar «todos los medios necesarios y disponibles para perseguir, capturar y castigar a los responsables» son unánimes de los 34 Estados que conforman la Organización, como lo fue también la adhesión a la Resolución adoptada por los 23 Estados miembros del TIAR -al que no pertenecen ni Canadá ni la mayoría de los Estados del Comunidad del Caribe (CARICOM)-, según la cual los atentados se consideraban «un ataque contra todos los Estados signatarios». Una adhesión a la que incluso se une México, que pocos días antes había expresado su intención de renunciar al Tratado –lo hará el 6 de septiembre de 2002, siendo efectiva su renuncia desde el 6 de septiembre de 2004- por considerar que éste corresponde a una concepción superada de la seguridad y que no reúne los criterios de representatividad y validez exigibles a los mecanismos de seguridad de la época actual. México aprueba la resolución «no obstante sus limitaciones»; postura de aprobación, dadas las circunstancias, pero manteniendo sus reservas sobre la validez del Tratado en su forma actual, a la que se unirán, al menos de forma expresa, Chile, Panamá y Venezuela.

La integración de la JID como entidad de la OEA

Como ya se ha mencionado, la creación de la JID, en 1942, es seis años anterior a la de la OEA, en 1948. Sin embargo, cuando ésta se crea, a pesar de constituirse como el máximo órgano de consulta político entre los países del continente, no hace depender de ella expresamente a la ya existente JID, por lo que no es de extrañar que desde el primer momento haya existido incertidumbre sobre cuál era la vinculación jurídica e institucional entre ambos organismos. Una duda a la que se le ha pretendido dar a lo largo del tiempo diferentes soluciones. Así, en 1950, el Consejo Permanente de la OEA dictamina que la JID no es un “organismo especializado” ⁽⁹⁶⁾ de la Organización, contando con “autonomía técnica” ⁽⁹⁷⁾ (fórmula ambigua que no se sabe muy bien qué quería decir); mientras en el año 1978, un estudio encargado por la CP concluye que: «la JID es un órgano subordinado a la OEA», basándose en el hecho de que:

⁹⁶ Figura creada por el artículo XX, inciso XX, de la Carta de la OEA.

⁹⁷ PACHECO GAITÁN, Guillermo, *op. cit.*

«Desde su creación, la JID ha dependido de la Organización y del gobierno sede, Estados Unidos, para el financiamiento y demás apoyos necesarios»⁽⁹⁸⁾.

Curioso argumento que deja en la aire la siguiente pregunta: si la JID es un órgano subordinado a la OEA porque depende de ella financieramente, ¿no está también, entonces, subordinada al gobierno de Estados Unidos, de quien también depende financieramente, debiendo, además, ser siempre su presidente, por prescripción del Reglamento de la Junta, un oficial militar de alta graduación estadounidense?

Esta situación de tira y afloja se mantendrá hasta que, en cumplimiento de un específico mandato de la II Cumbre de las Américas (1998)⁽⁹⁹⁾, la CSH proponga en 2004 declarar a la JID una “entidad” de la OEA, dotándola de un nuevo Estatuto que sustituya al vigente Reglamento y determine su vinculación jurídica e institucional con ella. Una decisión no unánime, ya que diversos países, encabezados por Brasil, hubieran preferido declarar a la JID simplemente “organismo especializado” de la OEA, lo que hubiera permitido subordinarla a ésta pero sin necesidad de nuevo Estatuto; mientras otros, encabezados por Estados Unidos, preconizaban introducir meros cambios miméticos que dejaran la relación en aproximadamente los mismos términos anteriores.

El único aspecto que la CSH no logra imponer es la recomendación de:

«Incluir la consideración de estas propuestas en el temario del 36 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA»⁽¹⁰⁰⁾.

A celebrar en junio de 2006, índice de las resistencias que todavía en 2006 suscitaba la reforma. Este obstáculo se salvará, gracias al empeño y firmeza del secretario general de la OEA, embajador Insulza, convocando una asamblea extraordinaria, que se celebra en Washington el 15 de marzo de 2006, en la cual, siendo este asunto el único punto de la agenda, se aprueba y sanciona la nueva relación jurídica e institucional propuesta por la CSH y el nuevo Estatuto de la JID,

⁹⁸ CP/doc. 856/78 de 4 de agosto de 1978, *Estatus de la JID vis-a-vis la OEA*, citado en CP/CSH 746/06 rev. 1, corr. 1, *Informe de la Presidencia a la CSH sobre la relación jurídico-institucional entre la OEA y la JID* de 28 de febrero de 2006, pág. 1.

⁹⁹ AG/RES 1566 (XXVIII-O/98)

¹⁰⁰ CP/CSH 746/06 rev. 1, corr. 1 de 28 de febrero de 2006.

por la que ésta se regirá en el futuro ⁽¹⁰¹⁾. El recurso a un periodo extraordinario de sesiones lograba así salvar dos escollos de un golpe: la aprobación de la reforma y el debate sobre su inclusión en el periodo ordinario de sesiones.

Las modificaciones más importantes introducidas por el Estatuto de la nueva JID en relación con el Reglamento hasta ahora imperante pueden resumirse de la siguiente manera. En primer lugar, el nuevo Estatuto define la naturaleza de la institución, hasta ahora sin determinar y sujeta, por tanto, a interpretaciones dependientes de las circunstancias del momento, de los intereses particulares y del desequilibrio de capacidades de presión e influencia, al exigir (apartado 1.3), en primer lugar, que sus «estructuras y operaciones» se basen en los principios de «supervisión civil» (en este caso de la OEA), «subordinación de las instituciones militares [la JID] a la autoridad civil [la OEA]» y «conformación democrática», que el propio Estatuto exige a los Estados miembros; y al limitar (apartado 1.2), en segundo lugar, su «*autonomía técnica*» al cumplimiento de los mandatos de la Asamblea General, de la RCMRE y de la Consejo Permanente de la OEA. Nada de esto aparecía en el viejo Reglamento, en el que la relación con la OEA se establece siempre como una relación de trabajo o servicio («prestación de asesoramiento o servicio técnico militar»), pero nunca de subordinación.

Por otra parte, la misión que el nuevo Estatuto asigna a la JID de «asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas militares y de defensa» es equiparable a algunas de las que el viejo Reglamento le asignaba, pero claramente elude la función –que de esta forma queda suprimida– de «actuar como órgano de planeamiento y preparación de la defensa hemisférica», que dejaba elementos tan constitutivos de la soberanía nacional como el planeamiento y la preparación de la defensa colectiva hemisférica, en manos de un organismo esencialmente militar, sujeto a un no bien definido control político, y en el que la capacidad decisoria quedaba en la práctica en manos de un solo país, Estados Unidos, debido al sistema de nombramientos de sus principales cargos, como veremos a continuación.

El nuevo Estatuto establece, asimismo, una cláusula de condicionalidad, inexistente en el Reglamento anterior, según la cual el derecho de participación de un Estado

¹⁰¹ AG/RES 1 (XXXII-E/06)

podrá suspenderse por aplicación del artículo 9 de la Carta de la OEA (“derrocamiento de un gobierno democrático”) o del artículo 21 de la Carta Democrática Interamericana (“ruptura del orden democrático”), siempre y cuando sea la Asamblea General de la OEA la que los considere aplicables, estableciendo así claramente, una vez más, la subordinación del organismo de seguridad y defensa del Sistema Interamericano a su máximo órgano de decisión política; e insertando, por tanto, a la JID en el nuevo enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

Todo un cambio de filosofía que se refleja, en otro orden de cosas, en la organización y estructura de la JID, sin cuyas modificaciones no sería posible aplicar el nuevo paradigma. En efecto, en la cúspide de la vieja JID se encontraban dos figuras: el Consejo de Delegados, constituido por los representantes (militares) de los Estados miembros, y más específicamente su coordinador (cargo rotatorio entre ellos por seis meses), y la Presidencia, que reglamentariamente debía ser ejercida por un oficial de alta graduación de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Aunque el Consejo de Delegados era la máxima autoridad política, ésta era solamente una autoridad de ratificación, ya que sólo podía aprobar y recomendar las propuestas de la Presidencia (o de algún Estado miembro), que era quien representaba a la JID ante los Estados miembros y ante la OEA (el coordinador del Consejo sólo representaba al propio Consejo y no a la JID) y quien convocaba y presidía las asambleas de la JID (el coordinador del Consejo sólo convocaba y presidía las reuniones del propio Consejo). Es decir, una estructura en la que manteniendo la apariencia de dependencia técnica (la Presidencia) respecto a la política (el Consejo), en realidad se le concede a aquélla un margen de maniobra y una capacidad de decisión que deja en sus manos no solamente la ejecución (el como), sino asimismo el de la formulación de la política de la institución (el que).

Situación de privilegio “institucionalizado” que el nuevo Estatuto corrige suprimiendo la Presidencia y la asignación de ciertos cargos a un determinado país. De esta forma, el Consejo de Delegados, que ahora pueden ser militares o civiles con *«conocimientos sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa»*, queda como máximo órgano de decisión efectiva para *«elaborar y adoptar las políticas, actividades y directrices de la JID, dentro de las directrices establecidas por la AG, las RCMRE y el Consejo Permanente de la OEA, y supervisar su aplicación»*,

cuyo presidente (ya no mero coordinador), cargo rotatorio por un año prorrogable otro, es elegido teniendo en cuenta una «*equitativa representación geográfica*», representa a la JID (y no sólo al Consejo) ante la OEA y en todas las demás relaciones exteriores de la JID.

Haití y la seguridad hemisférica

El inicio de la intervención internacional (¹⁰²) en los asuntos internos de Haití puede situarse coincidiendo con el fin de la era Duvalier y puede subdividirse en tres etapas diferenciadas. La primera correspondería al apoyo prestado en 1990 a la instauración de la democracia. A petición de la OEA, la Asamblea General de Naciones Unidas autoriza, en diciembre de 1990, el despliegue temporal de la Operación de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití (ONUVEH); elecciones que, celebrándose el 16 de diciembre de 1990 (presidenciales) y 20 de enero de 1991 (legislativas y municipales), dieron el triunfo al presidente Aristide (y a su movimiento Lavalás estructurado en el Frente Nacional para el Cambio y la Democracia), que, tras superar el intento de golpe de Estado de Lafontant (ex ministro del Interior de Jean Claude Duvalier) de 6 de enero, toma posesión de su cargo, democráticamente elegido por primera vez en la historia haitiana, el 7 de febrero de 1991. Cumplido su cometido, la ONUVEH abandona el país el 22 de febrero.

La segunda correspondería a las gestiones de presión y mediación llevadas a cabo entre el golpe de Estado del general Raúl Cedrás contra el presidente elegido Aristide en septiembre de 1991, solamente siete meses después de su elección y el cierre de la Misiones de Policía Civil de las Naciones Unidas (MIPONUH) y Civil Internacional conjunta de las Naciones Unidas y la OEA (MICIVIH) en el 2000 (¹⁰³). Entre ambas fechas se asiste al nombramiento del diplomático argentino Dante Caputo como enviado especial del secretario general de Naciones Unidas a Haití para buscar una solución pacífica a la crisis; al embargo de armas y petróleo a Haití

¹⁰² No se considera "intervención internacional" la invasión norteamericana de 1915 y consiguiente ocupación del país hasta 1934 por ser una injerencia exclusivamente estadounidense.

¹⁰³ A partir de esta fecha, principios de 2000, sólo quedaría en Haití un resto de estas dos últimas operaciones denominado Misión Internacional Civil de Apoyo a Haití (MICAH)

por el Consejo de Seguridad en junio de 1993; a la resolución de julio de 1994 autorizando:

«a los Estados miembros, actuando bajo el capítulo VII de la Carta ... a constituir una fuerza multinacional bajo mando unificado y, en este marco, a utilizar todos los medios necesarios para facilitar la salida de Haití de los dirigentes militares y garantizar el regreso del presidente legítimamente elegido»⁽¹⁰⁴⁾.

Que permite el desembarco en Haití de una fuerza militar constituida por tropas de 28 naciones encabezada y fundamentalmente formada por efectivos estadounidenses; y al despliegue de las sucesivas operaciones de Naciones Unidas citadas arriba, centradas en dos cometidos principales: la creación de una policía eficaz y respetuosa del Estado de derecho y la reestructuración de las Fuerzas Armadas en este mismo sentido⁽¹⁰⁵⁾.

La tercera etapa se inicia con las elecciones presidenciales y parlamentarias del año 2000, en las que el ex presidente Bertrand Aristide, que vuelve a presentarse (había cedido el puesto a su correligionario René Préval en diciembre de 1995), y su partido Famni Lavalás reivindican una victoria que no es aceptada por la oposición ni por la comunidad internacional, dando lugar a una etapa de disturbios e ingobernabilidad. El CARICOM se ofrece como mediadora y, el 31 de enero de 2004, presenta un plan de acción previo, que el llamado Grupo de los Seis (Bahamas por el CARICOM, Canadá, Estados Unidos, Francia, la OEA y la Unión Europea) complementa con un plan de aplicación, según los cuales el presidente Aristide acabaría el mandato pero con un nuevo Consejo de Ministros de consenso y un importante paquete de reformas. Una solución que es aceptada por el presidente Aristide pero no por la oposición, a la que, en febrero, se le une una rebelión armada en la ciudad de Gonaives, que pronto se extiende a otras ciudades del país⁽¹⁰⁶⁾.

¹⁰⁴ Resolución 940 (1994) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 31 de julio.

¹⁰⁵ REY VICH, Carlos, "MINUSTAH. Actores, organización y objetivos", en *Crisis locales y seguridad internacional: el caso haitiano*, Cuadernos de Estrategia del CESEDEN 131, octubre 2005.

¹⁰⁶ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas al Consejo de Seguridad S/2004/300 de 16 de abril.

Francia y Estados Unidos deciden tomar cartas en el asunto y fuerzan, por un lado, la salida de Aristide del gobierno y del país y, por otro, una resolución del Consejo de Seguridad (¹⁰⁷) autorizando el despliegue, a imagen y semejanza de lo ocurrido en 1994, de una Fuerza Militar Provisional (FMP), que, amparada por el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, acabara, «*tomando todas las medidas necesarias*», con la situación de caos e ingobernabilidad del país; FMP que debería ser continuada por una fuerza de estabilización de Naciones Unidas, que posteriormente la Resolución 1542 crearía como MINUSTAH (¹⁰⁸).

A lo largo de todas estas etapas vemos aparecer recurrentemente, ya sea en el plano político o en el militar o policial de las operaciones, a los mismos actores internacionales: Estados Unidos, Canadá, Francia, la OEA, el CARICOM y Naciones Unidas. De ellos, la OEA, y en mucha menor medida el CARICOM, que casi siempre juega un papel de pantalla y correa de transmisión de Estados Unidos, representarían a la “seguridad hemisférica”. Pero durante las dos primeras etapas, la realidad es que la función de la OEA se limita casi exclusivamente a ser una caja de resonancia y un refrendo legal de las gestiones y decisiones norteamericana y francesa (y en menor medida canadienses), que a la hora de operativizarse en misiones recurren a coaliciones coyunturales (hoy día llamadas *ad hoc*) o a Naciones Unidas (no a la OEA, al TIAR o a la JID), en cuyas diversas operaciones son políticos o altos oficiales estadounidenses, canadienses o franceses quienes ejercen la dirección. Como se ha apuntado en otro epígrafe de este capítulo, Estados Unidos, tan suspicaz del régimen militar del general Cedrás como de la “revolución social” prometida por Aristide, no consiente su regreso hasta que se compromete a aplicar en el país las políticas de corte neoliberal preconizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) (¹⁰⁹).

Estos parámetros, sin embargo, cambian en la tercera etapa. Aunque la destitución de Aristide y la FMP llevan el inconfundible sello franco-norteamericano, la

¹⁰⁷ Resolución 1529 (2004) de 29 de febrero.

¹⁰⁸ Resolución 1542 (2004) de 30 de abril.

¹⁰⁹ VILLELLAS, María, *Los desafíos para la construcción de la paz: Haití*, conferencia impartida en el Seminario Internacional “La construcción de la paz y prevención de conflictos: un reto para la cooperación española”, organizado por CIP-FUHEM Y el North-South Institute de Canadá en Madrid los días 4 y 5 de octubre de 2006.

MINUSTAH que les sucede, encabezada desde el primer momento por Brasil, que se esfuerza cada vez más por ejercer de potencia regional, es una operación esencialmente latinoamericana -política, policial y militarmente- sustituyendo así el tradicional protagonismo que Francia, Estados Unidos y Canadá habían tenido en la gestión de los problemas haitianos. Al aglutinar a un buen número de países del continente, con relativamente débil participación extrahemisférica, resulta una expresión de la seguridad hemisférica mucho más adecuada que las anteriores intervenciones, aparentemente más exclusivamente condicionadas por los intereses del gran hermano del norte. Un protagonismo de la seguridad hemisférica que, sin embargo, como ya se ha repetido varias veces a lo largo de este capítulo, no corresponde a sus órganos específicos, sino solamente en su nombre.

Un protagonismo para resolver unos problemas de seguridad que siempre han estado mucho más cerca del actual enfoque multidimensional de la seguridad, que de ésta considerada como un problema de seguridad exterior o de seguridad nacional. Lo que no deja de constituir una prueba de que este nuevo enfoque multidimensional, a pesar de todas las incertidumbres que crea debido a su ambigüedad, puede ser una buena vía a través de la que se encaucen y materialicen objetivos comunes que den soporte y fomenten la integración en el área de la seguridad y la defensa, permitiendo la consolidación de una auténtica seguridad hemisférica dotada de sentido. Como, por otra parte, parece mostrar que la cooperación en operaciones de gestión de crisis, o de paz, como suelen denominarse, es quizás la forma más eficaz y menos comprometida de alcanzar ciertos objetivos enunciados en los documentos programáticos de la seguridad hemisférica: sinergia política y cooperación e interoperabilidad militar y policial.

Las instituciones hemisféricas de la posguerra fría

Junto con la CSH de la OEA, ya comentada, y las RCMRE, de las que son el indispensable complemento, el principal mecanismo hemisférico de cooperación actual en materia de seguridad y defensa son las CMDA y sus correspondientes Conferencias de Ejércitos Americanos, de Fuerzas Aéreas Americanas y Navales Interamericanas.

Las CMDA se inauguraron en julio de 1995 en Williamsburg (Estados Unidos); y desde entonces se han celebrado siete, la última de ellas en Managua (Nicaragua) el pasado mes de octubre de 2006. Su objetivo fundamental era:

«Promover la apertura en el debate de los asuntos de defensa y una mayor cooperación en este área para responder a las necesidades de seguridad interamericana.»

La llamada Declaración de Williamsburg reconoce que «*la seguridad mutua reposa en la conservación de la democracia*», en cuyo mantenimiento desempeñan un «*papel vital*» las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Públicas «subordinadas a la autoridad constitucional».

Otra importante contribución programática se dio en la VI Conferencia, celebrada en la capital peruana, Quito, del 16 al 21 de noviembre de 2004, al establecer que la Carta Democrática Interamericana, con sus propuestas de la democracia como la condición indispensable para la paz, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo y de la subordinación de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad Pública a las autoridades constitucionalmente establecidas, es el compromiso esencial de las instituciones de seguridad y defensa nacionales y multinacionales hemisféricas. Una conferencia que también vio, por otra parte, aparecer las dos tendencias que parecen dominar actualmente el debate de seguridad en el hemisferio.

Por un lado, está la postura encabezada por Estados Unidos, que, en línea con lo preconizado en su Estrategia de Seguridad Nacional de marzo de 2006, pretende focalizar la seguridad hemisférica en la guerra contra el terrorismo y el narcotráfico, que considera constitutivamente unidos; frente a ella, en la VI Conferencia apareció la postura encabezada por Brasil con el apoyo de los países del Cono Sur y hoy día probablemente con el de los países andinos (con excepción de Colombia), que preconizan traer al primer plano de la seguridad hemisférica el combate a la pobreza y al tráfico ilícito de armas, especialmente de las denominadas ligeras y pequeñas ⁽¹¹⁰⁾.

¹¹⁰ www.derechos.org/nizkor/ecuador

Un segundo debate que también surgió en la VI Conferencia es el relativo a la diferenciación entre los conceptos de seguridad y defensa -no bien delimitados dentro del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica-, que se complementa con la dificultad de delimitar el concepto de terrorismo, en el que Estados Unidos y Colombia pretenden incluir a los movimientos insurgentes e incluso a la “nueva delincuencia organizada”, las llamadas *maras* (fundamentalmente) centroamericanas, lo que implica -en su concepto de seguridad- considerarlas amenazas transnacionales y la utilización de fuerzas militares para combatirlas. Algo que ni Argentina, que ha establecido el marco legal para diferenciar la seguridad nacional y la seguridad pública y, por tanto, las responsabilidades respectivas de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad Pública, ni la mayoría de los demás países latinoamericanos parecen estar muy dispuestos a aceptar (¹¹¹).

Con la excepción, quizás, de México, cuyo nuevo presidente Felipe Calderón parece haberse decantado decididamente por implicar a las Fuerzas Armadas mexicanas, ante la evidente y demostrada corrupción policial, en la lucha contra el narcotráfico, enviando un contingente de 7.000 militares y policías federales al Estado de Michoacán (diciembre de 2006) y de 3.300 a la ciudad de Juárez (enero de 2007), capital del estado de la Baja California (¹¹²); mientras el también recientemente reelegido presidente brasileño Lula se resiste a las peticiones de las autoridades de las ciudades de Sao Paulo y Río de Janeiro de enviar a las Fuerzas Armadas para luchar contra el narcotráfico y sus puntas de lanza en estas ciudades, el Primer Comando de la Capital y el Comando Vermelho respectivamente, utilizando la llamada Fuerza de Seguridad Pública, un cuerpo policial especialmente entrenado para estas tareas, formado por unos 8.000 policías procedentes de diferentes Estados del país.

En este sentido, el secretario general de la OEA, señor Insulza, ha subrayado ante los ministros reunidos en Managua (VII CMDA, octubre de 2006) que:

¹¹¹ *Memo elaborado a propósito de la VI CMDA*, Washington Office on Latin America, www.wola.org

¹¹² Aunque las Fuerzas Armadas tampoco parecen estar libres de la contaminación de la corrupción, como mostraría el caso del antiguo *zar antidroga* el general Jesús Gutiérrez Rebollo, hoy día encarcelado por su colaboración y protección del narcotráfico.

«Debemos ser prudentes en restringir nuestras concepciones de seguridad multidimensional a lo que constituyen efectivamente amenazas militares o de seguridad pública y darles a éstas el tratamiento que corresponde», no extendiendo «el concepto de seguridad a todos los ámbitos de nuestros problemas políticos y sociales, que tienen otra forma de ser enfrentados por parte de la autoridad civil democrática» (¹¹³).

Una controversia que se extiende al concepto de acción conjunta hemisférica en el ámbito de las operaciones de paz, sobre cuya conveniencia y necesidad parece haber un consenso bastante generalizado (quizás con la excepción de México), que los países latinoamericanos preconizan situar bajo la égida y autoridad de Naciones Unidas, mientras Estados Unidos pretende darle un sesgo más exclusivamente regional (hemisférico). En este sentido, Estados Unidos tiene presentada una propuesta de crear una Fuerza Regional de Despliegue Rápido (FRDR) de entidad brigada y dotada de componentes aéreo y naval, que podría recibir mandatos de actuación en desastres naturales, en el control del narcotráfico y frente a amenazas no convencionales y con posibilidad de actuar en cualquier país americano. En apoyo de esta propuesta, el Pentágono ha llevado a cabo durante los últimos meses una serie de acciones como son la financiación de la creación en diciembre de 2005 de un Centro Regional Centroamericano de Entrenamiento para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el desarrollo de una serie de ejercicios multinacionales de este tipo: un ejercicio de entrenamiento militar para actuación en situaciones de desastre natural llevado a cabo en Honduras en abril de 2006; el ejercicio “Operación de Mantenimiento de la Paz Norte 2006” llevado a cabo en Guatemala en junio de 2006; y el ejercicio “Operación Nuevos Horizontes 2006 de Asistencia Humanitaria” llevado a cabo en Perú en agosto de 2006, mientras se celebraba en la capital, Lima, una Conferencia sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Una propuesta que no parece convencer a muchos países del continente porque, en primer lugar, como han expresado ciertos expertos (¹¹⁴), recuerda demasiado a la Fuerza Interamericana de Paz, que, encabezada por Estados Unidos, invadió la República Dominicana en mayo de 1965 para restablecer a un gobierno afín a los

¹¹³ www.terra.co.cr/noticias

¹¹⁴ www.diariolatino.com

intereses norteamericanos. Pero fundamentalmente porque los posibles mandatos de “control del narcotráfico” y de “hacer frente a amenazas no convencionales” podrían acabar contribuyendo a la transnacionalización y militarización de ciertos problemas –la insurgencia colombiana, el narcotráfico o las maras centroamericanas- que la mayoría de los países latinoamericanos prefiere mantener en el ámbito de los “problemas internos”. Transnacionalización y militarización de los problemas que se unen a la policización de las Fuerzas Armadas y a la securitización de las agendas económica y social, a las que el concepto de seguridad multidimensional incita, como importantes preocupaciones de la actual agenda de seguridad y defensa hemisférica.

Todo un conjunto de debates que también han condicionado las sesiones de la VII CMDA (Managua, 1 a 5 de octubre de 2006), cuya declaración final, si bien condena el terrorismo y el narcotráfico, como, por otra parte, no podía ser de otra manera, en lo que incide de forma singular y específica es en:

«La firme determinación de hacer frente al tráfico ilícito y proliferación de armas pequeñas y ligeras ... [y] misiles antiaéreos portátiles», que constituye, junto a «la voluntad de fortalecer la Comisión de Seguridad Hemisférica ... [y] los acuerdos subregionales de seguridad y defensa» y a «la participación activa y voluntaria en operaciones de paz.»

Los principales objetivos inmediatos para materializar la seguridad cooperativa que subyace al entramado conceptual del más amplio (y ambiguo) enfoque multidimensional de la seguridad. Lo que no puede dejar de verse como un signo más del progresivo distanciamiento de las políticas de seguridad y defensa de la mayoría de los países latinoamericanos de las conveniencias y preferencias estadounidenses, tan omnipresentes en otras épocas.

Por su parte, el actual presidente del Consejo de Delegados de la JID, general de brigada brasileño Jorge Armando de Almeida Ribeiro, propuso convertir a ésta en el órgano de trabajo de las CMDA, a lo que parecieron oponerse países como Argentina y el secretario general Insulza. Por último, la VII Conferencia ha aprobado la creación en Managua de una Escuela Internacional de Desminado Humanitario y la celebración de la VIII Conferencia en Canadá en 2008 y de la IX en Bolivia en 2010.

Por último, no debe dejar de mencionarse que, además de la CSH, las RCMRE y las CMDA, la OEA ha promovido y sancionado la constitución de lo que se ha venido en llamar el Sistema de Convenciones Interamericanas, apoyado en una variada red de comités y organismos, que se relacionan en el anexo, p.00.

Ámbito subregional

Como se ha venido viendo en los epígrafes anteriores, la continuidad y el aislamiento geográficos continentales no parecen haber sido condiciones suficientes para que el denominado sistema interamericano o hemisférico haya creado una auténtica “región” dotada de intereses y objetivos de seguridad y defensa realmente compartidos. Por ello, y como parte del actual enfoque multidimensional de la seguridad, parece estar tendiéndose hacia una estructura de seguridad más acorde con los problemas que realmente se presentan y con los desequilibrios del continente, dando lugar a un sistema multicéntrico de subregiones más adaptado a las diversas visiones de la seguridad y la defensa que se vienen gestando en los diversos países americanos; un sistema basado en medidas de confianza efectivas entre miembros de una misma subregión y entre subregiones, que configuran una seguridad compartida más basada en la cooperación (“seguridad cooperativa”) que en la defensa colectiva; un sistema multicéntrico que permite superar:

«Los límites de legitimidad, representatividad y pertenencia de las actuales estructuras y regímenes de cooperación militar, fundamentalmente el TIAR y la JID» ⁽¹¹⁵⁾.

Un sistema multicéntrico o subregional de seguridad cooperativa que se articula a través de la serie de tratados y acuerdos que, de forma sintética, se exponen a continuación.

El Tratado de Tlatelolco

Aunque por su fecha de adopción, 14 de febrero de 1967, el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, o Tratado de Tlatelolco, es bastante anterior al actual enfoque multidimensional de la seguridad

¹¹⁵ CELI, Pablo, *De la defensa hemisférica a la seguridad regional*, Revista de las Fuerzas Armadas del Ecuador nº 139, octubre 2004, www.resdal.org.

hemisférica, puede considerarse un instrumento más de ésta debido principalmente a dos razones. En primer lugar, su carácter esencial de medida de fomento de la confianza, al renunciarse voluntariamente a la tenencia y posible utilización de un tipo de armamento de alto valor agresivo y de presión, y, en segundo lugar, a su carácter estatutariamente subregional al establecer (artículo 4) un límite espacial a su zona de aplicación, que coincide aproximadamente con la frontera estadounidense-mexicana.

El Tratado fue inicialmente acordado por catorce países latinoamericanos y caribeños en febrero de 1967, a los que posteriormente, en noviembre de ese mismo año, se unirían siete más, entre ellos Argentina Y Brasil, los dos países que venían mostrando veleidades nucleares y que con su adhesión contemporánea al Tratado eliminaban un importante elemento de su rivalidad por convertirse en la potencia regional. Entre los años 1969 y 1973, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, se adhirieron al Tratado como observadores, renunciando así a la uso o emplazamiento de armamento nuclear en el área latinoamericana y caribeña.

En esencia, lo que el Tratado prohíbe es «el ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición» de cualquier tipo de arma nuclear o componente de las mismas, así como «el recibo, almacenamiento, instalación o emplazamiento» de ellas por terceras potencias en el territorio de los países signatarios, que son los americanos, incluida hoy día Cuba, menos Estados Unidos y Canadá. Según su *Preámbulo* o memoria justificativa, el Tratado se sustenta en las prescripciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, según las cuales las zonas militarmente desnuclearizadas no deben constituir un fin en sí mismas, sino un medio de alcanzar etapas posteriores de desarme general y completo; en la propia Carta de la OEA, cuyo propósito esencial es afianzar la paz y la seguridad del hemisferio; y en su carácter de decisión libre y soberana de cada uno de los Estados signatarios.

Su razón de ser se justifica en el razonamiento de que:

«La existencia de armas nucleares en cualquier país de América Latina y el Caribe lo convertiría en blanco de eventuales ataques nucleares [medida de seguridad] y provocaría fatalmente en toda la región una ruinosa carrera de armamentos nucleares [medida de confianza], que implicaría la injustificable desviación hacia fines bélicos de los limitados recursos necesarios para el

desarrollo económico y social [enfoque multidimensional de la seguridad]», admitiendo, sin embargo, la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos, de modo particular «para acelerar el desarrollo económico y social [compatibilidad de la soberanía y el enfoque multidimensional de la seguridad]».

Para asegurar el cumplimiento del Tratado, éste establece un denominado “Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe”, que funciona a través de bienales (y extraordinarias cuando sea necesario) Conferencias Generales, de un Consejo permanente de cinco miembros y de una Secretaría General, y cuyo principal instrumento es el llamado “Sistema de Control” (artículos 12 a 22), que vincula sus actuaciones, especialmente para los casos de posibles violaciones de las prescripciones del Tratado, con las de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), con las de la Comisión Interamericana de Energía Nuclear (CIEN), con las del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas y con los órganos de la OEA.

Grupo de Río

Otro importante antecedente de la dimensión subregional del actual enfoque de la seguridad hemisférica es el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe, o Grupo de Río, creado el 18 de diciembre de 1986 por la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por los ocho países que, por entonces, conformaban el Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) y el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), y del que hoy día forman parte los países de América Latina y el Caribe excepto Cuba.

El Grupo de Contadora nació en enero de 1983 en apoyo de los esfuerzos centroamericanos para resolver pacíficamente los conflictos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala y para compensar la excesiva presencia e injerencia de Estados Unidos en ellos y en el área centroamericana en general. El Grupo estableció unas líneas generales para alcanzar acuerdos de paz en la región que fueron apoyadas por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas, así como por la OEA. El primer logro de este esfuerzo fue la adopción por los países centroamericanos del Documento de Objetivos de Panamá en septiembre de 1983, por el que éstos declaran su voluntad de promover la democratización

[enfoque multidimensional de la seguridad] y resolver los conflictos armados [medida de seguridad], actuando de acuerdo con la ley internacional, para revitalizar y desarrollar el desarrollo económico y la cooperación [enfoque multidimensional de la seguridad]. A este empeño se unirían, en julio de 1984, los países del Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima, desarrollándose a partir de ese momento el llamado Proceso de Contadora que aunaba los esfuerzos de los países centroamericanos, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.

A pesar de que el Proceso de Contadora no contó con el apoyo crucial de Estados Unidos, debido a su oposición a reconocer al Gobierno de Nicaragua y a renunciar a su intervención militar indirecta en el área ⁽¹¹⁶⁾, el resultado final fue el llamado Acuerdo de Paz de Esquipulas (febrero y agosto de 1987), del que sucesivamente se derivarían los acuerdos de paz de Nicaragua (1991), El Salvador (1993) y Guatemala (1996). Tras este éxito inicial -que puede decirse un éxito de la seguridad hemisférica, aunque como en Ecuador-Perú en 1995 y en Haití en 1991 y 2004, no de sus instituciones sino solamente en su nombre- el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe, fue convirtiéndose poco a poco en el actual Grupo de Río, del que, como ya se ha mencionado, forman parte hoy casi todos los países latinoamericanos y caribeños.

Un Mecanismo, cuyo propósito es «fortalecer y sistematizar la concertación política mediante consultas regulares en el contexto de creciente unidad latinoamericana», que no cuenta con sede ni organismos permanentes (funciona bajo la dirección de *troikas* presidenciales y la coordinación de secretarías temporales).

Tratado-Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

Este Tratado de 15 de diciembre de 1995, que constituye la dimensión de seguridad del más amplio sistema (político) de integración centroamericana y del que forman parte Costa Rica (sin ratificar por no tener oficialmente Fuerzas Armadas), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y Panamá (sin ratificar por no tener oficialmente Fuerzas Armadas), pero no Belice, tiene como objetivo declarado:

¹¹⁶ ROJAS ARAVENA, Francisco, *Rol y evaluación de la diplomacia de Cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo*, en *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Nueva Sociedad/FLACSO, Caracas, 2000.

«Concretar un nuevo modelo de seguridad regional [llamado Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática], único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en el intenso proceso de pacificación e integración [centroamericano]». Un Modelo que, según el Tratado, «se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil [seguridad democrática], el balance razonable de fuerzas [medida de confianza], la seguridad de las personas y de sus bienes [seguridad humana], la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible y la protección de del medio ambiente [enfoque multidimensional de la seguridad], así como en la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas [nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos], orientando cada vez más sus recursos a la inversión social [enfoque multidimensional de la seguridad]», que orienta su actuación en función de «principios y recomendaciones de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas [multilateralismo].»

Un Modelo en el que el concepto de seguridad democrática se basa en la premisa de que la seguridad del Estado no puede entrar en contradicción ni subordinar a la seguridad humana. Las condiciones que las personas requieren para su desarrollo y que al Estado le corresponde procurar en cumplimiento de sus funciones básicas, no se limitan a la defensa tradicional (militar) del Estado ni al orden público, sino que incorporan el conjunto de medidas políticas, económicas y sociales que le aseguran una vida libre de riesgos evitables.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática es, por tanto, en cierta forma, precursor de lo que posteriormente el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica establecido por la Declaración de Bridgetown (2002) y la Declaración sobre la Seguridad de las Américas (2003) denominarán las «nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos», al citar como tales la pobreza y la extrema pobreza (artículo 15), el tráfico ilícito de drogas (artículo 17) o el terrorismo y la delincuencia organizada (artículos 17 y 18); justificando su instauración en principios que también serán los del enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica, como la igualdad soberana de los Estados, la renuncia al uso o amenaza de la

fuerza o el derecho a la autodeterminación y a la independencia política, aunque vaya un paso más adelante al establecer que:

«Cualquier agresión armada, o amenaza de agresión armada, de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía o la independencia de un Estado centroamericano, será considerada como un acto de agresión contra todos los Estados centroamericanos ... [de modo que] agotadas las instancias de conciliación y solución pacíficas ... los Estados centroamericanos ... [podrán acordar] medidas y procedimientos de defensa colectiva y solidaria.»

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática funciona a través de los siguientes órganos principales: las reuniones de presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (asesorados por los ministros de Defensa y Seguridad Pública o sus equivalentes) y la Comisión de Seguridad, instancia subsidiaria «de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, así como de elaboración de propuestas y recomendaciones», constituida por los viceministros de Relaciones Exteriores, y de Defensa o Seguridad Pública cuando proceda, de cuyas funciones administrativas se encarga la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericano.

Por otra parte, influenciados y presionados por Estados Unidos¹¹⁷, los presidentes centroamericanos se reunieron en el verano de 2005 para estudiar la creación de una fuerza centroamericana de reacción rápida para combatir de forma conjunta en toda el área el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas y las *maras*. El seguimiento de estas propuestas se hará mediante reuniones periódicas, ya instituidas, de los ministros de Defensa y de Gobernación o Seguridad Pública conjuntas (¹¹⁸). Una iniciativa que se inserta plenamente en el enfoque multidimensional y subregional de la seguridad, pero que, por eso mismo, pudiera representar un riesgo para los esfuerzos de limitar la llamada “autonomía militar”,

¹¹⁷ BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan, *Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas*, América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, agosto de 2006.

¹¹⁸ EL Diario de Hoy, San Salvador, 24 de agosto de 2005 y La Prensa, Mangua, 31 de agosto de 2005.

aún presente en estos países y posible obstáculo a la plena incorporación de la seguridad humana como componente integral de la seguridad nacional y hemisférica.

Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe

El Sistema de Seguridad Regional de los Estados del Caribe fue establecido mediante el Tratado firmado en Saint Georges (Granada) el 5 de marzo de 1996 por los Estados insulares caribeños de Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas, de los que solamente los dos primeros poseen fuerzas armadas. Sus propósitos y funciones abarcan todo el posible espectro de amenazas a la seguridad nacional o a la seguridad pública, desde «la prevención e interdicción del tráfico ilícito de estupefacientes» al «combate a las amenazas contra la seguridad nacional», pasando por «los desastres naturales» o «*la protección de los recursos pesqueros*», por lo que es un Tratado y un Sistema de Seguridad que se adaptan perfectamente al actual enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica establecido por la Declaración de Bridgetown de 2002 y por la Declaración sobre la Seguridad de las Américas de 2003.

El Sistema de Seguridad Regional es, además, un auténtico sistema de seguridad compartida, ya que establece que:

«Un ataque armado [contra cualquier Estado signatario] perpetrado por un tercer Estado o de cualquier otro origen, es un ataque armado contra todos los Estados miembros ... que en el ejercicio de los derechos inherentes a la autodefensa individual o colectiva dispuesta en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, determinarán las medidas a adoptar ... incluido el uso de la fuerza armada.»

Se rige mediante el llamado “Consejo de Ministros”, compuesto por los responsables de la defensa y la seguridad de los Estados miembros y por los demás plenipotenciarios que en cada momento puedan nombrar los respectivos jefes de gobierno, asistido por una Oficina de Coordinación Central que funciona a modo de Secretaría del Consejo.

Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz

Esta Declaración, firmada en Ushuaia (Argentina) el 24 de julio de 1998 por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, puede considerarse la dimensión de seguridad del llamado Mercado Común del Sur (MERCOSUR) político o ampliado, ya que los propios signatarios consideran que la zona de paz que instituye la Declaración:

«Constituye un elemento esencial para la continuación y desarrollo del proceso de integración del Mercosur», «[el cual] conforma un proceso abierto a otros Estados de la región que compartan los mismos principios.»

Es una Declaración corta y escueta que, apoyándose en la Carta de la Naciones Unidas, en la de la OEA y en el Compromiso de Santiago de 1991, asume un carácter de:

«Sistema de seguridad eficaz» y compromete a los signatarios con «la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos, las libertades fundamentales, el progreso social [enfoque multidimensional de la seguridad]», sin establecer, sin embargo, ningún tipo de compromiso que permita asignar a la Declaración el carácter de instrumento de seguridad compartida ni mucho menos de defensa colectiva, sino simplemente de «fortalecimiento de los mecanismos de consulta sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros.»

Sin embargo, a pesar de la debilidad de este instrumento, el área del Mercosur político o ampliado ha visto algunas iniciativas de cooperación que pretenden trascender la mera voluntad declarativa y materializarse en hechos concretos. De ellas, la más significativa es probablemente la Fuerza de Paz Combinada (FPC) argentino-chilena, creada en diciembre de 2005, que bajo la dirección de un Mecanismo de Dirección Política Binacional y el control operativo de un Estado Mayor Conjunto Combinado podrá ser «empleada en eventuales operaciones de paz bajo mandato o con autorización de la ONU en lugares donde coexista interés de ambas partes». La FPC, que deberá estar operativa en el año 2008, momento en el que se pondrá a disposición del Sistema de Fuerzas en Espera de Naciones Unidas, probablemente con el nombre de Fuerza “Cruz del Sur”, estará constituida por

personal o unidades de los tres Ejércitos de los dos países, que, mientras no sean desplegadas en una operación de paz en el exterior, mantendrán su dependencia orgánica nacional, bajo la que llevarán a cabo el adiestramiento necesario para su empleo conjunto combinado (multinacional) en operaciones de paz.

La base para su estructura y equipamiento, inspirados en otros precedentes internacionales como la Brigada Franco-Alemana o las Fuerzas Anfibias Anglo-Holandesa o hispano-italiana, será la organización de los efectivos actualmente desplegados en Haití (¹¹⁹), tendiendo a la interoperabilidad. La FPC es una evidente medida de confianza que refrenda por la vía de los hechos la superación de la vieja rivalidad militar entre ambos países tras el arreglo pacífico sobre el canal de Beagle. Una confianza que se ve reforzada por la excelente relación entre las ministras de Defensa de ambos países, Nilda Garré y Vivianne Blanlot, como demostraría las declaraciones de la ministra argentina defendiendo el «*derecho legítimo*» de Chile a renovar su armamento sin que ello suponga ningún tipo de carrera de armamentos, ante las críticas emitidas en este sentido por el presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz, Óscar Arias (¹²⁰).

En este mismo sentido, el 25 de octubre de 2006, Perú presentó en la reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política chileno-peruano (ministros de Relaciones Exteriores y Defensa en fórmula 2+2) de Santiago de Chile, un proyecto de Memorándum de Entendimiento para la creación de un grupo de trabajo binacional, encargado de definir los lineamientos para la constitución de una Fuerza Combinada Binacional Peruano-Chilena para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, al modo de la argentino-chilena, que se pondría al servicio de Naciones Unidas bajo el control operativo de un Estado Mayor Conjunto Binacional. Fuerza Combinada que podría asumir, con el tiempo, la coordinación de acciones cívicas humanitarias de ambos países en Haití bajo la dependencia de MINUSTAH (¹²¹). De esta forma, Chile, que no pertenece actualmente ni a la Comunidad Andina de Naciones ni al Mercosur como miembro de pleno derecho, sino solamente a título de

¹¹⁹ Actualmente en la MINUSTAH ya hay elementos chilenos insertados en unidades argentinas y viceversa.

¹²⁰ *Ministra descarta carrera armamentística*, La Nación, 21 de septiembre de 2006, www.lanacion.cl.

¹²¹ EL Comercio de 23 de octubre de 2006.

observador, parece estar, sin embargo, encabezando una novedosa vía de “seguridad cooperativa”, a mitad de camino entre las “medidas de confianza” y la “defensa colectiva”, que puede constituir en el futuro uno de los más acertados mecanismos para la integración en los ámbitos de la seguridad y la defensa, no sólo en el ámbito subregional, sino, asimismo, en los ámbitos sudamericano, latinoamericano e iberoamericano.

Por otra parte, han sido señalados como “significativas” por la prensa de la región, las maniobras militares (Operativo Hermandad) llevadas a cabo durante once días en la segunda quincena de septiembre de 2006 por las Fuerzas Armadas de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela (o sea, Mercosur más Bolivia) con el supuesto táctico de la “recuperación del aeropuerto de la ciudad argentina de Posadas, que había caído bajo el control de una potencia extracontinental, que pretende utilizarlo para la llegada de tropas por vía aérea a ser desplegadas en la región”, en lo que se ha considerado como la “incorporación del concepto de guerra asimétrica” en las doctrinas militares de los países involucrados (¹²²), a lo que probablemente no es ajena la influencia venezolana.

Carta Andina para la Paz y la Seguridad

Esta Carta de limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa o Compromiso de Lima, suscrita el 17 de junio de 2002 por los países de la Comunidad Andina de Naciones, (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), heredera del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de diciembre de 1989, insta una zona de paz en la Comunidad Andina de Naciones en la que «queda prohibido el uso o la amenaza de la fuerza entre los Estados de la Comunidad» y en la que se ratifican todas las prescripciones del Tratado de Tlatelolco, basándose en una serie de principios, que constituyen, por su parte la esencia del enfoque multidimensional de la seguridad, tal como éste es concebido por el Compromiso de Santiago de 1991 y por la Carta Democrática Interamericana de 2001: Estado de Derecho, democracia, derechos humanos, derecho internacional humanitario, respeto a la integridad territorial y a la soberanía de los Estados, no injerencia, cooperación al desarrollo y fortalecimiento del proceso de integración.

¹²² La Jornada de 20 de octubre de 2006, www.jornada.unam.mx

En este sentido, la Carta compromete asimismo a los signatarios a:

«Continuar combatiendo el crimen transnacional, especialmente el terrorismo», a «promover ... la limitación de armamentos convencionales ... que permita dedicar mayor cantidad de recursos al desarrollo económico y social», a «erradicar las minas antipersona» y a «ampliar y reforzar las medidas de fomento de la confianza.»

Para cuya verificación y seguimiento, la Carta instaura reuniones periódicas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de los ministros de Defensa y del Grupo de Alto Nivel en materias de seguridad y fomento de la confianza, órgano ejecutivo de esta política comunitaria, así como el establecimiento de una unidad responsable del seguimiento y verificación de las acciones de política exterior dependiente de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

Por otra parte, «conscientes de que la Carta consagra principios fundamentales sobre la paz y la seguridad, que son compartidos por toda la comunidad hemisférica e internacional», los ministros de Relaciones Exteriores de los países signatarios hacen, en la misma Carta, un llamamiento a todos los gobiernos a adherirse libremente y «de manera moralmente vinculante» a ella.

La región andina, sin embargo, es quizás la única de todo el hemisferio que no está exenta de tensiones debido a la existencia en su seno del conflicto interno colombiano. El Gobierno colombiano nunca ha querido llevar a cabo evaluaciones compartidas de su conflicto con los países limítrofes, pero sí les pide que se involucren en función de su lectura unilateral del problema, que ha ido pasando de las negociaciones iniciales del gobierno Gaviria y la llamada “guerra integral” de los últimos meses de su mandato a los intentos de conversaciones del gobierno Samper o al diálogo con zona de despeje del gobierno Pastrana hasta la caracterización de “guerra al terrorismo” del actual gobierno Uribe.

Esta variada gama de enfoques, que parecen exigir a los gobiernos vecinos que vayan cambiando su política al ritmo de los vaivenes de la política colombiana, más los problemas que suscita el actual Plan Patriota, heredero del Plan Colombia, con su corolario de desplazamientos humanos, que, al cruzar la frontera, se convierten en problema internacional de refugiados y los efectos de las fumigaciones en aéreas

fronterizas causando graves daños agroforestales y en el medio ambiente, son las razones fundamentales de que los demás Estados andinos hayan tenido tradicionalmente una posición de no involucrarse en el conflicto interno colombiano (principio de no intervención en asuntos internos) y de no aceptar operaciones militares conjuntas ni coordinadas con las Fuerzas Armadas colombianas o con las fuerzas norteamericanas actuando en el área colombiana (¹²³).

Si a ello se une la decidida apuesta colombiana por establecer un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y las sempiternas dudas ecuatorianas y peruanas sobre el mismo tema, pueden empezar a vislumbrarse las razones de la ruptura con el área del régimen venezolano, que se adhirió al Mercosur el pasado mes de julio de 2006, y la frialdad de las nuevas autoridades bolivianas, ambos representantes de la renovada izquierda latinoamericana que empieza a copar parcelas de poder en el continente, más inclinadas en la actualidad a proyectarse en el Mercosur que en la inestable Comunidad Andina.

Declaración sobre zona de paz suramericana

La Declaración sobre Zona de Paz Suramericana, que puede considerarse como el documento programático sobre seguridad de la Comunidad Suramericana de Naciones a pesar de ser anterior a la constitución de la misma en 2004, es vista por los países signatarios como un complemento indispensable del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación de diciembre de 1989, de la Declaración del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz de julio de 1998 y de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad de junio de 2002 (vistas anteriormente). Fue firmada el 27 de julio de 2002 con ocasión de la II Reunión de Presidentes de América del Sur celebrada en Guayaquil (Ecuador), por los doce países constitutivos de esta región geográfica (¹²⁴).

En ella, se declara a América del Sur como una zona de paz y cooperación, con un espíritu que se quiere heredero del histórico Encuentro de Guayaquil de ciento

¹²³ VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo, *Dificultades en las relaciones colombo-ecuatorianas*, El Colombiano, www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento

¹²⁴ DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *La Comunidad Sudamericana de Naciones: propuestas y realizaciones*, de próxima publicación.

ochenta años antes (26 de julio de 1822) entre los libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, en cuyo nombre queda proscrito en América del Sur el uso o amenaza de la fuerza, de conformidad con las Cartas de Naciones Unidas y la OEA, el uso o emplazamiento de armas de destrucción masiva, de conformidad con el Tratado de Tlatelolco y demás legislación internacional sobre la materia, y el uso de minas antipersona, de conformidad con la Convención de Ottawa, así como el compromiso de aplicar las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

Adaptándose como mecanismo de aplicación de la Declaración, las Bases y Acciones para un Proyecto de Creación de una Zona de Paz y Cooperación Sudamericana formuladas en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR y Chile llevada a cabo en La Paz el 17 de julio de 2001.

En este sentido, debe considerarse como un complemento de esta Declaración como Zona de Paz, la Declaración de Seguridad Ciudadana en Suramérica de agosto de 2005, que compromete a los países sudamericanos a:

«Establecer políticas públicas comunes en materia de seguridad ciudadana, a través de la cooperación en capacitación, intercambio de información y de experiencias, considerando la institucionalización de la integración existente, evitando la superposición de esfuerzos y mayores gastos financieros», con lo que se iría conformando el sector de la seguridad de la Comunidad Suramericana de Naciones (¹²⁵).

Epílogo

Por último, para cerrar esta muestra de los principales acuerdos, organismos y mecanismos que configuran la faceta subregional de la seguridad hemisférica, hoy día prioritaria sobre la auténticamente regional, hemisférica o continental, solamente citar la reciente creación en julio del pasado año, 2006, de reuniones de ministros de Defensa de los países miembros de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname, y

¹²⁵ DÍAZ BARRADO, *op. cit.*

Venezuela), cuya primera convocatoria fue llevada a cabo en Bogotá (Colombia) el 13 de julio de 2006 con una agenda de la que cabe destacar los siguientes puntos: crimen transnacional organizado, interdicción y sistemas de vigilancia y protección de la Amazonia y tráfico ilícito de especies y recursos forestales de fauna y flora.

Producto de este clima de cooperación amazónica puede considerarse la creación entre Brasil y Perú, el pasado 10 de noviembre de 2006, de un Mecanismo de Consulta y Cooperación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa (mecanismo 2+2), similar al ya existente entre Perú y Chile, y la iniciación de estudios para la integración de las Fuerzas Aéreas peruanas en el Sistema de Vigilancia de la Amazonia brasileño (¹²⁶).

Tras casi sesenta años de esfuerzos para que el continente americano se considerara a sí mismo un «*hemisferio mental*» -en el sentido que Consuelo León utiliza este término, explicado al principio de este capítulo- como “una figura que supone la existencia de valores e intereses comunes y, por tanto, de amenazas compartidas”, lo que parece estar eclosionando con la entrada del siglo XXI es una estructura de seguridad de muñeca rusa, donde afinidades y necesidades geográficas y políticas agrupan a países y pueblos con diferentes grados de compromiso y laxitud, que van desde el ámbito de lo bilateral, pasando por lo subregional y subcontinental, que parecen los de mejor futuro, al entramado final – pero no único- de las instituciones tradicionales de la seguridad hemisférica, ahora reencauzadas hacia un todavía no bien delimitado enfoque multidimensional con el que se pretende que lo militar y la dependencia del país hegemónico, Estados Unidos, pierdan vigencia y protagonismo.

Una evolución que no es posible entender, por tanto, sin tener en cuenta los cambios que se han ido produciendo en este país, Estados Unidos. El final de la guerra fría y, por tanto, del interés estadounidense en la “Doctrina de la Seguridad Nacional” favoreció la emergencia de las fuerzas que, desde el punto de vista de las estructuras de seguridad y defensa, preconizaban la progresiva eliminación de la “autonomía militar”; una deriva que se vio favorecida por las administraciones Clinton (1993-2001), que, a través del contacto “militar-militar” entre profesionales

¹²⁶ Nota de prensa del Ministerio de Defensa de la República del Perú de 10 de noviembre de 2006.

estadounidenses y los de los países del resto del continente facilitó el control político de las instituciones de seguridad y defensa, pero, al mismo tiempo, una excesiva desmilitarización de la seguridad en nombre de la multidimensionalidad de la misma (¹²⁷).

Una excesiva amplitud del concepto de seguridad (multidimensionalidad), que, unida a la escasez, cuando no ausencia, de estructuras no militares con las que proveerla y mantenerla eficazmente, parece estar conllevando los inesperados y indeseados corolarios de la “securitarización” de las agendas del desarrollo y la gobernabilidad y de la militarización del sector de la seguridad -es decir, lo contrario de lo que se pretendía-, a lo que, sin duda está coadyuvando la nueva doctrina de guerra (militarizada) contra el terrorismo y el narcotráfico de las administraciones Bush (2001-2006), especialmente tras el 11 de septiembre de 2001.

Anexo

Sistema de Convenciones Interamericanas

- Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en Caracas (Venezuela) el 29 de marzo de 1996, cuyo funcionamiento se apoya en el Mecanismo de Seguimiento de la Implantación de la Convención, creado por la Asamblea General de la OEA en 2001.
- Convención Interamericana contra la Fabricación ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos.
- Convención Interamericana Contra el Terrorismo, adoptada en Bridgetown (Barbados) en junio de 2002, para institucionalizar el funcionamiento del Comité Interamericano Contra el Terrorismo de la OEA, creado por la Asamblea General de este organismo en 1999.
- Convención Interamericana contra el Abuso de Drogas.
- Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales.

¹²⁷ BARRACHINA, Carlos y RIAL, Juan, *op. cit.*

CAPÍTULO SEXTO

LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN EL SENO EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES: PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO

LA PAZ Y LA SEGURIDAD EN EL SENO EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE NACIONES: PROPUESTAS PARA SU DESARROLLO

Por CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

Consideraciones introductorias

La creación de la *Secretaría General iberoamericana* ha supuesto, con toda seguridad, un avance decisivo en la configuración política y jurídica de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En realidad, ahora se podría producir el salto que nos condujera a la existencia de una Comunidad, también desde la perspectiva formal, y no sólo a la realización de Conferencias iberoamericanas en las que primarían los aspectos de contenido intergubernamental (¹²⁸).

En este sentido, se ha dicho, con razón, que “la decisión más importante para convertir Iberoamérica en un actor internacional ha sido la creación de la SEGIB”, siendo así que “la Secretaría General Iberoamericana sustituye a la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) que se había creado en 1999 en la Cumbre de La Habana. Aunque también se había constituido como organismo internacional con personalidad jurídica propia, el deseado efecto de dar visibilidad a las Cumbres no se había producido, ante todo por la limitación de sus funciones y la falta de liderazgo político de la SECIB. La principal función de la recién creada SEGIB es -

¹²⁸Más aún, podríamos suscitar, con posibilidades, la creación de una organización internacional. Así, como hemos sostenido “*Es necesario proceder a la creación de la Comunidad iberoamericana de Naciones como organización internacional*. Esta es, con toda seguridad, la propuesta que, a mi juicio, mejor serviría a los intereses de los Estados iberoamericanos y la que, a la postre, afianzaría el espacio común, garantizando la definición y permanencia de la identidad iberoamericana y proyectando los valores e intereses iberoamericanos en la escena internacional”, *Tres propuestas para el fortalecimiento y la articulación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, presentado en la reunión de *Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Montevideo, 2006. (en prensa).

contribuir al fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y asegurarle una proyección internacional-. Con la creación de la SEGIB, la Comunidad Iberoamericana abarca un complejo entramado de foros e instituciones (...) (¹²⁹).

Pero aún más, cuando abordamos las cuestiones referidas a *la paz y a la seguridad en el seno de la Comunidad Iberoamericana* podremos advertir que la creación de esta Secretaría, como lo ha señalado con acierto Celestino del Arenal:

“Es la mejor expresión de la madurez y el desarrollo que ha experimentado la Comunidad Iberoamericana” así como de “la toma de conciencia por parte de las Cumbres Iberoamericanas de la necesidad de dar respuesta a los retos que se derivan de su existencia y de atender a los intereses comunes de la misma” (¹³⁰).

En otras palabras, los sectores concernientes a la paz, seguridad y defensa en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, al igual que el resto de los sectores propicios para la concertación y cooperación iberoamericanas, avanzaran en la medida en que la Comunidad se vaya dotando de mecanismos institucionales que le permitan el logro efectivo de sus objetivos.

Lo más relevante, para nosotros, es que, a partir de ahora, se puede ir impulsando el contenido que, de manera paulatina, ha ido adquiriendo la realidad iberoamericana de concertación y cooperación, sobre todo, a través de la celebración de las sucesivas Cumbres. En efecto, la expresión formal y por excelencia de la Comunidad Iberoamericana de Naciones que viene representada, como se sabe, por la celebración *de las Cumbres Iberoamericanas* que, desde el año 1991, tienen lugar con periodicidad anual, suponen *un foro de concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos*, del que emanan acuerdos y compromisos entre estos Estados en diversos sectores y que, asimismo, tienen un carácter más o menos vinculante en función de la manifestación de la voluntad política de estos Estados.

¹²⁹Susanne Gratius, *La Cumbre Iberoamericana de Salamanca: ¿de una comunidad cultural a una alianza política?*, FRIDE, noviembre 2005.

¹³⁰C. del Arenal, *El acervo iberoamericano. Valores, principios y objetivos de la Comunidad Iberoamericana*, Madrid, 2006, p. 83.

Las declaraciones y conclusiones que se han ido adoptando en cada una de las Cumbres celebradas hasta ahora expresan, con claridad, los eventuales compromisos que se han adquirido en las mismas y nos pueden servir para determinar los ámbitos que han sido objeto de atención por parte de los Estados iberoamericanos, así como precisar el contenido de las posiciones asumidas por las Cumbres en las diversas materias. En nuestro caso, estos instrumentos serán muy relevantes en la medida en que en ellos podremos encontrar, aunque sea de una forma muy general, referencias a cuestiones concernientes a la paz y seguridad internacionales.

En el fondo, como se ha dicho:

“La Conferencia Iberoamericana es un foro privilegiado de consulta y concertación política cuyo propósito es reflexionar sobre los desafíos del entorno internacional, así como impulsar la cooperación, coordinación y solidaridad regionales” (XV Cumbre, Documentos oficiales).

En este marco podrían tener cabida, sin dificultad, *las cuestiones que afectan a la paz, seguridad y defensa en la región iberoamericana* y, de esta manera, no habría inconveniente alguno para que los Estados iberoamericanos diseñasen, aunque fuera de forma muy amplia, los aspectos centrales que han de definir su relación en estos ámbitos.

Por lo menos, podríamos concluir diciendo que la Cumbres Iberoamericanas así como la existencia de una Secretaría General ofrecen el entorno y los medios necesarios para que se formulen propuestas destinadas a *configurar Iberoamérica como una región de paz y a delimitar los elementos que han de definir la seguridad y la defensa en la región*, precisando, incluso, *sectores materiales de actuación común de los Estados iberoamericanos en estos ámbitos*. En otras palabras, la Comunidad Iberoamericana, tal y como se viene configurando, nos ofrece la posibilidad de constituir y construir “un espacio iberoamericano de paz y seguridad”, por lo menos en la línea de lo que ha señalado Celestino del Arenal, al indicar que la Cumbre de Guadalajara supuso:

“El punto de arranque en la conformación práctica de un espacio común iberoamericano” (131).

Todo ello, lo dejaba expresado el ministro español de Asuntos Exteriores, con ocasión de su intervención en el Debate General del sexagesimo primero periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, el 21 de septiembre de 2006, al indicar que:

“Las relaciones con Iberoamérica son una prioridad constante de la acción exterior del Gobierno de España. Estamos comprometidos con el fomento de la cohesión, el crecimiento y la visibilidad de la Comunidad Iberoamericana con la que mantenemos lazos históricos y compartimos estrategias y objetivos”. Para señalar, con posterioridad, que: “la Secretaría General Iberoamericana, que por primera vez participa como observadora ante Naciones Unidas, desarrolla el fortalecimiento de nuestra comunidad, a través del diálogo y la concertación. La próxima Cumbre de Uruguay analizará actuaciones en curso y propondrá nuevas medidas para relanzar el avance social, económico, cultural y político que reivindican las sociedades civiles de la comunidad iberoamericana” (132).

La consideración de la paz y la seguridad en las Cumbres Iberoamericanas

En función de su naturaleza y características, así como en razón de los objetivos básicos que inspiran la cooperación iberoamericana en el seno de las Cumbres, *no se puede decir que las cuestiones referidas tanto a la paz como a la seguridad y la defensa hayan venido ocupando un lugar privilegiado durante el desarrollo de estas Cumbres*. No se podría hablar, con rotundidad, de la existencia, desde esta óptica, de “una política propia de paz, seguridad y defensa” entre los Estados iberoamericanos, que se haya ido gestando durante el desarrollo de las Cumbres y que se explicitara en cada una de ellas, ni mucho menos cabría sostener que existe una política exterior y de seguridad común iberoamericana que incluya los aspectos

¹³¹C. del Arenal, *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005), Logros y desafíos*, Madrid, 2005, Introducción: Construyendo un espacio común iberoamericano, p. XVII

¹³²Vid., <http://www.spainun.org/>

más significativos de la defensa y la seguridad en la zona y las posiciones de los Estados iberoamericanos en estas materias.

Lo más que podemos referir, hasta ahora, es *la toma en consideración de ciertos aspectos de estas materias en el seno de las Cumbres* que han sido abordados, con mayor o menor intensidad con ocasión de la celebración de cada una de ellas. De tal manera que podemos encontrarnos referencias más generales o puntuales pero sin que ello signifique, en modo alguno, un tratamiento sistemático y ordenado de estas cuestiones.

Desde luego, si las Cumbres Iberoamericanas se constituyen como un foro de concertación política entre los Estados iberoamericanos, no cabe excluir, en todo caso, que *ciertas cuestiones relativas a la paz, la seguridad y la defensa* no sólo sean abordadas en las mismas sino que, además, no cabe descartar, tampoco, que se vayan adoptando decisiones que, paulatinamente, vayan confirmando *un espacio específico de cooperación iberoamericana en estas materias* o, por lo menos, que se vaya revelando un cierto interés por ámbitos que afectan a cuestiones concernientes a la paz así como a la seguridad y la defensa, primordialmente, en el espacio iberoamericano y que serían objeto, en el futuro, de la cooperación entre los Estados de la región.

Por ello, a la hora de examinar las cuestiones referidas a la paz, la seguridad y la defensa en el espacio iberoamericano, se pueden subrayar *algunos elementos centrales* que nos indican, a grandes rasgos, la posición que estas cuestiones ocupan en el marco de la realidad iberoamericana y, en particular, en los instrumentos que han emanado de las diferentes Cumbres. Con ello, podemos señalar lo siguiente:

- En primer lugar, *el espacio iberoamericano* en su conjunto *no dispone de mecanismos ni de instrumentos que configuren políticas propias y singulares en materia de seguridad y defensa*. Más aún, se podría sostener que no existe ningún instrumento normativo iberoamericano de alcance general que aborde los elementos básicos de la seguridad y la defensa en el espacio iberoamericano y que, asimismo, señale *los lineamientos de una política iberoamericana en estas materias*. Desde luego, las Cumbres Iberoamericanas no han abordado ni han configurado un espacio de cooperación con estas características y, por lo tanto, no

formaría parte de sus objetivos centrales la puesta en marcha de “una política común de seguridad y defensa”.

- Desde esta perspectiva, no estaría de más proponer la elaboración de un *documento orientativo, y de carácter no vinculante*, en el que se especificasen los elementos esenciales que han de definir los aspectos concernientes a la paz y seguridad entre los Estados iberoamericanos, estableciéndose un programa iberoamericano propio en el que se reflejasen tanto los desafíos que plantean las cuestiones de seguridad para el entorno iberoamericano así como las respuestas que Iberoamérica en su conjunto aporta a estos desafíos. Se trataría, en esencia, de identificar los ámbitos de paz, seguridad y defensa en los que se debería expresar la concertación y cooperación entre los Estados iberoamericanos y diseñar, con carácter general, los mecanismos para hacer efectiva la cooperación en estas materias.

La elaboración de un documento así tendría la ventaja de aportar a la realidad iberoamericana una visión real de las posiciones que vienen asumiendo los Estados iberoamericanos en los ámbitos de la seguridad y defensa y hasta dónde estarían dispuestos a expresar y plasmar su cooperación en el plano multilateral.

- En segundo lugar, Iberoamérica se confirma y consolida, progresivamente, como un espacio propio y característico en la escena internacional y los Estados iberoamericanos se ven inmersos, conjuntamente, en decisiones *que pueden afectar al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por lo que nada impide que el espacio iberoamericano se dote de instrumentos y mecanismos en materia de seguridad y defensa que le sean propios*, a pesar de que los Estados iberoamericanos participen y colaboren en marcos de cooperación en estas materias que ya se han consolidado o que se están desarrollando. En otros términos, *el espacio iberoamericano* no debería ser ajeno a las cuestiones que afectan a la paz y a la seguridad, por lo que no debería extrañar que se adoptasen, en su caso, decisiones, en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, que afectasen a algunos de estos aspectos.

Desde esta óptica, convendría, desde ahora, proponer la elaboración en algunas de las sucesivas Cumbres de declaraciones y resoluciones en las que se abordasen algunos de los sectores prioritarios para los Estados iberoamericanos

en materia de paz, seguridad y defensa y, si procediese, tener en cuenta la posibilidad de auspiciar la elaboración de tratados en estos ámbitos, como podría ser, por ejemplo, en el campo del desarme y control de armamentos.

- Finalmente, está claro que los avances en la cooperación multilateral en el seno de la Cumbres en materias referidas a la paz, la seguridad y la defensa exige, sin lugar a dudas, no sólo que se afiance y consolide el proyecto que representa la Comunidad Iberoamericana de Naciones mediante *un reforzamiento institucional y de competencias* sino que, al mismo tiempo, *se vayan adoptando decisiones que incidan, de manera directa, en estas materias*, es decir, que se exprese una clara voluntad política de introducir estos sectores entre los ámbitos de cooperación de la Conferencia Iberoamericana.

Por lo menos, podríamos decir que la Comunidad Iberoamericana de Naciones ha ido alcanzando progresivamente un mayor grado de articulación, fortalecimiento e institucionalización y, asimismo, la realidad iberoamericana de concertación y cooperación ha ido generando reuniones, organismos y estructuras que dotan al “sistema iberoamericano” de mayor consistencia y proyección en la escena internacional al tiempo, eso sí, que proporcionan una mayor complejidad. Todo ello, que responde al cumplimiento del principio de racionalización y fortalecimiento institucional de la Comunidad; y del principio del fortalecimiento de la presencia de la Comunidad como actor relevante en el sistema internacional, debería encontrar expresión, también, en el diseño de un plan de acción en materia de paz, seguridad y defensa que hiciese patente la posición de los Estado iberoamericanos, reunidos en comunidad, en estas materias.

En suma, convendría resaltar aquellos aspectos que darían contenido y expresarían el significado de la cooperación iberoamericana destinada al mantenimiento de la paz y la seguridad y que, por ende, nos revelarían aquellos sectores de la seguridad y defensa más significativos para los Estados iberoamericanos en el quehacer de las Cumbres Iberoamericanas.

Lo que debemos sostener, ahora, es que sería muy conveniente diseñar un marco de cooperación que instaurase fórmulas y mecanismos para ir configurando, progresivamente, si no una política iberoamericana en materia de seguridad y

defensa sí, al menos, *los lineamientos básicos de la Comunidad Iberoamericana en estas materias.*

Como tendremos la ocasión de comprobar, las referencias a las materias que son objeto de nuestro trabajo son muy dispersas y puntuales en cada una de las Cumbres que se han celebrado hasta ahora y, con seguridad, se podría sostener que estas menciones no forman parte de una posición común y estructurada de la Comunidad en estos ámbitos. En efecto, se abordan cuestiones de muy diversa índole y naturaleza y con una mayor o menor intensidad tales como, entre otras, el control y la limitación de armamentos, el terrorismo internacional, la lucha contra la delincuencia organizada, la situación de determinados conflictos, en cumplimiento de normas del Derecho Internacional en materia de paz y seguridad o las misiones internacionales de paz.

Los valores y principios de la Comunidad Iberoamericana: el papel de la paz en la configuración del acervo iberoamericano

La Declaración de Guadalajara, de 1991, establece, con seguridad, los principios que inspiran la Comunidad Iberoamericana y el comportamiento de los Estados iberoamericanos en el seno de la misma. Asimismo, delimita los propósitos que estos Estados, en el marco de su cooperación en el seno de las Cumbres, pretenden alcanzar. De ahí, que esta Declaración tenga un cierto carácter “constitucional” o, por lo menos, que se conciba como el instrumento constitutivo de la expresión formal de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. A mi juicio, se podría seguir sosteniendo, como hice hace tiempo, que:

“No hay que sentir temores, por lo tanto, al expresar el carácter constituyente que tuvo la reunión de Guadalajara, tal y como ha sido reconocido en la reunión de Madrid, en cuyas conclusiones se afirma que en esta oportunidad hemos querido refrendar el compromiso con los principios y objetivos enunciados en nuestra reunión fundacional” (¹³³).

Por lo menos, esta Declaración se constituye en el fundamento no sólo de las declaraciones y conclusiones emanadas del resto de las Cumbres celebradas hasta

¹³³C. M. Díaz Barrado, *Perfiles de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, Cáceres, 1994, p. 71.

ahora, sino, también, y esto es lo importante, de la *definición y de los objetivos de la Comunidad Iberoamericana en su conjunto*. Como lo ha indicado Celestino del Arenal:

“Desde la primera Cumbre Iberoamericana (...) la idea de la existencia de una Comunidad iberoamericana, con sus propios principios, valores y características, y la necesidad de consolidarla y proyectarla internacionalmente, va a ser el fundamento y la razón de ser de la puesta en marcha de la Cumbres Iberoamericanas” (134).

Ahora bien, junto a lo anterior, hemos de tener en cuenta que el desarrollo, a lo largo de los últimos quince años, de diversas Cumbres Iberoamericanas, ha ido generando *un conjunto de realizaciones por parte de la Comunidad y de los Estados iberoamericanos reunidos en el seno de la Comunidad* y que, en rigor, deberíamos calificar, como el “acervo iberoamericano”. Este concepto aparece, de manera muy precisa en la Cumbre de Salamanca, de 2005, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno ratifican “*la totalidad del acervo iberoamericano integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores Cumbres*” y ha sido muy bien definido por Celestino del Arenal cuando ha indicado que:

“El acervo iberoamericano está constituido, por lo tanto, por un conjunto de principios, valores y compromisos que encuentran sus bases no sólo en una historia, una comunidad y una cultura común, labrada a lo largo del tiempo, sino también en la propia dinámica de diálogo, concertación y cooperación iberoamericana puesta en marcha por las Cumbres Iberoamericanas a partir del año 1991, que ha permitido el progresivo desarrollo y afirmación de dicho acervo” (135).

Por esto, nos corresponde determinar si la paz, la seguridad y la defensa forman parte de los valores y principios de la Comunidad Iberoamericana, tal y como se han venido expresando tanto en la Declaración de Guadalajara como en el resto de las Cumbres Iberoamericanas y si, en consecuencia, podemos concluir que, en

¹³⁴C. del Arenal, *El acervo iberoamericano cit.*, p. 10.

¹³⁵*Ibid.*, p. 13.

concreto, *la paz es uno de los elementos que configuran*, en la actualidad, *el acervo iberoamericano*.

Pues bien, desde esta óptica cabe constatar que, de manera explícita y rotunda, *la paz no se identifica*, en la Declaración de Guadalajara, como uno de los principios estructurales de la Comunidad Iberoamericana que, como hemos señalado en otras ocasiones, serían básicamente: *la vigencia del derecho internacional, la instauración y consolidación de regímenes democráticos y el respeto y protección de los derechos humanos*. Ahora bien, la ausencia explícita de la paz como principio básico de la expresión formal de la Comunidad Iberoamericana no significa, en modo alguno, que los Estados iberoamericanos no la tengan en cuenta en el seno de las propias Cumbres Iberoamericanas ni que deje de aparecer mencionada en ellas. La lectura de las declaraciones y conclusiones emanadas de las diversas Cumbres nos revela todo lo contrario y esto lo podemos apreciar, al menos, de dos maneras distintas.

Por una parte, los Estados iberoamericanos han manifestado, con unas u otras expresiones, que *el mantenimiento de la paz y la seguridad* forma parte de los objetivos de la Comunidad y que esto justifica, también, la instauración de un foro de concertación política y cooperación de esta naturaleza. De esta manera, es verdad que:

“Uno de los objetivos que se plantean desde sus inicios las Cumbres Iberoamericanas en su proyección internacional es la de trabajar por la consecución de un sistema internacional más justo, participativo, seguro y en paz, tanto en términos políticos, como económicos y sociales” ⁽¹³⁶⁾.

Por lo menos, los aspectos más relevantes de esta cuestión han quedado reflejados en los instrumentos que han emanado de las diversas Cumbres Iberoamericanas.

Así, en la *Declaración de Guadalajara*, aunque a nuestro juicio no se conciba a la paz como un principio o propósito de la Comunidad, se nos dice que:

¹³⁶*Ibid.*, p. 71.

“Reconocemos que este propósito de convergencia se sustenta no sólo en un acervo cultural común sino, asimismo, en la riqueza de nuestros orígenes y de su expresión plural. Nuestra comunidad se asienta en la democracia, el respeto a los derechos humanos y en las libertades fundamentales”. Pero, sobre la base de que “en este marco, se reafirman los principios de soberanía y de no intervención y *se reconoce el derecho de cada pueblo a construir libremente en la paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones*”, y, además, se manifiesta “*la voluntad de contribuir unidos a un futuro común de paz, mayor bienestar e igualdad social*”. Más aún, los Estados iberoamericanos expresan que desean “un futuro de certidumbre, *paz y seguridad para nuestros pueblos*”.

En realidad, se abren, de esta manera, las puertas para concebir *el espacio iberoamericano como un espacio de paz* y cabría sostener, incluso, que la paz se entiende, en el seno de la comunidad, como un valor propio de la acción de los Estados iberoamericanos en su conjunto.

En otros casos, se vincula la acción de la Comunidad Iberoamericana a los objetivos y propósitos de la comunidad internacional en su conjunto y, en particular, de Naciones Unidas. De esta forma, en el *Documento de conclusiones* emanado de la Cumbre celebrada en Madrid, en 1992, se sostiene que:

“Los participantes en la Cumbre Iberoamericana manifiestan su plena disposición a prestar la mejor colaboración a fin de que la Organización de Naciones Unidas desempeñe el papel que le corresponde en la nueva fase de las relaciones internacionales, *tanto en la paz y la seguridad como en el desarrollo económico y social de los pueblos.*”

O, como se dice, en la *Declaración final* de la Cumbre celebrada en Salvador de Bahía, en 1993:

“La coyuntura internacional ofrece una oportunidad singular para la acción multilateral, con miras a la consecución de los objetivos de la comunidad internacional, tanto en términos de solución de los problemas económicos y sociales *como de mantenimiento de la paz y de la seguridad*”.

Lo que se aprecia, en estos casos, es que la paz *es un objetivo de la comunidad internacional a cuya consecución pretenden contribuir los Estados iberoamericanos*, aunque las tareas principales correspondan a determinadas Organizaciones internacionales, como es el caso, en particular, de Naciones Unidas. Así se indicaba, con toda claridad, en *la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra*, en 2003, al señalarse que:

“Nos manifestamos por un eficaz fortalecimiento del multilateralismo y del papel de la Organización de Naciones Unidas, como foro en el que deben resolverse las controversias internacionales, *salvaguardar la paz* y la seguridad internacionales y promover el desarrollo económico y social en el mundo” ⁽¹³⁷⁾.

En concreto, la voluntad de la Comunidad Iberoamericana de contribuir a la paz también se ha expresado con bastante nitidez en otras ocasiones, como ha sido el caso de *la Cumbre de Salamanca*, en 2002, cuando en *la Declaración final* se sostuvo que:

“La diversidad, dimensión y carácter birregional otorgan a la Comunidad Iberoamericana un una gran potencialidad como socio activo en el escenario internacional. Somos conscientes de la necesidad de reforzar nuestros mecanismos de diálogo y concertación para poder materializar ese potencial. Consideramos que la efectiva participación de nuestros países en un multilateralismo activo será una contribución a la seguridad, la paz, el desarrollo y la defensa del Derecho Internacional.”

Incluso, hay expresiones referidas a elementos puntuales de la paz que nos revelan el interés de la Comunidad Iberoamericana por esta cuestión, como fue el caso de lo que se indicó, con ocasión de *la Cumbre de San Carlos de Bariloche*, en 1995, al

¹³⁷Y, en la misma línea, en *la Cumbre de San José de Costa Rica*, en 2004, en la que se explicita que “Nos comprometemos a fortalecer el multilateralismo a través de una reforma amplia e integral de las Naciones Unidas, buscando la eficiencia, transparencia, representatividad y democratización mediante el perfeccionamiento y actualización del sistema de la ONU que otorgue a sus distintos órganos, sus agencias y organizaciones, la capacidad para cumplir con el papel que les corresponde en la prevención de amenazas, *la salvaguarda de la paz* y la seguridad internacionales y la promoción de la cooperación para el desarrollo económico y social”.

hilo de la proclamación, por Naciones Unidas, de la Semana Mundial de la Paz, de tal manera que:

“En armonía con tan trascendental resolución, reafirmamos la total disposición de nuestros Gobiernos de dar la más amplia publicidad y asistencia al lanzamiento de dicha proclamación, que, de manera indudable, coadyuvará al establecimiento de *un periodo de paz universal*. Destacamos la importancia de impulsar una cultura de paz en Iberoamérica, que promueva los valores del diálogo y del entendimiento.”

Pero la consideración de la paz, por sí misma, en el seno de la Cumbres Iberoamericanas irá teniendo, paulatinamente, *un mayor contenido y alcance*. Así, se avanza un poco más en la *Declaración de isla Margarita*, en 1997, cuando se sostiene que:

“Asunto central de esta Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno tiene estrecha relación con las reflexiones sobre gobernabilidad de la VI Cumbre Iberoamericana y con el compromiso de nuestros países con la defensa de la democracia, el Estado de Derecho, el pluralismo político, las libertades fundamentales y los derechos humanos, los principios de soberanía y de no intervención, *el derecho de cada pueblo de construir libremente, en paz, estabilidad y justicia* su sistema político y sus instituciones, y la existencia de *un sistema justo de relaciones internacionales* éticas, democráticas, y *en condiciones de paz y seguridad*, en un marco de respeto a los principios de convivencia Internacional consagrados en la Carta de Naciones Unidas.”

En definitiva, aunque la paz y, en esencia, el mantenimiento de la paz y la seguridad no se perfilan como un principio propio y singular del quehacer de la Comunidad Iberoamericana en el marco de las Cumbres, sí se deja entrever que los Estados iberoamericanos están dispuestos a contribuir a la paz como elemento imprescindible para el logro de los objetivos que se han marcado. Pero, quizá, lo que sí comience a apreciarse, en algunas de las últimas Cumbres Iberoamericanas es que la paz terminará concibiéndose como un valor propio de la Comunidad y, en consecuencia, como un elemento más del acervo iberoamericano. Por lo menos, en esta dirección entiendo que camina la *Declaración de Bávaro*, de 2002, cuando afirma que:

“En el común propósito de fortalecer el sistema democrático y así asegurar la gobernabilidad democrática, reconocemos la necesidad de promover y continuar apoyando acciones que consoliden una cultura democrática y el Estado de Derecho, que se sustentan en la libertad, la paz, la tolerancia y la participación social y ciudadana y la justicia social.”

Pero, con mayor claridad, se expresaron los Estados iberoamericanos en la *Declaración de Lima*, de 2001, cuando, por un lado, incluyeron a *la paz como un elemento propio para la definición de la Comunidad Iberoamericana*, al decir que:

“Hemos consolidado la Comunidad Iberoamericana a lo largo de una década como un foro de concertación política y de cooperación económica y social, a través del diálogo, la cooperación y la solidaridad. Ante los nuevos desafíos que enfrentamos, convencidos de las oportunidades que se brindan a nuestra comunidad, *reafirmamos nuestra voluntad de construir unidos un futuro de paz*, de mayor bienestar e igualdad social para todas nuestras naciones en el marco del desarrollo sostenible.”

Y, por otro lado, identificaron *la paz como un valor de la Comunidad Iberoamericana*, al afirmar que:

“Los valores y principios compartidos que nos identifican conforman el acervo constitutivo de nuestra comunidad, y son coincidentes con los principios universales de la Carta de Naciones Unidas, en especial, la soberanía, la integridad territorial, el no uso o amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, *así como el derecho de cada pueblo a construir libremente, en paz, estabilidad y justicia*, su sistema político y sus instituciones, y el respeto y la promoción de los derechos humanos. Igualmente, compartimos el firme compromiso con la democracia.”

Por otra parte, *los principios básicos* en los que se inspira y fundamenta la Comunidad Iberoamericana de Naciones sólo pueden *ser interpretados y aplicados* a la luz de situaciones en las que se afirme el mantenimiento de la paz y la seguridad y se aspire, por ende, a la consolidación de las mismas. Más aún, estos principios pueden conducir a que determinados aspectos de la seguridad y la

defensa estén presentes en los esfuerzos de concertación y cooperación que lleven a cabo los Estados iberoamericanos.

Desde luego, sería difícil concebir el respeto, *la instauración y la consolidación de regímenes democráticos* en el conjunto de los Estados iberoamericanos así como la defensa y promoción en éstos de *los derechos humanos* en ausencia de un contexto de paz y seguridad en la región. De ahí que, de alguna forma, las Cumbres Iberoamericanas partan de la consideración de que el mantenimiento de la paz y la seguridad son presupuestos necesarios para alcanzar los objetivos que se han propuesto los Estados iberoamericanos en el seno de las Cumbres y, además, que *la paz y la seguridad sean requisitos previos para la afirmación de la democracia y el respeto de los derechos humanos*. En otros términos, *no es posible desvincular el logro de estos principios del objetivo de la paz y la seguridad en la región*.

Esta vinculación quedaba perfectamente reconocida en la *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, en 2003, al afirmarse que:

“Reconocemos que *la democracia, la paz, la justicia, la equidad y el desarrollo sostenible son conceptos estrechamente vinculados que se refuerzan mutuamente*. En este sentido, reiteramos nuestro compromiso con la consolidación de la democracia y el mantenimiento del Estado de Derecho, *la protección y promoción de los derechos humanos*, el reconocimiento y respeto a la propia identidad y al ejercicio de la diversidad cultural, así como el derecho de cada Estado a construir libremente sin injerencia extranjera, en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones.”

En concreto, la inescindible *relación entre paz y democracia* quedó fijada, por ejemplo, en la *Declaración de Viña del Mar*, de 1996, en la que se sostiene que:

“La experiencia política de los países iberoamericanos pone de manifiesto que *la gobernabilidad democrática se fortalece en un entorno de paz y seguridad internacionales*. Asimismo, valoramos que el régimen democrático contribuye decisivamente a las relaciones pacíficas entre los pueblos.”

No obstante, se aprecian vinculaciones más particulares entre ambos conceptos como serían, por ejemplo, las referencias que se contienen en la *Declaración de Margarita*, de 1997, en torno a los *Mecanismos de los grupos de amigos en los*

procesos de paz y democratización, siendo así que se entiende que estos mecanismos:

“(…) han contribuido de manera decisiva a *la consolidación de la paz, al fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones*. Dichas gestiones que han beneficiado a los países en conflicto, también han permitido la transformación de los mismos y del sistema internacional vigente.”

En definitiva, la Comunidad Iberoamericana entiende que la paz y la democracia son realidades que se enriquecen mutuamente y, por lo tanto, hay que construir el espacio común iberoamericano sobre la base de ambos elementos.

Por lo demás, una expresión que nos parece significativa de la estrecha relación *entre paz y derechos humanos* quedó reflejada, a nuestro juicio, en *esta Declaración de Margarita*, cuando los Estados iberoamericanos expresan su interés porque “se continúe profundizando, en los ámbitos pertinentes, la reflexión sobre el concepto del derecho a la paz”. En otros términos, los Estados iberoamericanos conciben que el reconocimiento y respeto de los derechos humanos han de ser una condición imprescindible para asegurar la paz en la región iberoamericana y, además, se muestran dispuestos a identificar a la paz como un derecho humano básico, lo que tendría su interés tanto si se elabora una carta iberoamericana de derechos humanos así como unos eventuales lineamientos en materia de seguridad y defensa.

Pero, por si fuera poco, la afirmación de *la vigencia del Derecho Internacional* como un principio estructural de la Comunidad Iberoamericana de Naciones nos remite al conjunto de principios y propósitos presentes en este ordenamiento jurídico, en el que, como sabemos, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ocupa y se configura como *el propósito principal de la comunidad internacional*.

Por esto en la *Declaración de Guadalajara* se nos dice que:

“*Sólo una sociedad internacional regida por el Derecho puede asegurar la paz y la seguridad para todos los pueblos*. En esa tarea deberá desempeñar un papel esencial la Organización de Naciones Unidas, unas Naciones Unidas revitalizadas y renovadas y a las que la nueva situación internacional debe facilitar la consecución efectiva de los fines para los que fueron creadas. El fortalecimiento de las bases de convivencia y justicia internacionales

conforme a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas, es una responsabilidad compartida por todos los Estados y no prerrogativa exclusiva de algunos. Se trata de un proceso que debe ser abierto y participativo, en el cual se hagan valer los intereses de la comunidad internacional en su conjunto. Estamos decididos a aportar nuestra contribución.”

Con todo, los Estados iberoamericanos hacen suyos, en el seno de las Cumbres, principios tales como *la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, el principio de *la no intervención* o el principio de *la solución pacífica de las controversias*. Y, además, identifican ciertos ámbitos de la seguridad y la defensa en el marco de la afirmación de la vigencia del Derecho Internacional. De este modo, en la *Declaración de Guadalajara* se sostiene que hay que:

“Guiar la conducta externa de nuestros países sobre la base del Derecho Internacional y actuar en forma conjunta y coordinada para *contribuir a eliminar el uso o la amenaza del uso de la fuerza*”, y, asimismo, que hay que “promover decididamente los procesos de negociación para la *solución de conflictos regionales* y apoyar iniciativas en materia de *control, reducción y tráfico de armamentos*.”

Más aún, la definición del *acervo iberoamericano* que se hace en la *Declaración de Salamanca* de 2005 apunta a la paz como valor de la Comunidad Iberoamericana de Naciones al señalar que este acervo está “integrado por los valores, principios y acuerdos que hemos aprobado en las anteriores Cumbres. Éstos se sustentan”, además de los que hemos indicado, en “el rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al Derecho Internacional”. Desde luego, con ocasión de esta Cumbre se dejó clara la vinculación entre la paz y el Derecho Internacional que, no olvidemos, se concibe como uno de los principios y fundamentos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Por lo menos, esto se podría deducir cuando los Estados iberoamericanos reafirman:

“El compromiso de la Comunidad Iberoamericana con el Derecho Internacional y con un multilateralismo eficaz, al que queremos contribuir de

manera relevante. Nos comprometemos a apoyar activamente una amplia reforma del sistema de Naciones Unidas que, sobre la base de los principios de eficiencia, participación, transparencia, representatividad, igualdad soberana y democratización, potencie su papel en la prevención de amenazas, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción del desarrollo económico y social.”

Y establecen, así, una clara relación entre la consecución de la paz en la región y en el conjunto de la escena internacional y los principios y normas que definen al Derecho Internacional.

Pero, por si fuera poco, en la *Declaración de Salamanca* se pone el énfasis en que:

“La diversidad, dimensión y carácter birregional otorgan a la Comunidad Iberoamericana una gran potencialidad como socio activo en el escenario internacional” De ahí, que los Estados iberoamericanos se muestren dispuestos a reforzar los “mecanismos de diálogo y concertación para poder materializar ese potencial”, y ser conscientes de que “la efectiva participación de nuestros países en un multilateralismo activo será una contribución a la seguridad, la paz, el desarrollo y la defensa del Derecho Internacional.”

Por lo tanto, a través de los principios que inspiran, según la *Declaración de Guadalajara* y declaraciones posteriores la Comunidad Iberoamericana, tendrán cabida en el quehacer de las Cumbres Iberoamericanas las cuestiones concernientes a la paz, la seguridad y la defensa y no sorprende, entonces, que en las diversas declaraciones que emanan de la Cumbres se apunten cuestiones referidas a la seguridad y defensa, muchas veces, eso sí, al hilo de asuntos concretos y particulares que afectan a los Estados iberoamericanos.

En conclusión, podríamos afirmar lo siguiente: primero, la no inclusión específica y desde el punto de vista formal de la paz como un principio fundamental de las Cumbres, condiciona y limita la consideración de las cuestiones relativas a la seguridad y defensa que, de este modo, no alcanzarán a ocupar un lugar preferente en las decisiones de los Estados iberoamericanos. Segundo, no caben dudas de que estas cuestiones están, sin embargo, presentes en el quehacer de las Cumbres Iberoamericanas y que, asimismo, forman parte del espacio común de cooperación

entre los Estados iberoamericanos. En esta línea, no cabe olvidar que la propia *Declaración de Guadalajara* no pone límites a las materias que pueden ser objeto de la concertación y cooperación por parte de los Estados iberoamericanos en el seno de las Cumbres y que, por lo tanto, no quedarían excluidos de antemano las cuestiones referidas a la seguridad y defensa de los eventuales esfuerzos de acciones comunes por parte de los Estados de Iberoamérica. Por último, habría que proponer que se mencionase de manera expresa e inequívoca a la paz como uno de los principios en los que se inspira la Comunidad iberoamericana de Naciones y constituir así a la paz, de manera simultánea, como valor, principio y propósito de este foro de concertación y cooperación entre los iberoamericanos.

**Propósitos de la Comunidad Iberoamericana de Naciones:
concertación y cooperación en materia de paz, seguridad y defensa**

Tanto la concertación política como la cooperación iberoamericana se constituyen en *los propósitos centrales* que debe alcanzar la Comunidad Iberoamericana de Naciones a través de la celebración de las Cumbres. En ambos casos, es decir, tanto en el ámbito de la concertación como en lo relativo a la cooperación, tendrían cabida *las cuestiones concernientes a la paz, la seguridad y la defensa* enfocadas desde la perspectiva estrictamente iberoamericana o, al menos, se podrían ir elaborando propuestas en sectores específicos para la concertación y cooperación en estas materias. Como señalé hace tiempo:

“Ambos propósitos se han presentado [...] como sustanciales para asegurar la permanencia de la Comunidad Iberoamericana que surgió en Guadalajara y, asimismo, como el mínimo exigible que justifica que los Estados iberoamericanos” (138).

Se hayan embarcado en un proyecto así. Por lo que, en el ámbito que nos interesa, habría que decir que los Estados iberoamericanos encuentran, en el seno de la Comunidad, un espacio idóneo para desarrollar propuestas de concertación en materias de seguridad y defensa y, asimismo, podrían disponer de mecanismos orientados a expresar la cooperación iberoamericana en estas materias.

¹³⁸C. M. Díaz Barrado, *Perfiles cit.* 114.

Es verdad, no obstante, que la lectura de las declaraciones y documentos que han ido emanando de cada una de las Cumbres Iberoamericanas pone de relieve que, en principio, la expresión de la Comunidad Iberoamericana que representan las Conferencias Iberoamericanas no ha excluido ningún campo de actuación en el que se manifiesten la concertación y cooperación entre los iberoamericanos. Aunque es fácil deducir aquellos sectores y materias en los cuales sería más posible y eficaz proyectar la cooperación entre los Estados iberoamericanos, lo cierto es que el diseño que se ha hecho de las Cumbres no impide, en modo alguno, que se desarrolle esta cooperación en muy diversos sectores ya que, como dijimos, la *Declaración de Guadalajara* se constituye como una declaración de principios:

“Destinada a abrir, de par en par, las puertas de la futura colaboración entre los Estados iberoamericanos, sin que se excluya, de antemano, ningún sector o ámbito en la que ésta fuera posible” (139).

Desde esta perspectiva, el foro que representan las Cumbres Iberoamericanas no sólo no impide que se lleven a cabo acciones en el marco de la seguridad y la defensa sino que, incluso, se presta bien a que algunos sectores relacionados con la seguridad y la defensa sean *objeto de atención por parte de los Estados iberoamericanos* y se vayan estableciendo, por lo tanto, mecanismos particulares de cooperación iberoamericana en estos campos.

Por lo que se refiere a *la concertación política* entre los Estados iberoamericanos, las declaraciones que han emanado de las Cumbres Iberoamericanas han dejado clara la voluntad de llevar a cabo esfuerzos de concertación política en determinados foros internacionales, fundamentalmente Naciones Unidas, y en todo tipo de materias y sectores. De ahí que no deba sorprender que, en ocasiones, se aliente, propicie o favorezca la concertación en cuestiones que afectarían a la seguridad y defensa.

En esta línea, debemos recordar que en la propia *Declaración de Guadalajara* se afirma que los Estados iberoamericanos deben:

¹³⁹ *Ibid.*, p. 83

“Participar activamente en la reestructuración de los foros multilaterales, en particular del Sistema de Naciones Unidas, con el fin de alcanzar un orden internacional más justo y democrático *que garantice la paz* y promueva el bienestar de los pueblos”, y que, además, se deben “propiciar consultas sobre el desarrollo y la codificación del Derecho Internacional sobre la base de un proceso consensual y orientado hacia aquellos temas que, por su carácter global, presentan una mayor urgencia”, de tal manera que: “merecen atención prioritaria el *fortalecimiento de los mecanismos de solución pacífica de controversias*, normas aplicables en *conflictos armados*, promoción del *desarme convencional, nuclear y de armas de destrucción masiva*, [...]”

A ello, habría que añadir las múltiples ocasiones en las que las declaraciones emanadas de las Cumbres hacen referencia a la concertación política en determinados campos de la seguridad y la defensa al hilo de asuntos concretos o de materias específicas. Ahora bien, por sólo citar dos ejemplos, podríamos recordar la *Declaración de Salvador de Bahía*, de 1993, en la que se afirmó, con carácter general, que:

“La coyuntura internacional ofrece una oportunidad singular *para la acción multilateral*, con miras a la consecución de los objetivos de la comunidad internacional, tanto en términos de solución de los problemas económicos y sociales como de *mantenimiento de la paz y de la seguridad*”; o la *Declaración de San José de Costa Rica*, en 2004, en la que se sostuvo, también en términos de formulación general, que: “desde nuestra perspectiva del mundo, sobre la base de nuestra historia común, acervo cultural e inspirados por los principios y valores que conforman nuestra identidad, reiteramos que solamente *el tratamiento multilateral efectivo* de los problemas y desafíos globales que enfrentamos nos permitirá formular y ejecutar una agenda *para la promoción de la paz*, la democracia y el desarrollo con inclusión social.”

En este ámbito, lo que proponemos, en todo caso, es que se identifiquen por parte de los Estados iberoamericanos, actuando en Comunidad, aquellos sectores y materias así como organizaciones, foros e instituciones en los que se debe centrar la concertación iberoamericana en el campo de la paz, la seguridad y la defensa, y

todo ello mediante *la elaboración de un documento* en que se contengan *los lineamientos básicos de la Comunidad Iberoamericana en estas materias*. No caben dudas de que, a la luz de las declaraciones que han ido emanando de cada una de las Cumbres, lo que encontramos, realmente, son referencias bastante “desordenadas” a diversos campos de la seguridad y la defensa que podrían ser objeto de la concertación iberoamericana pero que precisan, con seguridad, de un estudio y análisis sistemáticos.

Con todo, se podría señalar que sería conveniente que los Estados iberoamericanos concertasen su acción política en el seno de algunas organizaciones internacionales tales como Naciones Unidas y que se tuviera en cuenta la pertenencia a la Comunidad en organizaciones tales como la Organización de Estados Iberoamericanos o la Unión Europea. Por lo que se refiere a las materias las cuestiones referidas al desarme y el control de armamentos en todas sus dimensiones, el derecho internacional humanitario, el terrorismo internacional y las operaciones de mantenimiento de la paz serían algunas de las que se prestarían a la concertación política entre los iberoamericanos.

Por lo que concierne a *la cooperación iberoamericana* hay que partir de la consideración de que la cooperación entre los iberoamericanos es uno de los pilares fundamentales y mecanismos más relevantes para el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Iberoamericana así como de los principios y propósitos que la inspiran y fundamentan. Por lo menos, en los términos en los que se indica en la *Declaración de Lima*, de 2001, cuando se sostiene, con rotundidad:

“El papel central de la cooperación, como instrumento que contribuye a reforzar el sentimiento de identidad iberoamericana para lograr el fortalecimiento de la democracia, la consolidación del desarrollo sostenible, el respeto a los derechos humanos y el fomento de nuestras culturas”; y, asimismo, se destaca que “la cooperación en el ámbito de las Cumbres Iberoamericanas, basada en los principios de corresponsabilidad y horizontalidad, se ha convertido en un instrumento eficaz para promover una mayor vinculación entre nuestras sociedades.”

Ahora bien, la cooperación que se lleva a cabo en el seno de las Cumbres, es verdad que está orientada, de manera prioritaria, hacia *sectores muy especializados*

y entroncados con la realidad e identidad iberoamericanas como pueden ser, en esencia, *la cultura, la educación, la ciencia y tecnología y la seguridad social*. No obstante, el desarrollo de las sucesivas Cumbres ha puesto de relieve que, también, diversos aspectos de la seguridad y defensa podrían ser objeto de una atención específica por parte de los Estados iberoamericanos y constituirse en sectores singulares de la cooperación iberoamericana, con independencia de que, en principio, se trate de sectores que son tratados en otros ámbitos diferentes. Por lo menos, estas materias sí podrían ser objeto de atención, en el seno de la Comunidad, en la medida en que afectasen a la región y se formularan como elementos propios para la configuración del un espacio común iberoamericano o, cómo no, para la afirmación y fortalecimiento de la identidad iberoamericana.

En otras palabras, *el espacio iberoamericano se presta también* para la elaboración de propuestas, la creación de mecanismos y la instauración de fórmulas que aseguren la paz y garanticen la seguridad en la región iberoamericana y que, al mismo tiempo, proyecten en la escena internacional conceptos y visiones propios de los Estados de Iberoamérica en materia de seguridad y defensa. En todo caso, a los efectos de este trabajo, cabría incidir en tres sectores en los que sería posible formular propuestas que diesen contenido a la concertación y cooperación entre los iberoamericanos en materia de paz, seguridad y defensa y que se plasmarían: primero, la creación de Iberoamérica como una zona de paz; segundo, la elaboración de instrumentos y mecanismos institucionales para la lucha contra el terrorismo internacional; y, finalmente, el establecimiento de *operaciones iberoamericanas de mantenimiento de la paz* o, en su caso, el diseño de una participación iberoamericana en operaciones de paz.

El espacio iberoamericano como zona de paz

La elaboración de una declaración en la que se afirmase que el espacio iberoamericano constituye una zona de paz y cooperación contribuiría, con seguridad, al fortalecimiento político de la Comunidad Iberoamericana, proyectaría el quehacer de esta Comunidad en la escena internacional y haría, sin duda, que las materias concernientes a la paz, seguridad y defensa penetrasen en el campo de actuación de la cooperación entre los Estados iberoamericanos.

En tal sentido, convendría tener en cuenta, al menos, que, por un lado, se hace precisa *la adopción de una declaración de este tipo por parte de los Estados de la península Ibérica* en la que se declarase este espacio como zona de paz y cooperación, aceptada por España, Portugal y Andorra y, por otro lado, habría que tener en cuenta que ya existen diversas declaraciones de esta índole, que se han adoptado entre Estados pertenecientes a la Comunidad Iberoamericana, como es el caso de la *Declaración de Guayaquil, de 2002, sobre la zona de paz suramericana*, la *Declaración de San Francisco de Quito sobre establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina* de 2004; y la *Declaración política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz* de 1999, y que, en realidad, cubren el conjunto del espacio iberoamericano del continente americano.

En todo caso, una declaración de este naturaleza, en el espacio iberoamericano, podría incluir algunas cuestiones de gran interés para el mantenimiento de la paz y la seguridad en la región iberoamericana, entre las cuales podríamos resaltar algunas tales como: la afirmación de que la paz es un elemento esencial necesario e imprescindible para el desarrollo y la consolidación de la Comunidad Iberoamericana, la adhesión solemne de los Estados de la Comunidad a los principios relativos a la prohibición del uso de la fuerza y a la no intervención (en este caso como principio que encuentra su origen en el quehacer de Estados iberoamericanos), el establecimiento de mecanismos de solución de controversias y el fortalecimiento de los medios de consulta y cooperación en los ámbitos concernientes a la seguridad y defensa, la instauración de medidas de confianza, la proscripción del empleo, producción, fabricación y almacenamiento de ciertos tipos de armas, en concreto, las armas de destrucción en masa, la eliminación de minas terrestres anti-personal y el logro del desarme nuclear y la no proliferación de este tipo de armas.

Aunque se trataría de la adopción de una declaración sin valor vinculante, lo cierto es que la inclusión de esta materia en el marco de los esfuerzos de concertación y cooperación iberoamericanas significaría un paso adelante en el proceso conducente al fortalecimiento político y a la consolidación material e institucional de la Comunidad Iberoamericana.

En este sentido, no debemos olvidar que, en muchas ocasiones, las Cumbres Iberoamericanas han expresado la voluntad de los Estados iberoamericanos de contribuir, de manera decisiva, *al control de armamentos y al desarme en el plano internacional*. Ya en la *Declaración de Guadalajara* se hablaba de:

“Promover decididamente los procesos de negociación para la solución de conflictos regionales y apoyar iniciativas en materia de control, reducción y tráfico de armamentos.”

Por ello, habría que determinar, a estos efectos, la posición que tiene la Comunidad iberoamericana por lo que se refiere, en particular, a las armas convencionales, a las armas de destrucción masiva, a las armas nucleares y a las minas antipersonas.

Por lo menos, en los términos de la *Declaración de Lima* de 2001, cuando los Estados iberoamericanos afirmaron su:

“Apoyo al desarme nuclear general y completo bajo control internacional eficaz, y a la eliminación de las armas químicas y biológicas, de acuerdo con las normas del Derecho Internacional”, de tal manera que se destacó el compromiso de los Estados iberoamericanos “con los objetivos de la no proliferación de armas de destrucción en masa y la adopción de un programa de desarme para su total eliminación”, resaltándose “la trascendencia del Tratado de Tlatelolco y sus protocolos adicionales y la necesidad de cumplir plenamente con sus obligaciones.”

Por lo demás, cabría recordar, en particular, que en la *Declaración de Bávaro*, de 2002, se sostiene que:

“El compromiso de prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, mediante el fortalecimiento de la cooperación mundial y regional en la materia, y en concordancia con las recomendaciones del Programa de Acción de Naciones Unidas sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras.”

Incluso, en un sentido más específico, la *Declaración de Salvador de Bahía*, en 1993, sostenía que:

“En lo que se refiere al acceso a tecnologías, incluso a tecnologías sensibles, para el desarrollo económico y social, vislumbramos señales alentadoras del diálogo Norte-Sur. Este diálogo, se enmarca en el progreso hacia objetivos amplios y equilibrados de no proliferación, en todos sus aspectos, de armas de destrucción masiva, y en la promoción de la transferencia de alta tecnología para fines pacíficos”, de tal manera que “La cooperación en dicho campo se debe fortalecer mediante el firme compromiso de aunar esfuerzos en la lucha por la eliminación y no proliferación de armas de destrucción masiva y de impedir que las transferencias de alta tecnología para fines pacíficos sean desviadas para uso militar. Esta cooperación debe basarse en derechos y obligaciones claramente definidos y equilibrados, en medidas apropiadas de transparencia y verificación, equidad y justicia, y en la previsibilidad de incentivos y beneficios.”

Por lo demás, se dedica un apartado especial al desarme en la *Declaración de Viña del Mar* de 1996 y, al año siguiente, la Declaración de Margarita sostuvo que los Estados iberoamericanos refrendaban:

“Su compromiso con los objetivos de lograr la no proliferación de armas nucleares y la adopción de un programa de desarme que tenga como meta su total eliminación.”

Más allá y como complemento de lo anterior, se podría reflexionar sobre la posibilidad del establecimiento de *una zona iberoamericana libre de armas nucleares*, complementando así el *Tratado de Tlatelolco* para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe del año 1967, para lo cual resultaría imprescindible, como se sabe, el acuerdo de los Estado iberoamericanos situados en el continente europeo.

La lucha contra el terrorismo internacional en el espacio iberoamericano

Como he señalado:

“desde hace tiempo, el terrorismo está presente en la escena internacional contemporánea, aunque quizá sea en la actualidad cuando, desde la

perspectiva normativa, se estén derrochando mayores esfuerzos con el propósito de prevenir y combatir la comisión de actos terroristas” (140).

Lo que interesa resaltar ahora es que tanto desde el plano universal, a través de la acción de Naciones Unidas, como desde los planos regionales, se han venido adoptando normas y estableciendo mecanismos destinados a prevenir, erradicar y combatir el terrorismo internacional. En efecto, las diversas y más significativas regiones del planeta se han pronunciado, desde la óptica normativa e institucional, en relación con la lucha contra el terrorismo y, de ahí, que nos hallemos en presencia no sólo de convenios regionales en la materia sino, también, de mecanismos institucionales e, incluso, de concepciones específicas en torno a esta cuestión.»

Desde esta perspectiva, a la Comunidad Iberoamericana le corresponde tomar posición en relación con el terrorismo internacional y, en su caso, elaborar aquellos instrumentos político-normativos que expresen la posición de los Estados iberoamericanos, actuando en comunidad, por lo que se refiere a los diversos aspectos que configuran, en la actualidad, la lucha contra el terrorismo internacional. Desde luego, los Estados iberoamericanos han manifestado, en diversas ocasiones, no sólo la condena a los *actos del terrorismo internacional* en todas sus formas y manifestaciones sino que, también, han expresado su compromiso de adoptar medidas destinadas a prevenir, erradicar y sancionar los actos terroristas.

El examen de las declaraciones finales que han ido emanando de cada una de la Cumbres Iberoamericanas nos pone de manifiesto que ha habido pronunciamientos en torno al terrorismo internacional. Así, por primera vez, las conclusiones de la *Cumbre de Madrid*, en 1992, recogen una condena general por parte de los Estados iberoamericanos de la actividad terrorista y expresan la voluntad de éstos de cooperar en la lucha contra el terrorismo, al expresar la “convicción de que la violencia terrorista no puede justificarse en ninguna circunstancia”, de tal manera que:

¹⁴⁰C. M. Díaz Barrado, El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo, en *Lucha contra el terrorismo y Derecho Internacional*, *Cuadernos de Estrategia*, nº 133, 2006, p. 53.

“Se condenan inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo, por cuanto ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida, comprometen las libertades fundamentales y atentan gravemente contra la dignidad del ser humano” y, en consecuencia, se asume el compromiso de “intensificar nuestra cooperación para conseguir erradicarlo”⁽¹⁴¹⁾.

Pero más allá de las primeras, y muy generales, declaraciones relativas a la posición de los Estados iberoamericanos en relación con la lucha contra el terrorismo, será a partir de la *Declaración de Panamá*, en 2000, cuando comience a tratarse esta cuestión de una manera autónoma. Por un lado, con ocasión de la reunión de Panamá se adoptó una declaración especial, denominada “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Iberoamericanos sobre el Terrorismo”, en la que, sin embargo, no se aporta elementos muy distintos a los que ya se venían señalando en este ámbito en Cumbres anteriores. De esta manera, se expresa:

“El compromiso de combatir conjunta y firmemente, a través de todos los medios legales a disposición del Estado de Derecho, cualquier tipo de acción terrorista, ya que erosiona la convivencia pacífica y democrática en las naciones afectadas por este flagelo.”

Y, asimismo, se contiene una referencia específica a la situación del terrorismo en España, al indicarse que:

“Manifestamos nuestra firme condena al terrorismo y rechazamos las acciones del grupo terrorista ETA cometidas en España, al tiempo que

¹⁴¹En la *Declaración de Salvador de Bahía*, de 1993, se dice que “Reiteramos nuestra firme condena al terrorismo por su desprecio a la vida, las libertades y la dignidad de la condición humana y a su vinculación, en algunos casos, con el narcotráfico. Reafirmamos nuestro decidido compromiso de cooperación para lograr una efectiva erradicación del problema y nos solidarizamos con las víctimas de este flagelo en el mundo”. En la *Declaración de San Carlos de Bariloche*, de 1995, tan sólo se indica que “Reafirmamos nuestra condena al terrorismo en todas sus formas y reiteramos nuestro compromiso de combatir conjunta y firmemente, a través de todos los medios legales, este flagelo que viola los derechos humanos”. En la *Declaración de Viña del Mar*, se incluye un apartado específico sobre el terrorismo, aunque tan sólo se destacan “los resultados emanados de la reciente Conferencia Interamericana Especializada sobre Terrorismo, reafirmamos nuestra condena al terrorismo en todas sus formas y reiteramos nuestro compromiso de combatir conjunta y firmemente a través de todos los medios legales, este flagelo, que erosiona la convivencia pacífica y civilizada y afecta el estado de derecho y el ejercicio democrático”.

deseamos dejar constancia de nuestro apoyo y solidaridad con el pueblo y el Gobierno de España.”

Por otro lado, será con ocasión de la XI *Cumbre, celebrada en Lima*, en 2001, cuando no sólo se reafirmen los principios básicos en la lucha contra el terrorismo sino que, además, se asuma, con firmeza:

“*El compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones* dondequiera se produzcan y por quienquiera que los cometa, de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes de actividades terroristas y de fortalecer las legislaciones nacionales de manera de evitar la impunidad, orientándolas a erradicar este tipo de actos que atentan contra la paz y la democracia, asegurando el sometimiento a juicio o la extradición de éstos, de conformidad con la legislación de cada país y los acuerdos internacionales sobre la materia” (142).

Pero, asimismo, lo más relevante es que la Conferencia Iberoamericana ha adoptado, con ocasión de la citada Cumbre, una *declaración política contra el terrorismo*, de la que podríamos resaltar lo siguiente:

- Primero, *se consolida el compromiso de la lucha contra el terrorismo* en los mismos términos en los que se contiene en la Declaración de Lima y, de esta manera, se manifiesta la inequívoca voluntad de los Estados iberoamericanos de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, sumándose así a la posición de la Comunidad de Estados en su conjunto. En realidad, una manifestación así resulta muy significativa en cuanto que expresa que la Comunidad Iberoamericana, como tal, introduce la lucha contra el terrorismo como uno de los elementos que han de configurar los propósitos de la misma.

¹⁴²A partir de entonces, tan sólo encontramos expresiones generales aunque apunten algunos aspectos más concretos. Así, la *Declaración de Bavaro* de 2002 indica que “Renovamos nuestro compromiso de combatir, con una visión integral, el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones dondequiera que se produzca y por quienquiera que lo cometa, de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas. Igualmente, lo combatiremos fortaleciendo las legislaciones nacionales para evitar la impunidad, y reforzar la cooperación internacional en todos los ámbitos para prevenir, combatir y sancionar este tipo de actos, que atentan contra la vida, la paz, la estabilidad democrática y el desarrollo, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con el pleno respeto al Derecho Internacional, incluidos los derechos humanos y las normas de Derecho Humanitario”.

- Segundo, la contribución de los Estados iberoamericanos a la lucha contra el terrorismo *se vincula a la labor desarrollada por Naciones Unidas en esta materia*. Así, se sostiene que “teniendo en cuenta, asimismo, que el terrorismo afecta gravemente la paz y seguridad internacionales, reafirmamos nuestro propósito de reforzar la cooperación internacional en todos los ámbitos para prevenir, reprimir, combatir y sancionar este tipo de actos, conforme a las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y las diversas resoluciones aprobadas con esta finalidad. En este contexto, reiteramos nuestro compromiso de aplicar, a la brevedad posible, las resoluciones 1368, 1373 y 1377 en el año 2001 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y las resoluciones 49/60 "Declaración sobre las medidas para eliminar el Terrorismo Internacional" y 56/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas”. Señalándose, al mismo tiempo, “las medidas que se vienen implementando para prevenir y reprimir las redes de financiamiento de las actividades terroristas, como las contenidas en el "Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo", así como para lograr la más amplia adhesión a todos los convenios y protocolos internacionales sobre esta materia y su estricto cumplimiento”.
- Por último, se aboga, también, por el *desarrollo de medidas nacionales y regionales* en la lucha contra el terrorismo. En efecto, “apoyamos también *las medidas de cooperación regional*, que, en aplicación del Derecho Internacional, se han adoptado con el propósito de establecer una cooperación efectiva para el intercambio de información, la detención, el enjuiciamiento, la extradición y la sanción de los autores, organizadores y patrocinadores de actos terroristas, así como de aquéllos que los apoyan, encubren y financian. Reiteramos el compromiso de adoptar y *aplicar las medidas nacionales* necesarias para prevenir y reprimir los actos de terrorismo”.

Ahora bien, más allá del compromiso:

“De firmar, ratificar o adherirnos, según corresponda, a todos los convenios de Naciones Unidas y otros instrumentos regionales en materia de terrorismo, como expresión de la voluntad de la Comunidad Iberoamericana para reforzar la lucha contra el terrorismo, mediante el fortalecimiento del papel que, en este ámbito, tienen Naciones Unidas y otros organismos regionales.”

Se echa en falta la adopción de un instrumento político-jurídico específicamente iberoamericano que detalle el significado y el contenido de la lucha contra el terrorismo en el espacio iberoamericano.

En realidad, lo que cabría proponer sería la elaboración de un instrumento, bien convencional o bien declarativo pero más detallado y sistemático en que se expresen normativamente las posiciones que la Comunidad Iberoamericana mantiene en relación con el terrorismo internacional y, desde esta óptica, se podrían suscitar cuestiones tales como la definición del terrorismo, la vinculación entre terrorismo y derechos humanos, la articulación entre la Comunidad Iberoamericana y Naciones Unidas en las cuestiones referentes al terrorismo internacional, e, incluso, el eventual establecimiento de mecanismos institucionales de lucha contra el terrorismo.

De alguna manera, las declaraciones emanadas de las Cumbres de San José de Costa Rica, en 2004; de Salamanca, en 2005; y de Montevideo en 2006 caminan en esta dirección, hasta el punto de que se ha ido configurando una visión propia de la lucha contra el terrorismo por parte de los Estados iberoamericanos, actuando en comunidad, y que quizá tan sólo faltaría, desde esta perspectiva, la elaboración de un convenio en la materia.

En efecto, en la *Reunión de San José de Costa Rica* se adoptó una Declaración especial sobre el terrorismo en la lo más importante que podemos resaltar es que, tras condenar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, los Estados iberoamericanos se muestran dispuestos a reforzar sus legislaciones nacionales:

“Y a fortalecer la cooperación internacional para prevenir, reprimir, combatir y sancionar todo acto terrorista, dondequiera que se produzca y por quien quiera que lo cometa, y a no prestar ayuda ni albergue a los autores, promotores o participantes en actividades terroristas, de conformidad con el marco jurídico internacional pertinente [...]”

De ahí, se establecen compromisos más específicos tales como:

“La obligación de cada Estado y de las instancias jurisdiccionales internacionales de impedir la impunidad de aquellos que cometen actos de terrorismo en cualquier lugar del mundo , entre otros, mediante la

aprehensión, el enjuiciamiento o la extradición de los autores de este tipo de actos, de conformidad con las disposiciones aplicables de su legislación nacional y las normas pertinentes del Derecho Internacional, garantizando el estricto cumplimiento de las sanciones penales que les sean impuestas por los tribunales nacionales.”

Con mayor detalle y con ocasión de la Cumbre de Salamanca se abordó la cuestión del terrorismo, adoptándose una nueva declaración especial, poniéndose el acento en la prevención y eliminación de la financiación del terrorismo, al asumirse el compromiso de:

“Prevenir y eliminar el financiamiento y la preparación de cualquier acto terrorista y a negarle refugio a los instigadores, financiadores, autores, promotores o participantes en actividades terroristas, de conformidad con el marco jurídico internacional [...]”

En todo caso, de esta Declaración, merece la pena destacar dos aspectos. Por un lado, la insistencia en que la extradición es un medio muy eficaz en la lucha contra el terrorismo, de tal manera que se resalta “el valor de la extradición como herramienta esencial en la lucha contra el terrorismo”, pidiéndose que:

“A aquellos Estados que han recibido solicitudes de extradición de terroristas presentadas por Estados miembros de nuestra Comunidad, [...] procedan a considerarlas debidamente, con pleno apego al marco legal aplicable.”

Con ello, está claro que se sientan las bases para un eventual convenio iberoamericano en la materia. Por otro lado, se indica la conveniencia de que los Estados de la Comunidad participen en todos los convenios destinados a erradicar el terrorismo internacional, de tal modo que:

“Llamamos a todos los Estados que no lo hayan hecho, a que consideren la posibilidad de formar parte, urgentemente, de todas las convenciones y protocolos relativos al terrorismo, para cumplir con las obligaciones derivadas de dichos instrumentos, así como también de todos los acuerdos internacionales que los compelen a prestar asistencia jurídica, enjuiciar y penalizar con prontitud y de manera apropiada, a quienes financian, patrocinan, participan y cometen, actos terroristas [...]”

De hacerse así, pasarían a formar parte del acervo iberoamericano el conjunto de normas recogidas en dichos convenios que, por lo demás, servirían muy bien para la adopción de un convenio iberoamericano de lucha contra el terrorismo.

Por último, con ocasión de la *Cumbre de Montevideo* se adoptó, en 2006, una *Declaración especial muy completa en materia de terrorismo*, en la que se recogen los principios indicados en declaraciones anteriores y se presenta, además, de una manera muy sistemática, el conjunto de principios que deben inspirar la acción de los Estados iberoamericanos en este ámbito. De la lectura de esta Declaración, podríamos decir que pasan a formar parte de la posición de los Estados iberoamericanos en el marco de la Comunidad los siguientes elementos: el compromiso de estos Estados de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones; la estrecha vinculación existente entre la lucha contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos; la voluntad de reforzar, en el espacio iberoamericano, las legislaciones nacionales y promover la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo; el reconocimiento por parte de la Comunidad del papel de Naciones Unidas en este ámbito; la decidida lucha de los Estados iberoamericanos contra la impunidad y reconocimiento del valor de la extradición “como herramienta esencial en la lucha contra el terrorismo”; la necesidad de que los Estados iberoamericanos formen parte de todos los convenios en la materia; y la solidaridad y asistencia internacional a la víctimas del terrorismo.

En definitiva, se han producido avances, en el seno de la Comunidad Iberoamericana, en la lucha contra el terrorismo, siendo quizá lo más relevante que esta materia, entroncada también en las cuestiones de seguridad y defensa, ha pasado a formar parte de los propósitos de esta Comunidad.

El establecimiento de misiones iberoamericanas de paz

Garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales exige, en ocasiones, la puesta en marcha de *operaciones de mantenimiento de la paz*. Desde luego, Naciones Unidas cumple, como pone de manifiesto la práctica, un papel fundamental en el desarrollo de operaciones de este tipo. Ahora bien, nada impide que organizaciones de ámbito regional procedan a la creación, gestión y desarrollo de misiones de paz tanto con el fin de mantener la paz y la seguridad como de

prestar ayuda y asistencia humanitaria, entre otras finalidades. En realidad, se podría sostener, como se ha hecho, que:

“Las transformaciones de la posguerra fría, las expectativas que produjeron en Naciones Unidas, sus fracasos en Somalia, Ruanda y Yugoslavia, así como su crisis económica, produjeron un fenómeno nuevo en las misiones de paz: su regionalización. Se entiende por tal el proceso de cesión de las iniciativas, constitución, despliegue y gestión, en suma, de las misiones de paz por organizaciones internacionales de carácter regional, tipo Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, Unión Europea, etc. La explosión de las nuevas responsabilidades asignadas a las misiones multifuncionales es, sin duda, otro de los factores a tenerse en cuenta para justificar este fenómeno, junto con el tipo de conflictos que se pretenden solucionar (sobre todo interestatales), que han llevado a Naciones Unidas a una situación de *estrés funcional* cercano a la ineficacia” ⁽¹⁴³⁾.

Aunque la Comunidad Iberoamericana de Naciones no constituya, todavía, una organización internacional, se trata, son seguridad, de un foro de concertación y cooperación que se presta bien para que, en el seno de la misma, bajo sus auspicios e impulso, se pongan en marcha operaciones de paz que actuarían, preferentemente en la región iberoamericana así como en el conjunto del espacio latinoamericano-caribeño. Hasta ahora, las Cumbres han puesto de relieve cómo algunas operaciones de este tipo, auspiciadas y bajo mandato de Naciones Unidas, han estado integradas por personal estrictamente iberoamericano. Como se nos dice en las conclusiones de la Cumbre de Madrid, en 1992:

“Destacamos, también, que países iberoamericanos han contribuido y contribuyen notablemente en las operaciones de mantenimiento de la paz (ONUCA y ONUSAL) o supervisión de elecciones (ONUVEH y ONUVEH), en cumplimiento de las decisiones de Naciones Unidas.”

Asimismo, con ocasión de la Cumbre de Salvador de Bahía, en 1993, los Estados iberoamericanos destacaron:

¹⁴³M. Alía Plana, La regionalización de las operaciones de paz. África y Oriente Medio, *REEI*, 5.

“Una vez más la contribución de los países iberoamericanos en el mantenimiento de la paz mundial, en particular su participación en varias operaciones de Naciones Unidas.”

Lo importante es que, en este campo, se abre la posibilidad de que se constituyan y establezcan *misiones internacionales de paz* creadas en el seno de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, con el fin de contribuir a la paz, sobre todo en la región iberoamericana y hacer frente, así, a distintas situaciones que se generen en la misma. Aquí nos encontraríamos con un ámbito específico de la cooperación iberoamericana en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Con independencia de las diversas aproximaciones que se han hecho a esta cuestión, también desde el marco de la política exterior española (¹⁴⁴), cabría señalar, por lo menos, los siguientes elementos: En primer lugar, sería posible crear operaciones de paz estrictamente iberoamericanas con un carácter permanente, en el marco de la Conferencia Iberoamericana como fuerzas de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En esta dirección, debería, a mi juicio, caminar, lo que se indica en la *Declaración de Margarita*, de 1997, cuando los Estados iberoamericanos sostienen que:

“Las naciones de nuestra Comunidad que participan en las operaciones de mantenimiento de la paz, otorgan una especial relevancia a dicha participación y examinarán los medios de establecer una mayor coordinación entre sí con vistas a que ésta participación sea aún mas fructífera.”

¹⁴⁴No cabe olvidar, en este sentido, lo que indica el Ministerio de Defensa español, es decir, que “en el aspecto de la seguridad, España es especialmente sensible a cualquier proceso de construcción y mantenimiento de la paz en el ámbito iberoamericano, sensibilidad que ha quedado claramente reflejada en la contribución española a las operaciones tanto de ayuda humanitaria como de mantenimiento de la paz llevadas a cabo en la región”. Más, en concreto, la DDN 1/2004 señala específicamente: “Iberoamérica constituye otro área preferente para España. La política de defensa intensificará las relaciones bilaterales y, en su caso, de cooperación militar. Igualmente, apoyaremos las iniciativas regionales encaminadas a reforzar la cooperación multilateral entre los países de la Comunidad Iberoamericana.” , *Ministerio de Defensa. Documentos Oficiales. www.mde.es/*

En segundo lugar, correspondería a Naciones Unidas ofrecer la cobertura jurídica a eventuales operaciones de paz iberoamericanas. En otros términos, toda operación de este tipo, por parte de los Estados iberoamericanos actuando en comunidad, debería no sólo ser autorizada por Naciones Unidas sino desarrollarse en el seno de la misma y actuar en el marco de ésta. En buena parte, lo que se desprende de la *Declaración de Margarita* cuando se destaca:

“La importancia que le adjudicamos al rol de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. En ese sentido, consideramos que, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un valioso instrumento para la solución de los conflictos.”

En tercer lugar, las fuerzas que formarían las operaciones de paz podrían estar integradas por el conjunto de los Estados iberoamericanos, no produciéndose, a estos efectos, exclusión alguna. Por último, el ámbito de actuación, como hemos dicho, sería preferentemente el espacio iberoamericano y el área latinoamericana, sin excluir, eso sí, la acción de operaciones de este tipo en otros escenarios.

Consideraciones finales

La práctica pone de relieve que la Comunidad Iberoamericana de Naciones va adquiriendo, de manera paulatina, una mayor articulación político-normativa así como institucional y, al mismo tiempo, se observa que no sólo se van ampliando sino, también, perfilando los objetivos y propósitos de la misma. De ahí podemos extraer *la primera propuesta* en el ámbito que venimos trabajando, es decir, la más perfilada articulación normativa e institucional de la Comunidad Iberoamericana debe permitir la determinación más precisa de los sectores en los que se deben centrar la concertación y cooperación de los Estados iberoamericanos, actuando en Comunidad. Desde esta perspectiva, la Secretaría General podría elaborar un documento en que se especificasen los diversos ámbitos de actuación y se precisasen, en la medida de lo posible, el grado y la intensidad de la cooperación entre los iberoamericanos que le correspondería a cada uno de ellos.

Ahora bien, teniendo en cuenta estos aspectos, de fortalecimiento institucional y de delimitación de los sectores de la concertación y la cooperación, se puede decir que

las cuestiones referidas a la paz, a la seguridad y a la defensa no tienen por qué estar ausentes del debate ni tampoco de la consideración en el seno de la Comunidad o, si se quiere, se podría sostener, con mayor rotundidad, que ciertos elementos de este sector sería conveniente que fuesen tratados con mayor profundidad por los Estados iberoamericanos en el marco de sus esfuerzos conjuntos de concertación y cooperación que se plasman, en particular, en la celebración de las sucesivas Cumbres.

La segunda propuesta, en esta línea, sería que los asuntos referidos a la paz, a la seguridad y a la defensa fuesen tratados tanto en el marco de la concertación como en el seno de la cooperación entre los Estados iberoamericanos y que fuesen adquiriendo, paulatinamente, autonomía en su tratamiento y consideración. No obstante, convendría someter a la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad un documento en los que se estableciesen los *lineamientos de la acción exterior de la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, detallándose, cómo no, los ámbitos preferentes de actuación, los espacios geográficos de mayor interés, los mecanismos para el desarrollo de esta acción exterior y los sistemas institucionales para hacerla lo más efectiva posible. Entre las cuestiones que formarían parte de estos lineamientos deberían encontrarse, sin duda, aspectos concernientes a la defensa y seguridad en la región. Ello no quita, por supuesto, la necesidad de elaborar informes en los que se determine el marco de una acción común entre los Estados iberoamericanos en algunos de los componentes de la seguridad y la defensa en la región iberoamericana.

La concertación entre los Estados iberoamericanos en materia de seguridad y defensa, como *tercera propuesta* que formulamos, debería estar más clara por lo que se refiere a los foros más apropiados para hacerla efectiva así como a las materias más propicias para desarrollarla. Desde luego, han de existir y se debe profundizar en los elementos de concertación en Naciones Unidas y habría que establecer, asimismo, mecanismos para que el conjunto de los Estados iberoamericanos se viesen implicados, con los límites jurídicos que correspondan, en la concertación en algunos de los foros en los que tan sólo participan algunos de ellos pero que, en esencia, agrupan a Estados iberoamericanos. En esta línea no cabría olvidar, entre otros el marco de cooperación que representa tal Organización

de Estados Americanos (OEA) así como la Comunidad Suramericana de Naciones. Por lo demás, ámbitos como el desarme y el control de armamentos, la lucha contra la delincuencia organizada en la medida en que afectase a la seguridad y defensa, los sistemas de seguridad colectiva y las acciones de mantenimiento de la paz y las posiciones políticas antes conflictos que acontecen en la escena internacional serían, entre otros, sectores favorables para la concertación iberoamericana.

Como *última propuesta* habría que partir de la consideración de que determinadas cuestiones referidas a la paz, seguridad y defensa ya han sido objeto de atención en el marco de la Cumbres Iberoamericanas. Aunque es verdad que no se han abordado estas materias con toda intensidad, se pueden constatar, no obstante, algunos avances en ámbitos muy concretos. Desde esta óptica podríamos proponer como acciones muy concretas las siguientes: en primer lugar, la Comunidad Iberoamericana debería introducir el mantenimiento de la paz y la seguridad como un objetivo y propósito de la Comunidad y, asimismo, configurar a *la paz*, con toda nitidez *como un valor que se incorporaría al acervo iberoamericano* para, de este modo, concebirlo como un principio fundamental de la Comunidad; en segundo lugar, las declaraciones relativas a la *lucha contra el terrorismo* que han sido adoptadas hasta ahora expresan bastante bien la posición de la Comunidad en esta materia y, al mismo tiempo, especifican algunos de los elementos que deben estar presentes en la lucha contra el terrorismo y algunas de las medidas más eficaces para combatir los actos terroristas. No estaría de más, sin embargo, comenzar a reflexionar sobre la posibilidad de *adoptar un convenio iberoamericano en la materia* que, al mismo tiempo que fuese complementario de los acuerdos celebrados en el seno de Naciones Unidas, de la OEA, de la Unión Europea y del Consejo de Europa, profundizase en aquellos aspectos que, desde la perspectiva iberoamericana, han de definir la prevención de actos terroristas y la erradicación del terrorismo internacional en todas sus manifestaciones.

Asimismo, en tercer lugar, convendría, como hemos dicho, adoptar una Declaración en la que *se configurase a Iberoamérica como una zona de paz y cooperación* en la línea de otros instrumentos adoptados por Estados iberoamericanos. Esta Declaración debería servir de punto de partida para expresar la preocupación de los Estados iberoamericanos, que podría tener otras plasmaciones normativas, por cuestiones referidas al control y eliminación de determinados tipo de armas, incluido

lo referido a la no proliferación de armas de destrucción masiva y establecimiento de una zona libre de armas nucleares. Por último, sería de gran interés plasmar políticamente las reflexiones en torno a la *puesta en marcha de operaciones de paz con estructura y contenido iberoamericanos*, aprovechando los elementos de la experiencia que ha tenido lugar en esta materia.

En definitiva, no se trataría de duplicar esfuerzos ni, tampoco, de penetrar apresuradamente en sectores que *prima facie* parecen alejados de la realidad iberoamericana de concertación cooperación sino que, en el fondo, considerar las cuestiones referidas a la paz, la seguridad y la defensa en el seno de la Comunidad Iberoamericana al tiempo que sería expresión del mayor grado de fortalecimiento y articulación de esta Comunidad, contribuiría a hacer realidad los dos objetivos básicos que, en la actualidad la inspiran: la afirmación y consolidación de la identidad iberoamericana y la proyección internacional de la Comunidad.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ISIDRO SEPÚLVEDA MUÑOZ

Director del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»

Secretario: D. JOSÉ ANTONIO VALDIVIESO DUMONT

Coronel DEM. Profesor de EALEDE/CESEDEN.

Vocales: D. CARLOS MALAMUD RIKLES

Profesor de Historia de América.

Universidad Nacional de Educación a Distancia.

D.^a SONIA ALDA MEJÍAS

Investigadora del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

D. ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

Coronel de Infantería (R).

Secretario del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».

D. CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO

Catedrático de Derecho Internacional Público.

Director del Centro de Estudios de Iberoamérica.