



## **Centro de Altos Estudios Nacionales**

República Oriental del Uruguay

**2009**

La Revista Estrategia es la publicación del Centro de Altos Estudios Nacionales que a modo de instancia de reflexión académica, en un contexto de pluralismo y diversidad de opiniones responsables, ofrece sus páginas a profesionales, investigadores, docentes, estudiantes y público en general, nacionales y extranjeros, vinculados a temas relacionados a los altos intereses Nacionales, la Estrategia suprema de conducción del Estado, la Seguridad y la Defensa Nacional.

---

Se autoriza la reproducción o transmisión, parcial o total, en cualquier forma y medio, **mencionando la fuente**.

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta presentación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

Asistente editorial: Henry E. Camejo.  
Diseño de tapa: Elena M. Gamarra.

Centro de Altos Estudios Nacionales  
Bulevar Artigas 1488 – C.P. 11.600  
Teléfonos: (598) (2) 709 17 76 – 709 49 88  
Telefax: (598) (2) 707 53 14  
E – mail: [calen@mdn.gub.uy](mailto:calen@mdn.gub.uy)  
[calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy](mailto:calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy)

<http://www.calen.gub.uy>

Montevideo – República Oriental del Uruguay

## CONTENIDO

	Pág.
▪ EDITORIAL .....	5
▪ LA DIRECCIÓN NACIONAL DE METEOROLOGÍA ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO Ariel Pérez Rivella.....	7
▪ EL MAR Y LA ANTÁRTIDA, TESTIGOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Hugo Viglietti Di Mattía .....	13
▪ SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Mario Bidegain .....	21
▪ EL CALENTAMIENTO GLOBAL: RESULTADOS RECIENTES Gustavo V. Necco Carlomagno .....	31
▪ EL AGUA ¿TIENE FRONTERAS? José L. Pascual Cerdeiras .....	39
▪ LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA Daniel Soto Muñoz.....	47
▪ LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD Gustavo Papuchi .....	67
▪ AMENAZAS ACTUALES A LA SEGURIDAD REGIONAL Y CONTINENTAL Luis V. Bachini .....	83
▪ SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO João H. Dalla Torre.....	95
▪ CULTURA DE LA INTELIGENCIA EN CANADÁ, UNA EVALUACIÓN Stephane Lefebvre.....	105
▪ DESARROLLO PERO SUSTENTABLE Jorge L. Servián.....	123

	Pág.
▪ LA INDUSTRIA NAVAL DE URUGUAY Y SU PROCESO DE CLUSTERIZACIÓN Felipe Fajardo Sokol .....	127
▪ VISIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL Pedro Reich .....	133
▪ LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS – CHINA Diego Iturburu .....	141
▪ PENSAMIENTOS .....	149



---

## EDITORIAL

*Una publicación como la que se presenta en las siguientes páginas, puede perfilarse con diversas características según sean las perspectivas con la que ella es apreciada. En nuestro caso, entendemos que su orientación debe focalizar claramente la finalidad del centro de estudios que la promueve y así coadyuvar a la materialización de aquel conjunto de ideas que conforman las misiones y que edifican la visión para las cuales fue creada la institución.*

*El Centro de Altos Estudios Nacionales (C.AL.E.N.) en su afán de generar y consolidar conocimientos que contribuyan al pensamiento Político-estratégico, nutriendo el acervo nacional especialmente para el asesoramiento y la toma de decisiones en las más encumbradas esferas de la conducción del estado; desarrolla una amplia combinación de actividades académicas en forma constante, sustentadas por la sensata discusión y debate sobre la base de la libertad de cátedra responsable, el respeto, la tolerancia y los principios que fundamentan el Estado de Derecho y el Régimen democrático republicano de gobierno.*

*A modo de humilde aporte a la inmensidad recientemente señalada, la presente publicación tiene por fin concretar una parte de la producción intelectual de especialistas, docentes y estudiosos preocupados por los destinos del país en un mundo globalizado y condicionado por la incertidumbre y la dinámica acelerada de los sucesos internacionales, así como comprometido con la atención y el desarrollo del Derecho y compelido por el continuo desequilibrio y conflictividad social y política.*

*Es por ello que, más allá de asistir a las responsabilidades institucionales expresadas, se hacía imperioso retomar la senda de la edición de la revista Estrategia, y en ella reafirmar la magnitud y estímulo del pensamiento Político-estratégico, intensificando el análisis de los asuntos relacionados con los Altos Estudios Nacionales y la concienciación de una cultura estratégica capaz de integrar los conceptos de Seguridad y Defensa Nacional como fundamentos del progreso de la nación.*

*Esta edición integra un variado conjunto de conceptos e ideas referidas a áreas específicas del conocimiento humano y perfiladas por acontecimientos de actualidad; concentrando artículos, unos en el eje temático “Cambio climático” que iluminara el esfuerzo académico del C.AL.E.N. en el año 2009, y otros, a manera de introducción al año 2010, relacionados al eje definido para dicho período: “Seguridad regional”.*

*También se incorporan dos artículos extraídos de publicaciones extranjeras, cuyos asuntos abordados han resultado de sumo interés para atender la finalidad pretendida por el C.AL.E.N.*

*El diseño introduce además en sus páginas finales, un espacio dedicado a “Pensamientos”. En éste se intenta recordar la sabia palabra de un insigne pensador, aludiendo a temas afines a la razón de ser de nuestra entidad.*

*En esta nueva época se da participación como articulistas, a aquellos investigadores destacados que realizaran en el ciclo recientemente culminado, el curso de Altos Estudios Nacionales (primer año de la Maestría en Estrategia Nacional); pues se entiende que ello servirá de aliciente para flamantes ensayistas y tratadistas en reconocimiento a su esfuerzo, a la vez de propiciar la sinergia intelectual que contribuya con savia fresca a la cultura estratégica procurada.*

*El Centro de Altos Estudios Nacionales agradece, a personas e instituciones, la colaboración recibida para conformar esta publicación; y así como espera que ésta sea de utilidad para aquellos lectores con aflicción por los temas de imprescindible consideración para el logro y mantenimiento de los fines nacionales; muy especialmente se dispone abierto a recibir a nóveles y experimentados investigadores y pensadores, extendiéndoles una cordial bienvenida e invitándolos a continuar construyendo juntos un acervo cultural Político-estratégico que atienda de la mejor forma los más caros intereses de la nación y su gente.-*



---

# LA DIRECCIÓN NACIONAL DE METEOROLOGÍA ANTE EL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO<sup>1</sup>

Ariel Pérez Rivella<sup>2</sup>

---

**Misión y cometidos de la actual Dirección Nacional de Meteorología (DNM),  
y la forma en que estructura sus actividades con los requerimientos que  
plantea hoy la confirmación de las tendencias del cambio climático.**

---

## INTRODUCCIÓN

Aunque no existen aún certezas en relación a las consecuencias sobre el planeta y en particular sobre el ser humano que traerá el cambio en el clima provocado por el calentamiento global, ya nadie cuestiona la presencia del mismo ni que sus efectos negativos a escala mundial serán largamente mayores que las eventuales ventajas locales que pueden vislumbrarse.

Confrontados a una nueva (y quizá la última) oportunidad, la 15va. Conferencia de las Partes (COP15) a llevarse a cabo en diciembre en Copenhague, los países que integran el sistema de las Naciones Unidas intentarán una vez más llegar a un acuerdo para **mitigar** el fenómeno, procurando restringir a no más de 2 grados centígrados el incremento de la temperatura promedio del planeta en los próximos años.

Sin embargo, los intereses inmediatos diferentes, las distintas economías y las visiones políticas enfrentadas entre los países del mundo desarrollado y aquellos que aspiran a alcanzar y compartir niveles similares de desarrollo, conspiran nuevamente con las expectativas de alcanzar un nivel razonable de consenso que permita la posterior ratificación por los Estados de los acuerdos logrados.

Pero aún en el caso de alcanzarse ese compromiso, y comenzarse a transitar un camino hacia la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el empleo de fuentes limpias y renovables de energía, y la protección y el uso racional de los recursos naturales, el hecho es que no podrá frenarse en los próximos decenios el incremento ya iniciado de la temperatura ni podrán evitarse las consecuencias que dicho aumento tendrá sobre el ambiente.

---

<sup>1</sup> Presentado para su publicación en septiembre de 2009.

<sup>2</sup> Egresado de la Escuela Militar de Aeronáutica como Piloto Aviador Militar en el año 1960. Ostenta el grado de Brigadier General en situación de retiro. Diplomado en Holanda en 1968 en Ingeniería Fotogramétrica se especializa posteriormente en Percepción Remota y en Sistemas de Información Geográfica. Ha sido docente, investigador y consultor en el país y en el extranjero. Durante los últimos 20 años integró el plantel docente de la Facultad de Ingeniería donde ocupa hoy el cargo de Jefe del Departamento de Geomática. Desde septiembre de 2006 es también el Director Nacional de Meteorología y el Representante Permanente de Uruguay ante la Organización Meteorológica Mundial.  
[arielhr@gmail.com](mailto:arielhr@gmail.com)

La necesidad de lograr los acuerdos está pautada por el intento de reducir esos efectos cuyas señales ya hemos empezado a experimentar (incluso en nuestro país) y que pueden alcanzar características devastadoras en países más pobres, más poblados y/o con topografías menos favorables, lo que los hace mucho más vulnerables.

Enfrentados a esta realidad y aparentemente aún a tiempo para hacerlo, los países debemos prepararnos para **adaptarnos** a ella y modificar nuestras conductas para reducir nuestras vulnerabilidades, incrementar nuestra resiliencia y procurar aprovechar las ventajas que, en su caso, puede traer el cambio de clima respecto de las actividades productivas o recreativas.

Es entonces que debemos plantearnos CONOCER más sobre el cambio y ENTENDERLO científicamente y para hacer esto es preciso MEDIRLO, PARAMETRIZARLO y MODELARLO a fin de pronosticar su evolución. Esa es una tarea de meteorólogos y climatólogos, y Uruguay es uno de los pocos países que los forma en un nivel que tiene el reconocimiento de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Estos técnicos son la base del Servicio Meteorológico oficial de nuestro país, cuya actuación, junto con la del Servicio Pluviométrico, constituyen la principal responsabilidad de la Unidad Ejecutora 039 del Ministerio de Defensa Nacional “Dirección Nacional de Meteorología”.

## **LA D.N.M. Y SUS COMETIDOS**

Desde hace más de 100 años el país cuenta con dichos servicios en una historia cuyos principales hitos fueron:

- La creación del Observatorio Meteorológico en el puerto de Montevideo, el 5 de julio de 1895.
- En 1901 la inauguración del Observatorio Municipal del Prado.
- La creación en 1905 del Instituto Nacional Físico-Climatológico que comprendía los Servicios Climatológico y Pluviométrico Nacional.
- En 1934, la creación del Servicio Meteorológico del Uruguay pasando a depender del mismo el Serv. Pluviométrico Nacional.
- En 1960 pasar a denominarse Dirección General de Meteorología y en 1979 Dirección Nacional de Meteorología.

Manteniendo, en la actualidad, los cometidos que le diera entonces el Decreto 546/977:

*“La Dirección General de Meteorología del Uruguay es la Autoridad Nacional en meteorología, su objetivo será el suministro de los servicios meteorológicos en la república, sus aguas y espacio aéreo jurisdiccionales y el de los servicios internacionales que correspondan al país de acuerdo con los convenios aplicables”.* Estas responsabilidades implican para la Institución la realización de un conjunto de actividades técnicas que pueden resumirse en:

- CAPTURA DE DATOS EN CAMPO Y POR TELEDETECCIÓN.
- REGISTRO Y ALMACENAMIENTO DE DICHOS DATOS.
- ANÁLISIS DE LOS DATOS EN TIEMPO REAL (o casi).
- PROVISIÓN DE DATOS A SOLICITUD.

- GENERACIÓN DE INFORMACIÓN CLIMATOLÓGICA.
- ASESORÍA Y PERITAJE PARA ORGANISMOS DEL ESTADO.
- INTERCAMBIO DE DATOS E INFORMACIÓN CON LA VIGILANCIA METEOROLÓGICA MUNDIAL (VMM).

Y que son llevadas a cabo a partir de la colecta de datos realizada durante los 365 días del año en 24 Estaciones meteorológicas situadas en el territorio nacional, y una en el continente antártico, apoyadas por más de 200 estaciones pluviométricas.

Para la ejecución de estas tareas la DNM se estructura actualmente con una fuerte presencia del área técnica con 5 Direcciones, 2 Direcciones de apoyo administrativo y 2 áreas especiales que son una escuela de meteorología y la Representación del Uruguay ante el organismo meteorológico mundial (OMM), como se muestra en el cuadro 1.



**Cuadro 1.** Organización de la Dirección Nacional de Meteorología.

## SITUACIÓN ACTUAL

Sin embargo, la aparente fortaleza que podría desprenderse de la estructura descrita, sufre enormes debilidades como fruto de las políticas seguidas (y a nuestro juicio equivocadas) para “achicar” el Estado, confundiendo inversión con gasto y recortando drásticamente la capacidad, no sólo del crecimiento del propio Estado y sus Instituciones, sino de sostener la mínima capacidad operativa de alguna de ellas.

Así pasó la DNM a perder actividades como las de Meteorología Agrícola, que hoy sólo figuran en el papel, a ver recortados sus horarios de captación y transmisión de datos donde actualmente sólo 4 estaciones operan las 24 horas, a sostener únicamente 200 estaciones pluviométricas de las 700 que hubo alguna vez y a sufrir el drenaje del personal capacitado, que se ha ido retirando por razones de edad, sin haberse podido reponer hasta la reciente incorporación de nueva savia a través de contratos a término.

A partir de este incremento en el personal, que aunque no completa ni remotamente la plantilla que otrora alcanzara los 400 funcionarios, se ha iniciado un proceso de recuperación de actividades, de actualización de procedimientos y de incremento de respuesta a las

crecientes demandas de la sociedad, cuya sensibilidad, frente a la amenaza de la variabilidad climática, la lleva a exigir una capacidad de respuesta mayor para la que el Servicio nunca estuvo preparado.

La conciencia que ha tenido el Poder Ejecutivo en relación a este sentir social determinó la disposición de crear una instancia interministerial de coordinación para el establecimiento de un Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad, la que se concretó en mayo del corriente año por disposición del Decreto N° 238/09 y uno de sus cometidos es el de estudiar las capacidades instaladas, a nivel nacional, para enfrentar los desafíos que ese cambio representa y proponer las acciones necesarias para que esas capacidades alcancen los niveles adecuados a fin de proteger de la mejor manera los intereses del país.

A la luz de este análisis la necesaria reformulación de los servicios meteorológicos que presta la DNM será un imperativo insoslayable si se pretende estar realmente preparados para evitar los daños y aprovechar las ventajas que deriven del cambio climático en nuestro territorio. Procesar dicha reformulación será sin duda un proceso largo que implicará la adecuación del marco normativo, una redefinición de objetivos, la incorporación de equipamiento y tecnología de nueva generación, la actualización de los sistemas de telecomunicaciones y, por sobre todo, la capacitación para el mejor aprovechamiento de estas incorporaciones.

## **HACIA EL FUTURO**

Acaba de llevarse a cabo en Ginebra, Suiza, la 3ra. Conferencia Mundial sobre el Clima con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon y los representantes de casi 180 países, entre los que se encontraban muchos Presidentes y Primeros Ministros. Se discutió en la Conferencia la necesidad de las sociedades de prepararse de la mejor manera para enfrentar el Cambio Climático, y de los gobiernos de hacer lo necesario para que las mismas se preparen.

Hubo unanimidad en decidir la creación de un Marco Global para los Servicios Climáticos, que será el fruto del trabajo de un grupo de expertos que los países elegirán al efecto. Con ese marco se pretende establecer pautas para que los países acerquen a sus poblaciones las medidas prácticas que pueden derivarse del conocimiento académico y tratar de aprovechar ese conocimiento que hasta el momento ha estado confinado entre los especialistas.

La inmensa mayoría de los participantes identificaron en sus Servicios Hidrometeorológicos a los actores principales para llevar adelante esta tarea de vincular la respuesta al cambio con los sectores productivos y sociales de sus respectivos países, y crear con ellos los lazos de gestión interdisciplinaria que se requieren para poder dar una respuesta verdaderamente satisfactoria al reto.

Hay una total coherencia con la decisión previa que adoptara nuestro Gobierno al crear el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y la Variabilidad y una confirmación de que debe caminarse rápidamente hacia el fortalecimiento institucional de nuestro Servicio, para prepararlo a tiempo a fin de satisfacer adecuadamente tales servicios climáticos. Pero estos servicios no tienen por qué significar sólo una respuesta a un evento en particular, sino que pueden y deben considerarse como una herramienta eficaz para la mejor

utilización de las condiciones climáticas para cada uno de los fines específicos del usuario (protección civil, energía, transporte, salud, agro, turismo, etc.).

En el último Congreso cuatrienal de la OMM, en 2007, varios países del primer mundo presentaron diversas aproximaciones a la estimación de cuáles son los beneficios económicos que brindan a los países los servicios meteorológicos e hidrológicos. Se trata de una estimación muy compleja de realizar y que incluye múltiples parámetros por lo que los caminos propuestos para realizar las determinaciones fueron muy variados.

No obstante, los resultados alcanzados muestran la importancia de los Servicios Meteorológicos y que los recursos financieros que demandan pueden considerarse verdaderamente una inversión con tasas entre el 700 % y el 1300 %, es decir que por cada peso invertido la sociedad recibe un beneficio entre 7 y 13 veces mayor... Uruguay no puede considerarse (aún) un país del primer mundo... podemos imaginar que la tasa será menor... pero aún cuando la inversión se multiplicara por 5 ó por 3 sería una buena inversión.

Ninguna acción seria acerca del cambio climático puede hacerse sin información meteorológica... eso lo sabe el mundo y por ello requiere de toda la comunidad internacional, a través de la OMM que se capturen y se tengan disponibles los datos para generarla... por eso también, este Organismo apoya a los Estados en la tarea de lograr y mantener un nivel técnico y operativo capaz de aportar información de calidad. Pero esa tarea es de responsabilidad de los Estados... y no sólo responsabilidad, sino de conveniencia de sus sociedades.

Con el apoyo de la OMM y el Gobierno de España, se realizó durante 2008 una Consultoría como parte del Proyecto CLIBER (Clima Iberoamericano) con la finalidad de estudiar y proponer el fortalecimiento y la modernización de la Dirección Nacional de Meteorología, para darle la oportunidad de desempeñar con eficacia el rol que la sociedad le asigna. El resultado de dicha Consultoría fue presentado a las autoridades nacionales en mayo de este año y se constituyó en un Proyecto transformador cuyas primeras etapas se han iniciado recientemente con financiamiento nacional.

El Proyecto plantea esta transformación a través de la realización de cuatro tareas fundamentales que se planifican y presupuestan de una manera modular y cuyo desarrollo completo se ha previsto tenga una duración de tres años y un costo del orden de los 2.5 millones de dólares. Esos cuatro módulos contemplan:

- El desarrollo Informático y de la Base Nacional de Datos Meteorológicos.
- La modernización de las Redes de Observación y las Telecomunicaciones.
- La mejora en la Vigilancia y Alerta Meteorológica, y el desarrollo de Pronósticos Climatológicos.
- El desarrollo institucional.

Y comprenden la planificación, reorganización, equipamiento y capacitación para dar al Servicio las capacidades básicas para enfrentar en el futuro los desafíos que el Cambio Climático plantea.

También con apoyo de la OMM, para quien Uruguay fue escogido como País piloto a fin de comprobar la utilidad de un software para una Base de Datos Hidrometeorológicos que

el Organismo desarrolló para ofrecer a los países de economías débiles, se inició la implementación del primer módulo del proyecto y se ha previsto dentro del mismo integrar a la Base de Datos todos los datos digitales existentes, la incorporación directa de los nuevos datos levantados y comenzar la digitalización de los datos históricos (hoy en papel) que para alguna de las estaciones alcanzan más de 100 años de archivo.

Se ha previsto también, para el próximo año, que a la Base de Datos pueda accederse vía Intranet desde los distintos Organismos oficiales, y por Internet por parte de usuarios privados.

## **CONCLUSIONES**

El Cambio Climático es una realidad y sus efectos, aún no suficientemente estudiados para cada una de las actividades humanas que se van a ver afectadas por él, obligan a prepararse para enfrentarlos, disminuir el grado de vulnerabilidad que se tenga ante los mismos y aprovechar en su caso las ventajas relativas que pudieran derivarse de ellos.

Esta preparación requiere tener un conocimiento preciso y oportuno de los fenómenos, que implica recuperar datos del pasado, mantener una adecuada captura de los del presente y tener la capacidad de proyectar hacia el futuro, de una forma mejor que la actual, los posibles escenarios en los que nuestros descendientes se verán obligados a vivir.

La etapa de actuar para la mitigación del fenómeno tendrá un punto culminante en la reunión de diciembre de Copenhague... de lo que allí se acuerde y de lo que los países cumplan del acuerdo dependerá en buena medida cada uno de esos posibles escenarios, pero aún en el más optimista de los casos debe iniciarse cuanto antes la etapa de adaptación, y para esta etapa son tan importantes las medidas de gobierno como el conocimiento de las poblaciones de lo que deben hacer y cuándo, y el convencimiento de que esas acciones son plenamente necesarias.

Los servicios meteorológicos nacionales juegan un papel clave en esa concientización y en la creación de capacidades para dar respuestas que ayuden a hacer frente del mejor modo a los riesgos y los desafíos. Tenemos por delante en nuestra Dirección Nacional una nueva forma de encarar nuestra tarea de servicio, que será de un carácter interdisciplinario, muy conectado a la demanda de los diversos organismos públicos y de la población en general para apoyarlos en su gestión, sus formas de producción o en su salud.

Entiendo que el reto se presenta en un momento oportuno... que significa a la vez que un desafío una esperanza... y que aceptar la apuesta será una decisión apropiada para proyectar al futuro la Meteorología en el Uruguay.-



---

# EL MAR Y LA ANTÁRTIDA

## Testigos del cambio climático

Hugo Viglietti Di Mattía<sup>1</sup>

---



El buque avanzaba lentamente, muy lentamente. El Comandante alternaba entre la pantalla de radar y el puente abierto. Todo era una apasionante comunión de azul y de blanco. Azul profundo del mar en las proximidades del buque, azul brillante de un cielo intenso que daba un marco espectacular al panorama que les rodeaba. El resto era un horizonte blanco en los 360°, blanco de témpanos de formas caprichosas que desfilaban a lo largo de la eslora, blanco de hielos apisonados en capas milenarias. Como suele suceder en estos casos, las pantallas de los sensores presentan una imagen llena continua, como si uno se dirigiera hacia un continente. Lo mismo sucede con la vista, uno mira y ve una pared blanca, el marino bisoño piensa que es tierra, pero no es así. El navegante lleva la posición en la carta náutica y queda claro que aún falta bastante para llegar. Son hielos, témpanos, escombros, trozos de glaciares desprendidos y entre ellos se van desplazando las 4.000 toneladas de acero del buque. El Oficial de Guardia en el puente va maniobrando con extremo cuidado, ante la silenciosa

---

<sup>1</sup> Contra Almirante de la Armada Nacional. Egresado de la Escuela Naval en 1974. Se desempeñó como Comandante del Destructor ROU "Uruguay", Jefe de Estado Mayor de la División Escolta y de las Fuerzas de Mar, Jefe del Estado Mayor General de la Armada y en la actualidad es el Comandante de la Flota de la Armada Nacional. Es Oficial de Estado Mayor graduado de la Academia de Guerra Naval y del Instituto Militar de Estudios Superiores (ROU). Participó en la campaña Antarkos del verano de 1990, en numerosos eventos y reuniones del Sistema del Tratado Antártico y del Grupo de Trabajo de Medio Ambiente, habiendo sido Presidente del Instituto Antártico Uruguayo (2004 y 2006).  
[hugoviglietti@yahoo.es](mailto:hugoviglietti@yahoo.es)

mirada aprobatoria del Comandante. A bordo hay gente curtida, pero todos saben que navegar por debajo del Paralelo 60° Sur es arriesgado y no puede haber descuidos. En la Antártida conviven por igual la belleza de la naturaleza con su lado más oscuro de salvajes e imprevisibles tormentas. Es tan bella como peligrosa. Ya en 1938 Richard Byrd había escrito en Londres: “*Tras observar la Antártida durante cierto tiempo, llegué a la conclusión de que semejante belleza estaba reservada para lugares remotos y peligrosos y que la naturaleza tiene buenas razones para exigir sacrificios y riesgos a las personas decididas a contemplarlos*”.

La voz del intercomunicador suena en el puente - *Comandante el helicóptero está listo para decolar* - El viento fuerte existente desde hacía horas había impedido las operaciones aéreas. Ahora, soplaba con una fuerza de 15 nudos y el barómetro venía marcando un ascenso en la presión. Verificadas las condiciones meteorológicas el Comandante autorizó el despegue con alegría y mayor tranquilidad. El helicóptero le indicaría ahora los rumbos más adecuados para enfrentar esa “pared” blanca. Y así fue. La Aviación Naval también tiene experiencia en la Antártida, saben de vientos catabáticos<sup>2</sup> y los riesgos de desorientación cuando los grises de mar, nieve y cielo desdibujan el horizonte. Pero en ese momento con visibilidad plena, la voz de los pilotos fue indicando los rumbos más convenientes y el ROU04 “Artigas” continuó su avance hacia el continente helado. En ese viaje se confirmaría una vez más la importancia del binomio buque-aeronave o como se le suele llamar, *los ojos más allá del horizonte*. En efecto, sería la navegación en que se llegaría al punto más austral que jamás un buque de bandera nacional había alcanzado, justamente en proximidades de la Isla “Uruguay”. Y sería también una singladura especial marcada por la búsqueda y asistencia exitosa que efectuara el helicóptero naval a pedido del Jefe de la Base Rusa, de cinco científicos alemanes perdidos en el Glaciar Collins.

La navegación seguía. Una hermosa navegación que maravillaba a los despreocupados tripulantes pero mantenía en vilo a la guardia de puente. Entre científicos, estudiantes de facultades, el cuerpo de alumnos completo de nuestra Escuela Naval que cumplía 100 años, cadetes invitados de la Escuela Militar y de la Escuela Militar de Aeronáutica, extranjeros de programas antárticos de otros países y por supuesto la dotación del buque, coexistían a bordo 236 almas. El Comandante estaba haciendo su cuarto viaje a la Antártida y la encontraba distinta. Se lo habían advertido. No en vano el ROU26 “Vanguardia”, el noble buque de casco polar que llevaba más de 15 años de campañas antárticas, en sus últimos dos no había podido acceder al ECARE, la Estación Científica Antártica Ruperto Elichiribehety que Uruguay habita en el verano en proximidades de la Bahía Esperanza. ¿Por qué la encontraba distinta? Para responder esa interrogante vamos a recoger a lo largo de este artículo, conceptos de un excelente trabajo que realizara el Capitán de Navío Aldo Felici. Este Oficial, hoy cumpliendo funciones como Agregado de Defensa en la Embajada de la República en Alemania, dedicó los últimos 12 años de su carrera a desarrollar un magnífico aporte en el Instituto Antártico Uruguayo, como miembro de su Consejo Directivo y Oficial de Medio Ambiente, y también miembro por derecho propio de la comunidad científica internacional antártica, donde se ganó un nombre a fuerza de inteligentes trabajos presentados y de interactuar diligentemente con científicos uruguayos y de diferentes países. Nos introducimos entonces en lo medular de estas líneas.

---

<sup>2</sup> En la Antártida, los vientos catabáticos descienden desde los glaciares en forma sorpresiva, alcanzando velocidades superiores a los cien nudos.

Las condiciones cuasi prístinas u originales de la Antártida, determinan que su medio ambiente se haya convertido en bien objeto de protección jurídica en el Sistema del Tratado Antártico. Es así que este régimen especial está enfocado a darle protección a la Antártida por su gran valor, presente y futuro, como laboratorio único, entre otros, del cambio climático. A este gran valor debe sumársele la condición de ser la mayor reserva de agua potable del mundo, concentrando más del 70% de este recurso vital, además de su elevada producción de recursos alimenticios, que se colectan racionalmente a través de actividades reguladas de pesca de especies de gran valor económico y nutritivo, como lo es la merluza negra y aún con efectos terapéuticos como lo es el kril antártico.

En la Antártida es donde la atmósfera acumula grandes cantidades de energía, tanto del sol como aquella transferida por el Océano Austral, dinamizando el motor termodinámico del mundo de modo que a su compás es que se producen los cambios climáticos como variaciones del tiempo meteorológico. En su casquete de hielo se están realizando perforaciones profundas que a través de testigos de hielo presentan los registros paleoclimáticos que permiten reconstruir precisamente las condiciones del clima hasta aproximadamente 1.000.000 de años atrás y con ello conocer el período de las glaciaciones y cuáles serían las tendencias del futuro.

La atmósfera antártica, el Océano Austral y los hielos polares regulan elementos importantes del sistema global como el clima, las temperaturas y el nivel de los océanos. La Antártida es el barómetro del cambio climático, transmitiendo rápidamente fuertes gradientes térmicos y grandes energías de su circulación atmosférica, anomalías que se reflejan en otras regiones remotas del globo, variando por ejemplo el régimen de lluvias.

El cambio climático a nivel global se amplifica en las regiones polares, donde es importante determinar si a corto plazo subsisten los efectos directos del calentamiento con las enormes pérdidas actuales de masa de hielo, o si a largo plazo prevalece el efecto de realimentación por el albedo frío que haría avanzar el límite de la plataforma polar, generando un impulso hacia un nuevo período de glaciaciones. Los gases de efecto invernadero amplifican el calentamiento que disminuyen los hielos, y la disminución de la superficie congelada disminuye el albedo frío en el entorno, por lo cual se absorbe más calor que acelera el derretimiento del hielo. El nivel de los océanos aumentaría con lo cual facilita el desprendimiento de las plataformas de hielo y a su vez el desplazamiento del hielo continental, especialmente en la Antártida Occidental, además con la consiguiente pérdida de reservas de agua dulce. Un estudio realizado recientemente señala que los hielos en la Antártida se habrían retraído promedialmente alrededor de 50 metros en los últimos diez años y por otra parte se ha determinado que la velocidad de flujo ha aumentado en casi 40% en relación a la que en la década de los años 70 presentaba el hielo. La Península Antártica, situada en la Antártida Occidental (región más próxima a América del Sur) registra las mayores tendencias de calentamiento con un aumento de 0,53 grados Celsius por década para el período entre 1951 y el 2006, según registros de la Estación Faraday/Vernadsky.

En el caso de descongelarse todos los glaciares del mundo, el nivel de los océanos podría alcanzar casi los 80 metros por encima del nivel actual, proceso que requeriría aún algunos miles de años, o por lo menos cientos de años en el caso de producirse efectos aceleradores del calentamiento global, previéndose para finales de este siglo un aumento del

nivel oceánico de hasta alrededor de 1 metro. En el caso de Uruguay, aún considerando el máximo aumento del nivel de los océanos, su orografía de alturas moderadas permite visualizar que las Cuchillas de Haedo y Grande, además de otras estribaciones y paisajes serranos, serían parte del territorio que afloraría de las aguas. El cambio climático reflejaría entonces las consecuencias de los cambios en la Antártida con un desplazamiento de las zonas climáticas, con su correlativo movimiento de la flora y la fauna y la modificación de los ecosistemas, el aumento de los niveles de los mares y la verificación de fenómenos climáticos más extremos acompañados de la desertificación de amplias zonas del globo.

El ejemplo más claro en respuesta al cambio climático por los organismos terrestres en la Antártida, está dado por el florecimiento de dos plantas nativas en la Antártida Marítima, de las cuales la *Deschampsia* antártica ha incrementado su abundancia en sitios como en la Isla Rey Jorge o Isla 25 de Mayo, donde se realizan actividades antárticas uruguayas. La introducción de especies extrañas o alienas<sup>3</sup> de microbios, hongos, plantas y animales introducidos a través de la actividad humana, se están dando en la mayoría de las Islas Subantárticas impactando los ecosistemas nativos y su biota, con tendencia a extenderse al continente. El hallazgo de unas pocas especies de macroalgas y una de crustáceos invasivos pueden constituir las primeras etapas de un cambio biogeográfico introducido por el calentamiento.

La dinámica inestabilidad de las capas de hielo de Groenlandia y la Antártida contribuirá a que el aumento del nivel del mar no sea uniforme, mostrando las proyecciones para el próximo siglo un mínimo de aumento en el nivel del mar en el Océano Austral y un máximo en el Océano Ártico. También se podrán esperar incrementos en los vientos de superficie sobre el Océano Austral en el verano y en el otoño. Esto conducirá a la continuidad del desplazamiento en dirección al polo de los recorridos de tormenta del Océano Austral. Las temperaturas del aire más calientes y la asociada mayor humectación atmosférica, causarán incrementos en la precipitación en el futuro. Se podrá esperar una mayor precipitación y acumulación en la región costera de la Antártida.

En el caso de que la capa de hielo marino continúe disminuyendo, las algas del hielo comenzarán a desaparecer debido a la pérdida de su hábitat, lo cual podría causar una cascada a través de niveles tróficos superiores de la cadena alimenticia. Si en más de cien años se produjese la remoción completa del hielo marino, se podría esperar la extinción de las especies que en el presente dependen de él para su supervivencia, incluyendo algunos peces, pingüinos, focas y ballenas. Por otra parte, si los niveles de pH de la superficie del océano se vuelven más ácidos parecería probable que los esqueletos de una importante parte del plancton en la base de la cadena alimenticia se verían afectados, riesgo que es mayor en el Océano Austral, contribuyendo a agotar uno de los caladeros de pesca más importantes del mundo, incrementando así la presión sobre la necesidad de procurar cada vez mayor cantidad de alimentos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, afirma en su informe de marzo 2009 que paralelamente al diseño de una nueva arquitectura financiera internacional, también se deben reconocer y abordar los riesgos de un impacto arrollador producido por el cambio climático. Las poblaciones más pobres del mundo son vulnerables al ascenso del nivel del mar inducido por el clima, a la erosión costera y a las tormentas frecuentes, considerando

---

<sup>3</sup> Nos referimos a aquellas especies ajenas al lugar.

que cerca del 14% de las poblaciones de los países en vías de desarrollo viven en zonas costeras de escasa elevación expuestas a estos riesgos. A este respecto, agrega el informe que para el año 2050 se debe duplicar la producción de alimentos para satisfacer el aumento de la población mundial, erosionándose rápidamente la biodiversidad y los ecosistemas. Por otra parte se suma la escasez del agua, con una de cada cinco personas en el mundo en vías de desarrollo que carece de acceso suficiente al agua limpia. La disponibilidad de agua en muchas partes del mundo se verá cada vez más afectada por el cambio climático por los patrones cambiantes de precipitación, los glaciares que se derriten y las sequías.

Los buques de la Armada Nacional operan por excelencia como verdaderas plataformas antárticas integradas, esto es actuando los tres ejes motores principales de la actividad de campo en la Antártida. Estos ejes se actúan a través del desarrollo de la actividad científica con multiplicidad de proyectos científicos embarcados, de la actividad logística asociada transportando personal y material necesario para el desarrollo humano, y de la actividad ambiental que orienta y monitorea la compatibilidad de las actividades humanas abordando este tema con un enfoque eminentemente precautorio en el marco de cumplimiento de las disposiciones del Tratado Antártico y su único instrumento complementario, constituido por el Protocolo del Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente, conocido también como Protocolo de Madrid.

La consideración de la importancia de las implicancias del cambio climático y la gestión del medio ambiente en la Antártida se ve claramente reflejada en la agenda anual de las reuniones y en el plan quinquenal de trabajo del Comité de Protección Ambiental, como órgano asesor de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico y que le asiste en la elaboración de las pautas instrumentadoras del propio Tratado, incluyendo especialmente este tema en los aspectos referidos al monitoreo ambiental e informes sobre el estado del medio ambiente en la Antártida. En este contexto, nuestros barcos contribuyen directamente al cumplimiento de las obligaciones de medios y obligaciones de resultados implícitas en estos instrumentos internacionales, permitiendo articular los compromisos contraídos por la República en virtud de la misión que reviste el carácter de Parte Consultiva del Tratado Antártico, incluyendo la protección del medio ambiente. En este entendido es que la efectiva implementación de las prestaciones contenidas en el referido Tratado y su Protocolo, como por ejemplo el retiro anual de los residuos producidos por la actividad antártica uruguaya del Área del Tratado, constituyen la más clara manifestación de la voluntad de cumplir con las obligaciones emanadas, contribuyendo a preservar la designación de la Antártida como reserva natural consagrada a la paz y a la ciencia.

Participando activamente junto al Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya así como también con otros actores públicos estatales en el desarrollo del Programa Antártico Nacional como un gran emprendimiento del país todo, la Armada Nacional ha venido contribuyendo en un gran número de actividades concernientes a la protección del medio ambiente antártico. Veamos a continuación de manera sintética algunas de las que actualmente se encuentran en prosecución:

Aproximación Inicial al Monitoreo Biológico. En este contexto, se ha implementado desde hace cuatro años el monitoreo biológico también para el Plan de Contingencia de la Descarga de Combustible de los barcos logísticos de la Armada Nacional para la Base

Científica Antártica Artigas. El objetivo de esta actividad de monitoreo es el de evaluar la integridad biológica del área comprendida entre la Bahía Collins y la Caleta Ardley antes, durante y después de las maniobras de trasvasado de combustible, para contribuir a verificar que no se producen alteraciones en la biota como consecuencia de dichas actividades.

Actividad de relevamiento magnético. En el contexto del Programa de Monitoreo Ambiental, técnicos de la Armada Nacional construyeron un magnetómetro triaxial con el cual se desarrolla el plan de relevamiento magnético procurando analizar la estrecha relación entre el campo magnético imperante y actividades vitales tales como la reproducción, crecimiento, desarrollo de patologías y orientación en las migraciones.

Actualmente, se ha desarrollado también tecnología propia en las áreas de la saturación magnética y de la precesión protónica, a efectos de construir una estación fija automática, como contribución de Uruguay a las actividades del Año Polar Internacional 2007-2008, a la luz del impulso que se ha dado a la realización de estudios geomagnéticos de la manera más extensiva posible en virtud del proceso de inversión de los polos magnéticos terrestres.

Extensión del Uso del Sistema de Identificación Automática (AIS) para la Seguridad de las Operaciones Antárticas. Con el propósito de contribuir a incrementar la seguridad de las operaciones en la Antártida, especialmente a la luz de accidentes sufridos en el mar y en el hielo por personal de otros programas antárticos, se ha experimentado extendiendo el uso del Sistema de Identificación Automática (AIS) homologado por la Organización Marítima Internacional (OMI), instalándolo en estaciones y móviles terrestres o náuticos. De esta forma, se apunta a la salvaguarda de la vida de científicos, personal logístico y otras personas que se desplacen en los medios de transporte uruguayos, y a su vez complementariamente a la seguridad del material, facilitando las tareas de búsqueda y rescate, o también de apoyo logístico, incluyendo el caso de un incidente ambiental, con la posibilidad de una rápida acción de respuesta para evitar derrames o dispersión de otros materiales antropogénicos, en base a un continuo seguimiento de la posición de los móviles.

Medidas preventivas para evitar la introducción de especies alienas en la Antártida, en cumplimiento del Anexo II “Protección de Flora y Fauna” del Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente (Protocolo de Madrid). La inspección de la carga y equipaje, su desinfección previa al embarque y la fumigación de las naves, constituyen medidas preventivas adecuadas para evitar la introducción de especies alienas en la Antártida. Estas medidas se están profundizando, especialmente a la luz de los efectos del calentamiento global, a partir del cual ciertas especies pueden extenderse más allá de los límites conocidos de distribución escapando además a las presiones que los parásitos y predadores naturales ejercen sobre ellos, pudiendo ahora transportarse diversos organismos vivos de un lugar a otro con mayores oportunidades de resultar eficaces colonizadores. El tratamiento de este tema que involucra a las especies no nativas en la Antártida, en el cual Uruguay ha sido uno de los primeros países que están participando activamente en el ámbito del Comité de Protección Ambiental, se ha convertido por su implicancia de futuro en el tema de más alta prioridad en el contexto del plan de trabajo para los próximos 5 años de este órgano.

Relevamiento de Desechos Marinos en la Costa Septentrional en la Isla Rey Jorge / Isla 25 de Mayo. Contribución a la Efectivización del Anexo IV “Prevención de la Contaminación Marina” del Protocolo de Madrid. La finalidad del programa que es la de colaborar con las funciones de la Comisión de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos en el análisis de la efectivización de las Medidas de Conservación, puede también extenderse para contribuir al seguimiento de las medidas implementadas en conformidad al Anexo IV “Prevención de la Contaminación Marina” del Protocolo al Tratado Antártico sobre la Protección del Medio Ambiente, con aplicación a su vez en el informe del estado del medio ambiente y la notificación de datos sobre los temas que a continuación se especifican: búsquedas de desechos marinos en las playas; enredo de aves y mamíferos marinos en los desechos marinos; presencia de desechos marinos en las colonias de aves marinas; y animales contaminados externamente (petróleo u otra sustancia).

Finalmente podemos establecer una serie de conclusiones interesantes:

En primer lugar la fotografía que hoy se tiene sobre el clima es apenas una pequeña parte de la larga historia de la Antártida, lo cual dificulta observar la separación entre la variación natural del clima y las influencias de carácter antropogénico.

Los efectos de los gases invernadero son evidentes y su aumento podrá ser considerable en el próximo siglo, acelerando la producción de estos efectos.

Se continuarán produciendo cambios en aspectos como la temperatura la precipitación y la extensión del hielo marino, con un considerable impacto en la biota tanto terrestre como marina.

Y dejamos para el final unas reflexiones a modo de corolario. Teniendo en cuenta la importancia del rol central de la Antártida en el sistema de la Tierra, es relevante poder participar en proyectos de largo aliento que contribuyan al estudio del cambio climático, enfocando aquellos aspectos que son menos comprendidos. Para ello, se podrá contribuir desde el área de la Península Antártica, donde se realizan las actividades antárticas uruguayas, como sitio bajo rápido calentamiento y elevado riesgo debido al cambio climático. En tal sentido es excelente la forma como el Instituto Antártico Uruguayo viene realizando sus actividades de coordinación a nivel nacional e internacional, de todos los proyectos y emprendimientos relativos al quehacer científico antártico.

En este ámbito, es capital continuar evaluando la contribución de las operaciones antárticas al calentamiento de la Tierra, adoptando las medidas para mitigar los efectos del cambio climático en la Antártida en relación a los eventuales impactos antropogénicos.

La ruta trazada por Uruguay en los aspectos de gestión ambiental que remiten al monitoreo y el informe sobre el estado del medio ambiente, le permitirá contribuir en el contexto del cambio climático participando en las instancias principales del Comité de Protección Ambiental en este quinquenio, a la vez que continuará facilitando la compatibilidad ambiental de las actividades uruguayas en la Antártida.

Esta orientación alineada en consonancia con la privilegiada posición del Uruguay como país natural, favorece los derechos del ser humano a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado, procurando conservar tanto los valores funcionales como así también los estéticos de este continente único.

Los cambios son inherentes a la evolución de la Tierra y con ellos presentan enormes desafíos a la raza humana, que con su capacidad de optar por modificar su hábitat favorablemente o en contra, consciente de sus limitaciones para enfrentarlos, deberá apelar a las virtudes que nos hacen exitosos como especie, la razón y el ingenio. El mar y la Antártida son a la vez laboratorio y herramientas para entender y prevenir las posibles consecuencias del cambio climático global. Debemos tomar conciencia que somos realmente vulnerables en el tiempo.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

El cambio climático y el medio ambiente en la Antártida, C/N Aldo Felici.

Informe del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de marzo 2009.

Informe final de la XXXII Reunión Consultiva del Tratado Antártico.

Fotografía gentileza del Cnel. Waldemar Fontes y Fundación Antarkos.



---

# SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

## Capacidades tecnológicas para la estimación del fenómeno

Mario Bidegain<sup>1</sup>

---

**Se examinan las tendencias climáticas observadas en la concentración de los gases de efecto invernadero y en las temperaturas a nivel global y sobre Uruguay.**

---

### ATMÓSFERA Y CLIMA

La atmósfera alrededor de nuestro planeta, es hoy muy distinta de la que había en el pasado. La atmósfera, se mantiene unida a la tierra por la fuerza de la gravedad, hallándose el 98 por ciento, en peso, de sus gases y partículas dentro de una capa de 30 kilómetros de altura a partir de la superficie, y más de la mitad de este peso en los primeros 5.5 kilómetros de altura. El tope de la atmósfera se desvanece gradualmente en el espacio y se considera, por lo general, que está a unos 50 km. de la superficie de la tierra. Los gases se hallan bien mezclados, especialmente en la tropósfera (los primeros 8 km.) y están constituidos sobre todo de nitrógeno (78 por ciento de la atmósfera seca), oxígeno (21 por ciento), argón (0.94 por ciento) y anhídrido carbónico (0.03 por ciento), que es esencial para el crecimiento de las plantas. Entre los gases residuales existen el metano, hidrógeno, ozono, neón, helio y xenón. El vapor de agua, que resulta de extrema importancia para regular el sistema climático y producción de la precipitación, se halla en cantidades muy variables. La atmósfera transporta también muchas partículas existentes dentro del aire.

Pero la atmósfera no siempre fue así. Hace unos 4.500 millones de años, cuando la tierra se formó y antes de que apareciesen las formas de vida más primitivas, la atmósfera carecía de oxígeno. En realidad, la tierra tenía una capacidad enorme para eliminar oxígeno mediante agentes reductores, tales como el hierro y el azufre contenidos en los océanos. Al ser radiactivos, es decir, calentados internamente además de hacerlo por el Sol, los gases fluían de las fisuras, grietas y volcanes creando una primitiva cubierta atmosférica de metano, amoníaco, vapor de agua y anhídrido carbónico, que son los que ahora conocemos

---

<sup>1</sup> Máster en Ciencias Atmosféricas por la Universidad de Sao Paulo (Brasil), egresado del Curso Internacional de Meteorología (España). Revisor del Cuarto Informe del IPCC Grupo I (Bases Físicas del Clima) y de Cambio Climático y Recursos Hídricos.

Docente e Investigador en la Universidad de la República (Facultad de Ciencias). Especializado en Variabilidad y Cambio Climático en América del Sur. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela de Meteorología del Uruguay.

[bidegain@fisica.edu.uy](mailto:bidegain@fisica.edu.uy)

con el nombre de gases de efecto invernadero. El resultado de la acción de aquellos gases de efecto invernadero fue el mantener la temperatura media de la superficie terrestre alrededor de 15°C, adecuada para el desarrollo de la vida.

La energía del Sol no ha permanecido constante en los 4.500 millones de años que tiene la Tierra. Como estrella típica que es, el Sol cada vez está un poco más caliente, y durante los milenios transcurridos ha emitido cada vez más energía. Actualmente, irradia a la Tierra quizás hasta un 30 por ciento más calor que lo hacía cuando la Tierra se formó. Sin embargo, las temperaturas de la superficie de la Tierra parecen que han permanecido sorprendentemente estables todo el tiempo, por intervención de la atmósfera y sus interacciones con las plantas y animales, y también a causa de los cambios en la capacidad de absorción de calor que tiene la superficie terrestre con motivo de la extensión de sus aguas, tierras, vegetación y hielos.

Las fluctuaciones de la composición de la atmósfera y los cambios de temperatura experimentados en los últimos 200.000 años pueden ser determinados por el análisis de las pequeñas burbujas de aire retenidas en el hielo, acumulado año tras año en la Antártica y en el Ártico. A partir de las muestras extraídas por perforación en estos casquetes de hielo, se puede medir y deducir un registro de los cambios que han ocurrido. A partir de una de la muestra más famosa, la muestra de Vostok, se han podido determinar la concentración de anhídrido carbónico y la temperatura estimada correspondiente a los últimos 160.000 años. El análisis muestra que, durante este período breve en comparación con la historia de la Tierra, pero muy largo en términos humanos, el anhídrido carbónico fluctuó aproximadamente entre 180 y 290 partes por millón (ppm) en la atmósfera, y la temperatura aumentó y descendió dentro de una gama de 9 ó 10°C, siguiendo con un paralelismo casi perfecto el aumento y descenso de las concentraciones de anhídrido carbónico. El anhídrido carbónico constituye el principal, aunque no único, gas de efecto invernadero o regulador del calor de la moderna atmósfera.

## **GASES DE EFECTO INVERNADERO**

Desde el comienzo de la revolución industrial hemos sido testigos de un aumento cada vez más rápido de la concentración de gases de efecto invernadero. Es este aumento del efecto natural de invernadero lo que nos preocupa.

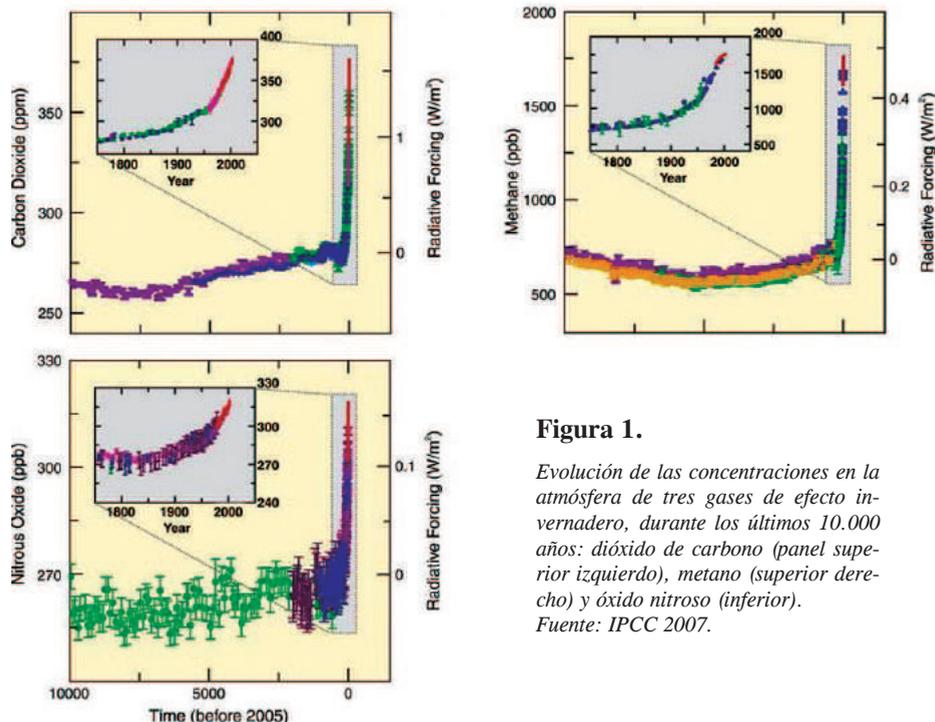
El nitrógeno y el oxígeno –que constituyen el 97 por ciento de la atmósfera en volumen– ejercen poco efecto en el balance de energía de la tierra. La radiación procedente del Sol y devuelta por la Tierra puede pasar a través de estos gases sin gran dificultad. Si fuesen estos gases los únicos componentes, el clima de la tierra sería mucho más riguroso y, por término medio, la temperatura del aire cerca de la superficie sería 33°C más fría que en la actualidad.

Ciertos gases de menor importancia cambian todo esto. Ellos tienen una propiedad vital en común: permiten a los rayos del Sol penetrar hasta la superficie de la Tierra, pero retardan el flujo de retorno de la radiación infrarroja. Entre los gases activos de efecto invernadero –así denominados debido a que su función es en cierto modo similar a la de un tejado de vidrio– se incluye el vapor de agua, el anhídrido carbónico y otras diversas sustancias menos abundantes, especialmente el óxido nitroso, ozono y metano, que calientan la superficie de la Tierra.

Como antes se dijo, el vapor de agua es también un gas de efecto invernadero, aunque de una manera muy distinta a los otros. Procede de la evaporación de los mares, lagos y vegetación dentro del ciclo hidrológico mundial. Se condensa para formar las nubes, algunas de las cuales son trampas incluso más eficaces para la energía de larga longitud de onda procedente de la Tierra, pero que también reflejan y devuelven alguna de la energía entrante procedente del Sol. El vapor de agua se presenta en concentraciones muy variables y, aunque parece existir una aparente tendencia de aumento, especialmente en las zonas tropicales, no es seguro si dicha tendencia se relaciona con el calentamiento del clima o con la evolución de las técnicas de observación.

Se hallan claramente en aumento las concentraciones de los otros cinco importantes gases de efecto invernadero: anhídrido carbónico ( $\text{CO}_2$ ); ozono ( $\text{O}_3$ ) cerca de la superficie y en la tropósfera inferior; metano ( $\text{CH}_4$ ); óxido nitroso ( $\text{N}_2\text{O}$ ) y clorofluorocarbonos (CFC).

El tiempo de permanencia en la atmósfera de estos gases varía entre unas pocas horas o semanas, en cuanto al ozono de bajo nivel, hasta más de 100 años para el CFC-12. El anhídrido carbónico puede tener un tiempo de permanencia combinada en la atmósfera, la biósfera y la parte superior del océano de unos 200 años desde el momento de su liberación. Cuando las estimaciones del tiempo de permanencia en la atmósfera se combinan con la capacidad relativa que tiene cada molécula del gas para absorber la radiación infrarroja procedente de la Tierra, resulta posible estimar la contribución que al efecto invernadero aporta cada gas expresándola en función de la que ejerce el  $\text{CO}_2$ .



**Figura 1.**

*Evolución de las concentraciones en la atmósfera de tres gases de efecto invernadero, durante los últimos 10.000 años: dióxido de carbono (panel superior izquierdo), metano (superior derecho) y óxido nitroso (inferior).*

*Fuente: IPCC 2007.*

## **EFECTO ANTROPOGÉNICO**

La actividad industrial del mundo ha aumentado veinte veces desde 1900 y en la actualidad afecta profundamente al sistema climático. La población había alcanzado 1.000 millones aproximadamente en el año 1800, a finales de 1950 había 2.500 millones de seres humanos y, hoy en día, somos más de 6.000 millones de personas en el mundo.

Es muy preocupante el aumento de la utilización de combustibles fósiles, ya que constituye el principal motivo de los profundos cambios que afectan al sistema climático. La sociedad industrial excava o perfora profundamente la tierra para extraer el carbón, petróleo o gas natural de los niveles en que quedó enterrado en eras anteriores como resultado de la actividad biológica pretérita. Después, procedemos a quemar estos antiguos depósitos, estos combustibles fósiles, de modo que emitimos carbono a la atmósfera en forma de anhídrido carbónico. Las cantidades utilizadas no son triviales.

Se estima que, con el ritmo actual, el consumo anual de combustibles fósiles representa aproximadamente un millón de años de acción de la naturaleza que tuvo lugar hace mucho tiempo para sepultar el material carbonado. No es pues sorprendente que se manifieste de manera tan evidente el deterioro atmosférico. La utilización de combustibles fósiles en nuestros vehículos de motor, camiones, hornos, fábricas y plantas generadoras de electricidad, no solamente aumenta la concentración de anhídrido carbónico, sino que también es la principal fuente de otros contaminantes del aire.

La deforestación de las tierras para la agricultura y otros fines ha ejercido importantes efectos: en primer lugar, reduciendo la cantidad de carbono absorbido por los grandes bosques y contribuyendo al aumento del anhídrido carbónico atmosférico. Además, aumenta también las emisiones de metano procedentes del suelo y de las actividades agrícolas.

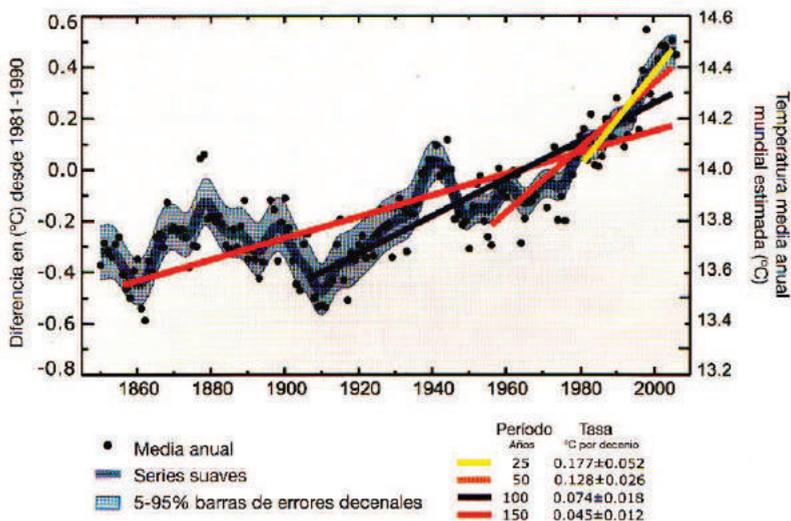
En resumen, podemos decir que la raza humana se ha multiplicado tanto y ha organizado sus actividades de tal manera que en un instante, si medimos el tiempo en relación con la historia de la Tierra, hemos comenzado a perturbar gravemente los equilibrios establecidos desde hace mucho tiempo, dentro del sistema climático, por haber causado bruscos cambios químicos en la atmósfera terrestre.

## **TENDENCIAS CLIMÁTICAS DURANTE EL SIGLO XX**

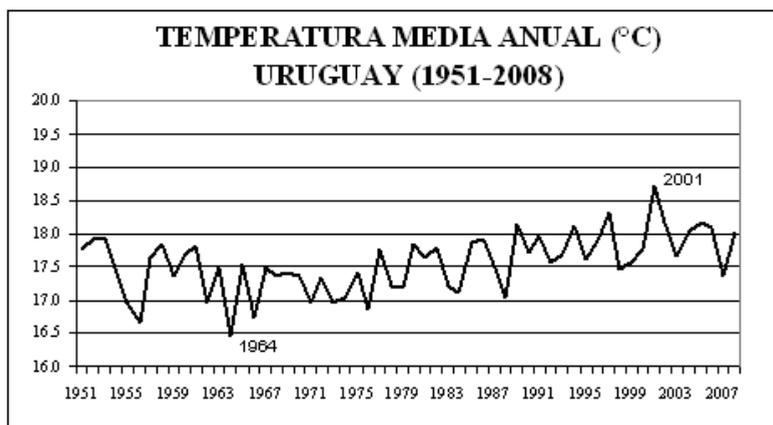
Las observaciones de la temperatura media en la superficie terrestre, demuestra sin lugar a dudas que existe un proceso de calentamiento, el cual se ha incrementado desde finales de la década de los 70s. Los valores de las tendencias observadas muestran que el aumento ha sido de aproximadamente  $+0.8^{\circ}\text{C}$  durante el siglo XX en promedio sobre todo el planeta (Figura 2). En Uruguay la tendencia en el sur del País, donde disponemos de series que cubren todo el siglo XX, presentan valores de incremento similares (Figura 3).

El incremento observado de las temperaturas sobre la superficie terrestre sin embargo ha sido desigual, las latitudes más altas del hemisferio norte han presentado las tasas más altas de calentamiento, mientras que las latitudes medias de ambos hemisferios lo han hecho a un precio inferior. Este comportamiento se debe al cambio en el albedo de la superficie terrestre en latitudes altas del H.N. debido al temprano retiro de la nieve y hielo de la superficie terrestre en la primavera del H.N. y su situación por una superficie de color más oscuro (tundra).

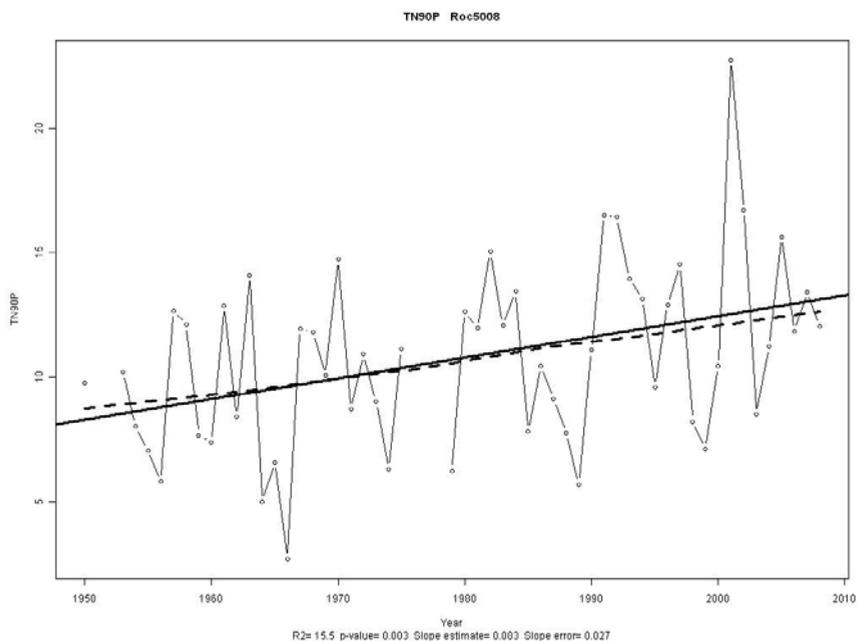
La temperatura media sobre Uruguay es en promedio de 17.5°C pero existe una gran variabilidad interanual, donde hemos tenido años en que el valor medio anual ha estado entre 16.5°C (1964) y otros que han llegado a 18.8°C (2001). Aún más preocupante son las tendencias en las temperaturas mínimas nocturnas que han aumentado significativamente, por ejemplo en nuestro litoral atlántico, donde hemos observado aumentos de 2 – 3°C en los últimos 50 años.



**Figura 2.** Valoración y tendencias observadas de la temperatura media en la superficie de la Tierra, durante los últimos 150 años. Observar el incremento en las tendencias en los últimos 30 años. Fuente IPCC 2007.



**Figura 3.** Evolución de la temperatura media anual en superficie de Uruguay, durante los últimos 60 años. Fuente: Dirección Nacional de Meteorología.

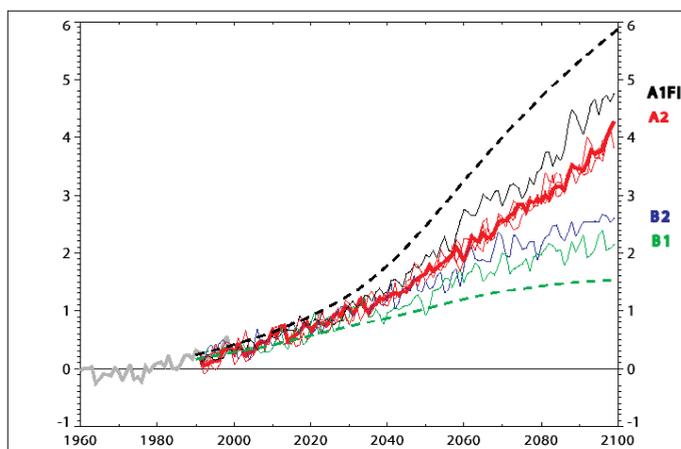


**Figura 4.** Evolución de las temperaturas mínimas nocturnas en Rocha, durante los últimos 60 años.  
Fuente: Dirección Nacional de Meteorología.

## **ESCENARIOS CLIMÁTICOS PARA EL SIGLO XXI**

Es de gran importancia estimar los futuros cambios climáticos que podríamos experimentar en las próximas décadas. Los escenarios climáticos están basados en los esquemas SRES del IPC y obtenidos de las salidas de Modelos Climáticos Globales. El cambio en las emisiones de dióxido de carbono de fuentes energéticas/industriales para el año 2100 varía, según los escenarios socioeconómicos, desde una disminución del 4 por ciento (escenario B1) a un aumento de alrededor de 320 por ciento (escenario A2), si se compara con lo estimado para el año 2000 para los cuatro escenarios. De acuerdo a estas estimaciones en futuras emisiones, se asume que no existe reducción de emisiones de acuerdo a la aplicación de acuerdos climáticos internacionales (ejemplo Protocolo de Kyoto). Las emisiones de dióxido de carbono atmosférico aumentarían desde una emisión de 6 GtC/año en 1990 a una emisión de 30.3 GtC/año para el escenario A1F1 en el año 2100, y de 4.3 GtC/año para el escenario A1. Las emisiones de otros gases invernadero también aumentarían.

En la figura 5 se observa la evolución de la temperatura media global según los diferentes escenarios socioeconómicos SRES. Se destaca el escenario A1F1 como el más extremista con relación al aumento de la temperatura con un incremento de casi 5°C para el año 2100. Para los restantes escenarios se estiman aumentos de entre 2.1°C para el B1 hasta 4.4°C para el A2.



**Figura 5.** Evolución de las temperaturas medias anuales previstas según los cuatro escenarios socioeconómicos. Fuente: IPCC 2001.

## **MODELOS CLIMÁTICOS GLOBALES**

La única herramienta de que disponemos para estimar los escenarios climáticos futuros, con objetividad y con coherencia física en sus resultados son las salidas de los Modelos Climáticos Globales (GCMs). Un modelo climático global es una representación matemática (un sistema de ecuaciones) de los principales procesos físicos que ocurren dentro de los componentes del sistema climático y las interacciones entre ellos. Los principales componentes del sistema climático son la atmósfera, hidrosfera, criósfera, litosfera y biosfera.

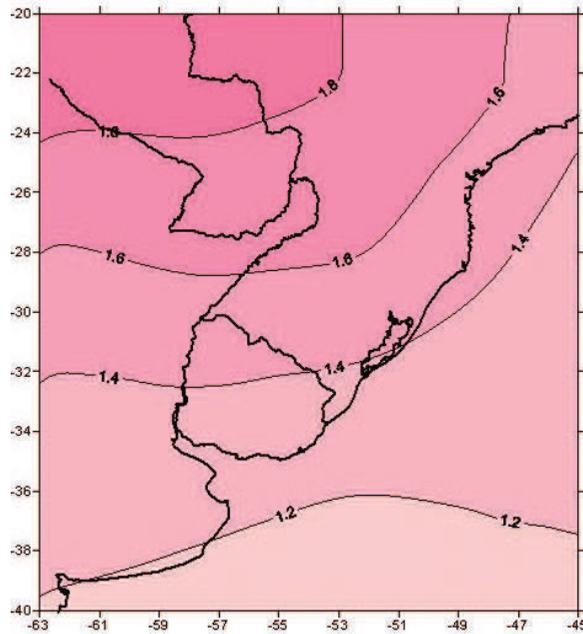
## **CAMBIO DE TEMPERATURA SOBRE EL SURESTE DE SUDAMÉRICA**

Los campos futuros de la temperatura media anual sobre la región fueron estimados basados en cuatro modelos climáticos globales de mejor performance sobre la región: HADCM3 del Hadley Centre (Reino Unido), ECHAM5 del Instituto Max Planck (Alemania), CSIRO mk2 (Australia) y GFDL CM2.0 (USA). Los modelos fueron forzados con el escenario socioeconómico A2 (media alta) y B2 (bajo).

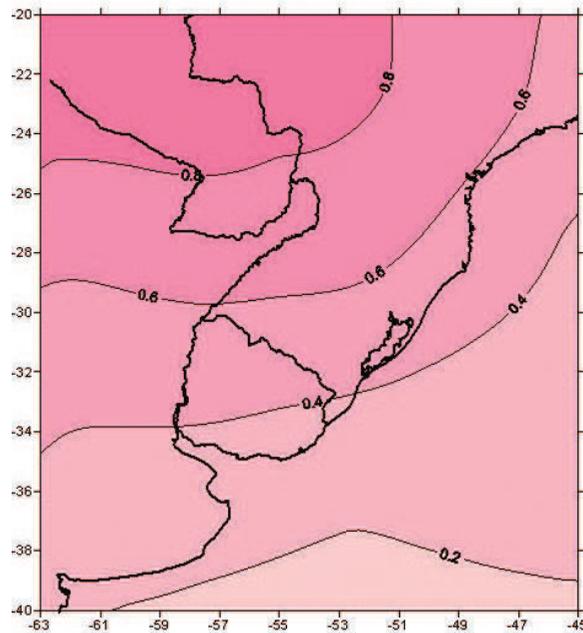
Según el escenario A2 los incrementos de la temperatura media anual son ligeramente superiores al escenario B2. Se espera para el escenario A2, incrementos de la temperatura sobre el País en promedio  $+0.4^{\circ}\text{C}$  para la década centrada en el 2020 (mapa A en figura 6). Los valores de temperatura para la década centrada en el 2050 (mapa B en figura 6).

El norte del País experimentaría tasas de calentamiento del orden de  $+0.5^{\circ}\text{C}$  para 2020, y entre  $+1.5^{\circ}\text{C}$  para 2050. Los menores calentamientos relativos sobre nuestro País estarán situados sobre el sur y litoral atlántico. El escenario B2 muestra menores incrementos de temperatura para el 2050 que el escenario A2.

**Figura 6 (A y B). ESCENARIOS DE CAMBIO DE TEMPERATURA PARA LAS DÉCADAS DE 2020 Y 2050. FUENTE: UCC (2005).**



**Figura 6 (A).** Cambio en la temperatura media anual ( $^{\circ}\text{C}$ ) para la década de 2020 según el escenario SRES A2.



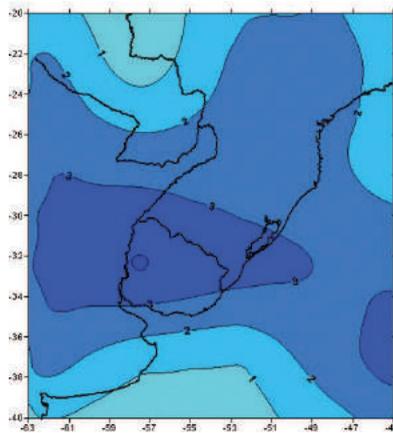
**Figura 6 (B).** Cambio en la temperatura media anual ( $^{\circ}\text{C}$ ) para la década de 2050 según el escenario SRES A2.

## **CAMBIO DE LA PRECIPITACIÓN SOBRE EL SURESTE DE SUDAMÉRICA**

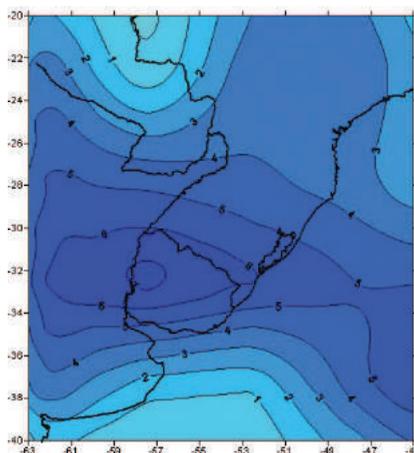
Los futuros campos de la precipitación sobre la región de interés fueron estimados basados en los cuatro modelos climáticos globales: HADCM3, ECHAM4, CSIRO-MK2 y GFDL CM2.0. Todos los modelos fueron forzados con los escenarios socioeconómicos A2 (medio alto) y B2 (bajo) (ver figura 7 A y B).

Los campos de precipitación previstos para las décadas del 2020 y 2050 para el escenario A2 se presentan en la figura 7. Estos campos previstos presentan valores de incrementos en toda la región del orden del 5% para el 2020 y de +10% para el 2050.-

**Figura 7 (A Y B). ESCENARIOS DE CAMBIO DE TEMPERATURA PARA LAS DÉCADAS DE 2020 Y 2050 FUENTE: UCC (2005).**



**Figura 7 (A).** Cambio en la precipitación anual (%) para la década de 2020 según el escenario SRES A2.



**Figura 7 (B).** Cambio en la precipitación anual (%) para la década de 2050 según el escenario SRES A2.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BIDEGAIN et. al. (2005) Tendencias Climáticas, Hidrológicas y Oceanográficas en el Río de la Plata, Cap. 14, 137 – 144. AIACC – CIMA – UBA, Buenos Aires, 2005.
- CAMILLONI I. y M. Bidegain (2005) Escenarios Climáticos para el Siglo XXI. Cap. IV del Libro “El Cambio Climático en el Río de la Plata”. AIACC – CIMA – UBA. Ed. Barros, Menendez y Nagy. Buenos Aires.
- SOLOMON, S. D. Qin, M. Manning Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor and A.L. Miller (eds). Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 996 pp.
- Unidad de Cambio Climático (2004). 2ª Comunicación Nacional al UNFCC. UCC – DINAMA – MVOTMA.
- Unidad de Cambio Climático (2005). Análisis de la Estadística Climática y Escenarios Climáticos Futuros en el Uruguay. UCC – DINAMA – MVOTMA.



---

# EL CALENTAMIENTO GLOBAL

## Resultados recientes<sup>1</sup>

Gustavo V. Necco Carlomagno<sup>2</sup>

---

**Expone la incidencia del balance global de energía en el clima, su influencia sobre el océano Pacífico y los riesgos de la geoingeniería.**

---

El **calentamiento global** actual se está produciendo básicamente debido a una modificación del balance de calor del planeta y es parte de un problema bastante complejo: el **cambio climático**.

La civilización industrial, con sus enormes demandas energéticas, hace que los seres humanos estemos modificando el clima, al generar con nuestras actividades grandes cantidades de gases que alteran el balance de calor (llamados “de efecto invernadero”). Uno de los más importantes es el dióxido de carbono, producido por la utilización de combustibles fósiles, contribuyendo así al cambio climático y al calentamiento global. Con frecuencia la información que recibimos de los medios sobre el calentamiento global exagera tremendamente y describe la situación en términos muy negativos. Más aún, las supuestas soluciones que se plantean muchas veces tienen un costo económico muy alto o contribuyen en poco o nada a una solución.

El tema ha alcanzado los más altos niveles, tanto nacionales como internacionales. Por ejemplo, el Reino Unido ha expandido en octubre de 2008 su Departamento de Energía agregando el Cambio Climático y la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, el 20 de mayo 2009, creó por decreto N° 238 el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático. Escribimos esta nota a un mes de la reunión de Copenhague, donde el mundo deberá considerar cómo continuarán los acuerdos de Kyoto, que expiran en el año 2012.

Los procesos que producen el clima global son extremadamente complejos e involucran interacciones de la atmósfera, los océanos, el agua en todos sus estados, la litosfera y la biosfera y no es posible aquí tratar el problema en toda su complejidad. Aunque podemos ver rápidamente la esencia del proceso que genera el clima como resultado de un balance o equilibrio global de energía, a largo plazo. El calor procedente del sol llega a la superficie terrestre en forma de radiación entrante de *onda corta, visible*, que es posteriormente reflejada hacia el exterior como radiación de *onda larga, infrarroja*. Pero la presencia de ciertos gases

---

<sup>1</sup> Presentado para su publicación en octubre de 2009.

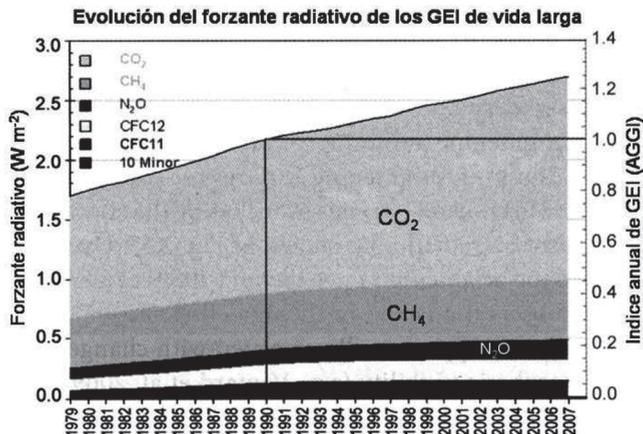
<sup>2</sup> Licenciado en Meteorología, UBA, 1968; Dr. en Ciencias (Meteorología), Univ. Paris VI, 1972. Director, Departamento de Enseñanza y Formación Profesional, Organización Meteorológica Mundial (OMM), Ginebra, Suiza, 1985-2002; Director, Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global (IAI), Sao José dos Campos, Brasil, 2002-2004.  
[gustavo.necco@gmail.com](mailto:gustavo.necco@gmail.com)

en la atmósfera, como el vapor de agua, el dióxido de carbono o el metano, hace que se reduzca la radiación saliente de onda larga y el calor quede retenido en la atmósfera provocando el llamado “*efecto invernadero*”. Este es un efecto natural que actúa como una “frazada” haciendo que la atmósfera del planeta alcance una temperatura media confortable (alrededor de 15 grados centígrados).

Desde mediados del siglo XIX el incremento por la actividad humana de la concentración en la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI), como el dióxido de carbono o el metano, está provocando un aumento de este efecto y a esta contribución antropogénica se le atribuye un rol en el calentamiento observado en las últimas décadas. Algunos escépticos han argumentado que esta influencia no existe ya que el componente mayor en los GEI es el vapor de agua, que no es influenciado por el hombre, y que, además, el dióxido de carbono es prácticamente despreciable en la composición del aire (alrededor del 0.04 por ciento). Pero no es en las bajas concentraciones de los gases “traza” donde tenemos que poner nuestra atención, sino sobre cómo influyen en el balance global de calor.

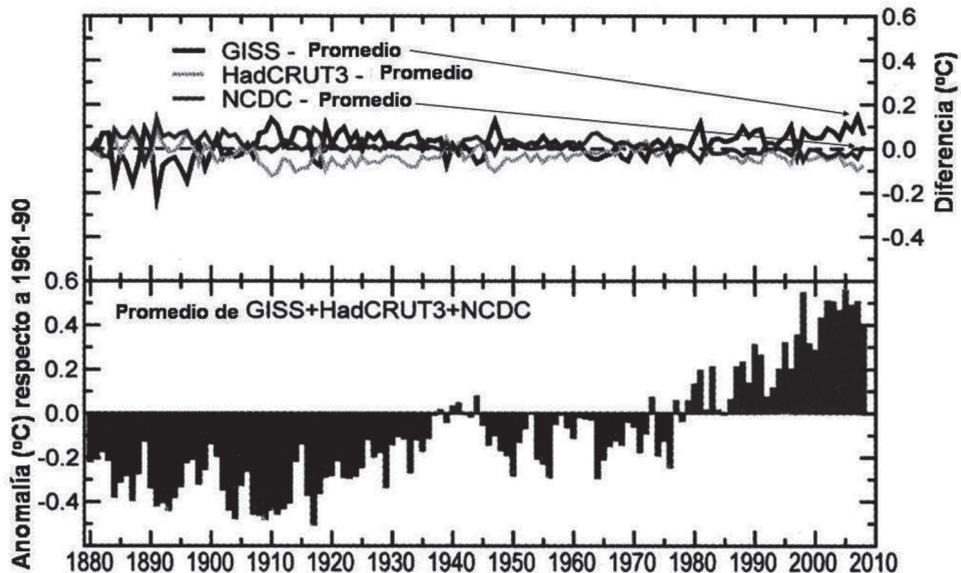
El sol entrega, por medio de su radiación de onda corta, unos 342 watts por metro cuadrado, en promedio, de los que se reflejan al espacio unos 107 watts por metro cuadrado y, por consiguiente, se pierden como calor (radiación infrarroja – onda larga) unos 235 watts por metro cuadrado. Los GEI, a pesar de su muy baja concentración, son muy eficientes en alterar (“forzar”) el balance de radiación de onda larga. ¿En cuánto? La figura (tomada de “State of the Climate in 2008”, suplemento al Bulletin of the American Meteorological Society, Vol. 90, N° 8, agosto 2009), indica que actualmente alcanzan a forzar el balance en un nivel de 2 a 2.5 watts por metro cuadrado. Esto es casi un uno por ciento del monto del flujo energético en onda larga: un monto nada despreciable y que explica la importancia que el mundo científico da a los GEI, en particular al CO<sub>2</sub>.

El dióxido de carbono es un gas que, una vez introducido en la atmósfera, permanece por mucho tiempo (es de “vida larga”) y sus efectos se mantienen y acumulan. La figura ilustra la evolución del forzante radiativo de los GEI en las últimas décadas, donde el efecto del CO<sub>2</sub> es predominante. Allí se ve que el crecimiento del forzante es constante y desde 1990, tomado como año de referencia, ha aumentado un 24 por ciento. (FIGURA EVOLUCIÓN).



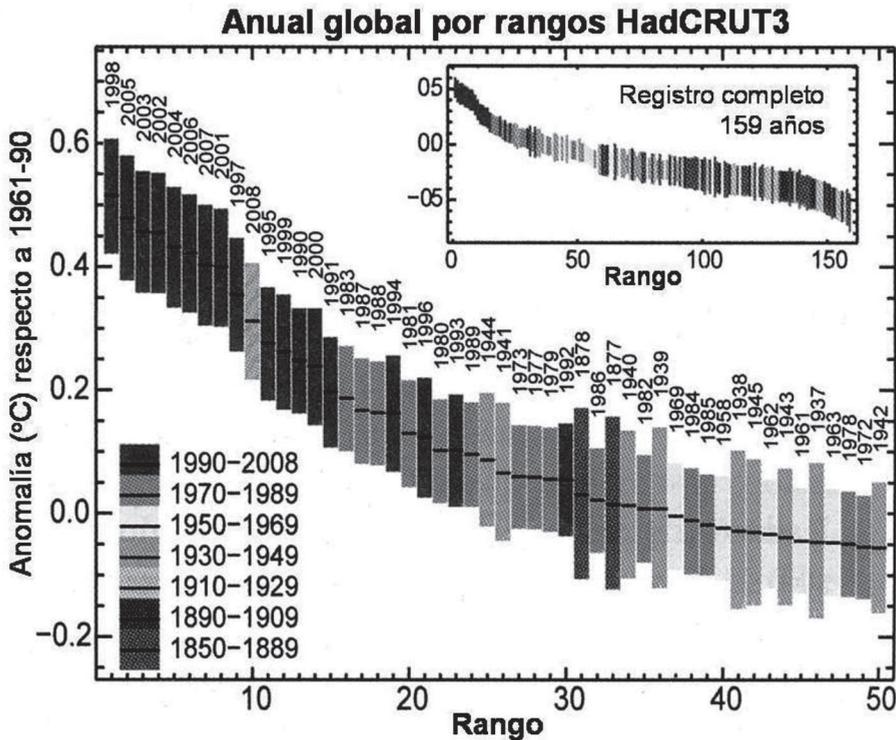
La concentración de  $\text{CO}_2$  en 1990 alcanzó el valor de aproximadamente 355 ppm (partes por millón en volumen). ¿Cuáles fueron estos niveles en los períodos previos a la influencia humana? Las burbujas de aire atrapadas en las perforaciones en las capas de hielo antárticas permitieron analizar la concentración de dióxido de carbono y sus variaciones en un período de 420.000 años desde el presente e inferir también los cambios térmicos ocurridos analizando las fracciones de isótopos de oxígeno e hidrógeno. Los resultados muestran que las variaciones de  $\text{CO}_2$  y temperatura fueron grandes y están fuertemente correlacionadas, observándose claramente ciclos de aproximadamente 70.000 a 100.000 años (de Milankovitch), donde pequeños cambios en la excentricidad de la órbita terrestre modulan la cantidad de insolación recibida por la Tierra. Es como si el sistema “latiera” en pulsos donde se enfría lentamente, llega a un mínimo (glaciación) y luego se calienta más rápidamente (aquí es posible que las variaciones de temperatura precedan a las de  $\text{CO}_2$ ). En este “estado natural”, sin efectos mayores de la actividad humana, las concentraciones de  $\text{CO}_2$  oscilan en un rango limitado entre 200 ppm y 300 ppm. El consumo de combustible fósil, que lanzó a la atmósfera en un siglo y medio lo que la geología acumuló en millones de años, ha hecho que actualmente la concentración de  $\text{CO}_2$  alcance un valor de aproximadamente 385 ppm, muy por encima de los límites obtenidos de los hielos antárticos. Son valores muy altos y es posible que esta concentración no haya sido tan alta en la atmósfera en cientos de miles de años, y continúa creciendo a una tasa de 2 ppm por año (un crecimiento de aproximadamente 0.5% por año).

¿Cómo reacciona la atmósfera? La figura siguiente (tomada de “State of the Climate in 2008”), cuadro inferior, muestra las anomalías de la temperatura global respecto al promedio treintaañal 1961-90 obtenidas de tres conjuntos de datos globales: GISS (Goddard Institute of Space Sciences - NASA), HadCRUT3 (Centro Hadley-Reino Unido) y NCDC (National Climate Data Center-EEUU).



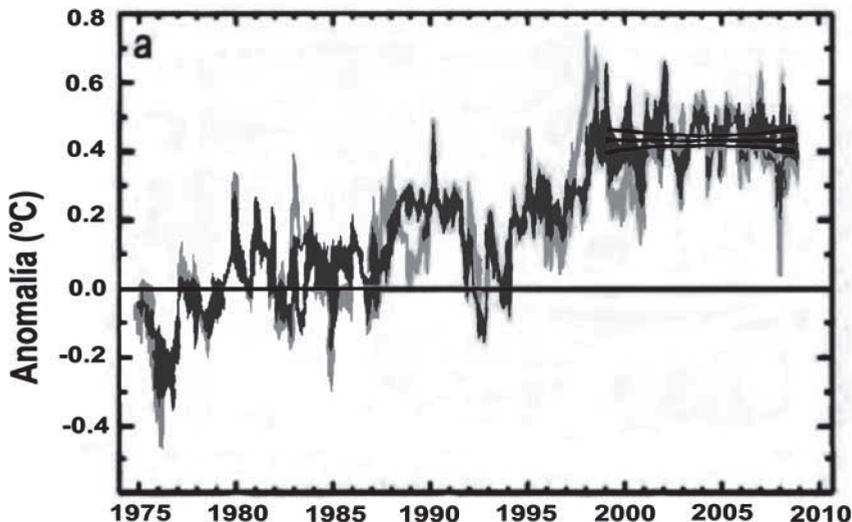
Cada análisis está basado en mediciones de la temperatura del aire en superficie sobre tierra y en los mares en buques y boyas (y satélites en el caso de GISS y NCDC). Aunque aparecen diferencias regionales hay una fuerte concordancia en la señal global de baja frecuencia (ver el cuadro superior de la figura) donde las diferencias raramente exceden 0.1 °C y son mucho menores al crecimiento de las temperaturas medias globales desde 1970. Este gráfico refleja las características principales del comportamiento mostrado en los informes recientes del IPCC: las temperaturas entre 1880 y 1920 se encontraron entre 0,2 y 0.4 °C bajo el promedio, aparece un calentamiento entre 1920 y 1945, un relativo enfriamiento entre 1945 y 1976, y un notable calentamiento a partir de este año, alcanzándose anomalías de alrededor de +0.5 °C al finalizar el siglo XX (varios estudios climatológicos han mostrado que a partir del año 1976 se ha producido un fuerte cambio en los patrones climáticos globales y regionales). El año 2008 es el más frío desde el 2000, pero todavía se encuentra entre los 10 más cálidos del registro total.

La figura siguiente (también de “State of the Climate in 2008”) grafica la temperatura media global año por año ordenada en forma decreciente, con los límites de confianza a nivel del 95%, para los análisis del Centro Hadley. El panel principal muestra los cincuenta años más cálidos y el pequeño gráfico insertado muestra el registro total de 159 años. Los 20 años más cálidos han ocurrido todos después de 1981 y los diez más cálidos en los últimos 12 años. El año 2008 se encuentra dentro de la variabilidad esperada y no se distingue de los otros años de mayor rango.



La próxima figura (adoptada de la misma referencia anterior) muestra la evolución desde 1975 de las anomalías de la temperatura global, referidas al período 1961-90, de los datos del Centro Hadley, HadCRUT3 (curva gris clara del sector superior) y la misma curva luego de extraerle los efectos de los fenómenos El Niño-Oscilación del Sur (ENSO) (curva gris oscura) indicando que el crecimiento se ha detenido en la última década.

La tendencia ajustada por cuadrados mínimos para el período enero 1999 a diciembre 2008 es de  $+0.07 \pm 0.07$  °C por década: mucho menos que los 0.18 °C por década registrados entre 1979 y 2005 y los 0.2 °C por década esperados por el IPCC en la próxima década. Esto ocurre a pesar del incremento en el forzante radiactivo discutido en los párrafos anteriores, debido a actividades humanas, llevando a algunos a cuestionar los escenarios futuros de calentamiento.

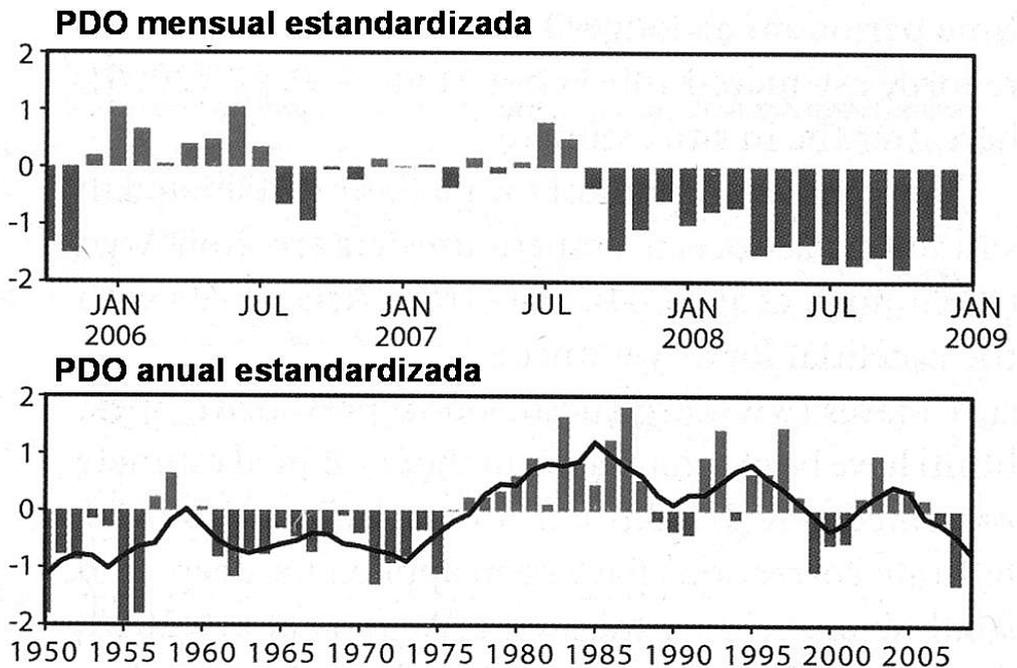


Aquí hay que considerar la variabilidad del sistema climático, que es altamente interactivo y varía en escalas de tiempo de décadas, cientos y miles de años. Hay una fuerte posibilidad que su variabilidad interna contribuyó a reducir el calentamiento en la última década y que podemos esperar que vuelva a calentarse en el futuro, consistentemente con las previsiones de las simulaciones con modelos físico-matemáticos.

Al respecto veamos una interesante hipótesis lanzada por el científico brasileño Luiz B. Molion que fue presentada en el Congreso de Meteorología CONGREGMET IX, realizado en Buenos Aires en el 2005. Los océanos son un componente importante del sistema climático y de alguna manera regulan el comportamiento a largo plazo del clima debido a la enorme capacidad calórica del agua. Si nos detenemos en el océano Pacífico vemos que ocupa casi un tercio del globo terráqueo, por lo que su influencia es considerable y es importante observar su comportamiento en largos períodos. La llamada “Oscilación Decadal del Pacífico” (PDO) es un fenómeno a largo plazo de la variabilidad del océano Pacífico similar a El Niño/La Niña pero que persiste por unos 20 a 30 años. Las causas de la PDO no se conocen pero varios estudios observacionales indican que durante el período 1947 a 1976 la PDO tuvo un régimen “frío”, mientras que en los períodos 1925 a 1946 y de 1977 a 1998 dominaron los regímenes

de PDO “calientes”. Durante el período frío 1946-76 se observaron más Niñas que Niños por lo que sugiere que esta variabilidad interna ha oscurecido o compensado el calentamiento debido al aumento de CO<sub>2</sub> (forzante externo) y al volverse al régimen caliente a partir de 1976, con la concomitante ocurrencia de más Niños que Niñas, esta compensación desaparece por lo que se lanza el calentamiento observado. Molion en su presentación, de hace casi cinco años, especulaba que al retornar un régimen frío en el Pacífico deberíamos esperar una reducción de la tasa de calentamiento.

Se presenta en la figura siguiente (de “State of the Climate in 2008”) un detalle de la variación de la PDO en las últimas décadas y en los últimos años, donde en el panel inferior se destacan el ciclo frío que termina en 1976 y el caliente que aparenta finalizar a principios de este siglo. En el superior surge claramente el intenso fenómeno de La Niña del año 2008, un factor principal en el enfriamiento global ocurrido en este año.



Debemos notar que aunque globalmente el año 2008 es menos caliente esto no implica que en todas las regiones ocurra lo mismo. Por ejemplo en la parte austral de Sudamérica se observaron temperaturas con anomalías positivas de 0.5 a 1.0 °C por encima del promedio 1971-2000. Las temperaturas en el mes de julio fueron más de 3 °C por encima del promedio en el norte de Argentina, Paraguay, el norte de Uruguay y sur de Brasil haciendo que este mes fuera el más caliente en más de 50 años en muchos lugares. También en el mes de noviembre la temperatura máxima media diurna en el centro de Argentina y en el sudoeste de Uruguay fue más de 4 °C por encima de la media climatológica (ver “State of the Climate in 2008”).

Sobre un extenso sector de la Argentina central y el Uruguay, la precipitación observada estuvo por debajo de la media 1971-2000 desde noviembre 2007 hasta diciembre 2008, produciendo la sequía más severa en los últimos 65 años y afectando fuertemente la producción de granos y carne. Esta situación está relacionada con la fuerte Niña ocurrida en el período ya que desde 1976 este fenómeno está altamente correlacionado con los mínimos de precipitación y las consecuentes sequías en esta región. Como comentario colateral podemos suponer que si la fase fría de la PDO continúa en la próxima década, produciendo más Niñas que Niños, es de esperar que también aumenten las frecuencias de sequías en la región.

De lo discutido anteriormente es evidente la dificultad de estimar la evolución de los cambios o variabilidad del clima, dadas las complejas interacciones internas y externas involucradas en el sistema. Sin embargo continuar con la inyección de GEI con el mismo ritmo actual implica inevitablemente un aumento sustancial del efecto invernadero con consecuencias potenciales muy serias para el comportamiento futuro del sistema.

¿Cómo contrarrestar esta intensificación del efecto invernadero? Podríamos:

- incrementar la radiación saliente de onda larga mediante la reducción de la concentración de gases en la atmósfera (lo que equivaldría a abrir el invernadero para que se ventile),
- reducir la radiación entrante de onda corta (lo que equivaldría a ponerle persianas exteriores a la Tierra para reducir la entrada de la luz solar y por tanto, del calor).

En el primer caso se encuentran las estrategias de *mitigación*; en el segundo (aunque también en el primero) la *geoingeniería*, basada en la manipulación deliberada de los aspectos físicos, químicos, o biológicos del sistema Tierra y que ha tomado cierta notoriedad recientemente.

Entre las manipulaciones en gran escala sugeridas por la geoingeniería se incluyen la fertilización del océano o la repoblación forestal con especies no nativas para reducir los niveles de gases invernaderos atmosféricos o bien ejercer una influencia refrigerante sobre la Tierra reflejando la luz del sol (por ejemplo poniendo partículas reflectoras en la atmósfera superior, colocando espejos en el espacio, aumentando la reflectividad de la superficie, o cambiando la cantidad o las características de las nubes). Respecto a esta manipulación de los procesos que afectan la onda corta un artículo científico reciente (Hegerl G.C. y Solomon S.: Risks of Climate Engineering, Science 325, p. 955-956, 2009) argumenta que las medidas de geoingeniería climática podrían provocar un acusado descenso global de las precipitaciones y una distribución aún más irregular de las mismas. Al reducir la radiación solar entrante de onda corta las masas continentales y los océanos se calientan menos, reduciéndose la evaporación y por tanto, las lluvias. Las autoras sugieren también que los cambios en las precipitaciones debidos a la reducción de la radiación solar entrante de onda corta son más difíciles de predecir por los modelos climáticos habituales que los debidos a la reducción de la radiación saliente de onda larga, por lo que la aplicación de medidas de geoingeniería podría reducir la capacidad de predicción, y por tanto, la capacidad de respuesta ante los cambios que se avecinan (un “remedio más grave que la enfermedad”).

Otra estrategia activa para reducir los riesgos de cambio climático (o del calentamiento global) es la **adaptación**, que intenta una moderación de los impactos del clima aumentando nuestra capacidad para enfrentarlos.

En realidad todas estas iniciativas para comprender y predecir el cambio climático así como reducir o mitigar sus efectos ignoran las cuestiones de fondo: por un lado el enorme crecimiento de la población mundial, que produce un gran estrés sobre los recursos naturales (finitos y limitados), y por otro una sociedad de consumo con un modelo energético y productivo **obsoleto** e **insostenible**. La humanidad, tarde o temprano, tendrá que enfrentarlos reduciendo su tasa de natalidad y revisando sus modelos de sociedad hacia sistemas de vida más amigables con el medio ambiente.-

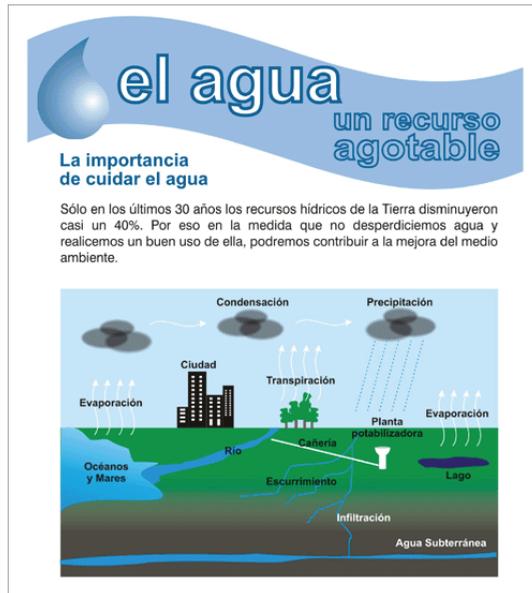
### ALGUNOS ENLACES DE INTERÉS (funcionales en octubre 2009):

- <http://usuarios.netgate.com.uy/carlosfleitas/calglo.htm>  
*(Un sitio uruguayo muy completo dedicado al cambio climático, que incluye temas regionales – la última edición es de diciembre 2006).*
- <http://www.fisica.edu.uy/~barreiro/>  
*(Excelente introducción a la dinámica del clima por el Dr. Marcelo Barreiro, Unidad de Ciencias de la Atmósfera, Instituto de Física, Facultad de Ciencias, Udelar).*
- **Presidencia de la R.O.U.** - Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático.  
[http://www.presidencia.gub.uy/web/pages/cambio\\_climatico.htm](http://www.presidencia.gub.uy/web/pages/cambio_climatico.htm)
- **Uruguay: El cambio climático aquí y ahora**, UNDP 2007  
<http://www.energyandenvironment.undp.org/undp/index.cfm?module=Library&page=Document&DocumentID=6520>  
*(Documento de divulgación, publicado por el P.N.U.D., que brinda un panorama general sobre la situación del cambio climático en Uruguay).*
- **A contribution to the understanding the regional impacts of global change in South America** / Pedro Leite da Silva Dias, Wagner Costa Ribeiro, Luci Hidalgo Nunes – Sao Paulo, Instituto de Estudos Avancados da Universidade de Sao Paulo, 2007. Disponible en: <http://www.iea.usp.br/iea/textos/globalchangeinsouthamerica.pdf?PHPSESSID=7c334170f6387a948cdb48374e5bd58b>  
*(Incluye todos los artículos presentados en la II Conferencia sobre Cambio Global en Sudamérica, 6-10 de noviembre 2005, San Pablo, Brasil).*
- **El cambio climático en la Argentina**, marzo 2009.  
[www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/09ccargentina.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UCC/File/09ccargentina.pdf)  
*(Un informe multidisciplinario muy compacto, pero completo, sobre la situación en Argentina).*
- **El cambio climático global como un componente en la visión estratégica del país**, Vicente Barros.  
[www.inta.gov.ar/Pergamino/info/documentos/.../Res\\_Barros.pdf](http://www.inta.gov.ar/Pergamino/info/documentos/.../Res_Barros.pdf)  
*(Nota con agudas reflexiones sobre las consecuencias socio-económicas regionales y globales escrito por el Dr. Vicente Barros, uno de los más destacados expertos sudamericanos en cambio climático).*
- **Cambio climático en el Río de la Plata**, Vicente Barros.  
[hydriaweb.com.ar/kb/file/140/227/](http://hydriaweb.com.ar/kb/file/140/227/)  
*(Breve artículo del Dr. Barros sobre la disponibilidad de recursos hídricos en la Cuenca del Plata frente a los posibles escenarios climáticos).*



# EL AGUA ¿TIENE FRONTERAS?<sup>1</sup>

José L. Pascual Cerdeiras<sup>2</sup>



*"El agua no es inagotable, es necesario conservarla, controlarla y si es posible aumentar su cantidad. Es un bien común, cuyo valor debe ser conocido por todos. Cada persona tiene el deber de ahorrarla y usarla con cuidado. El agua no tiene fronteras".*

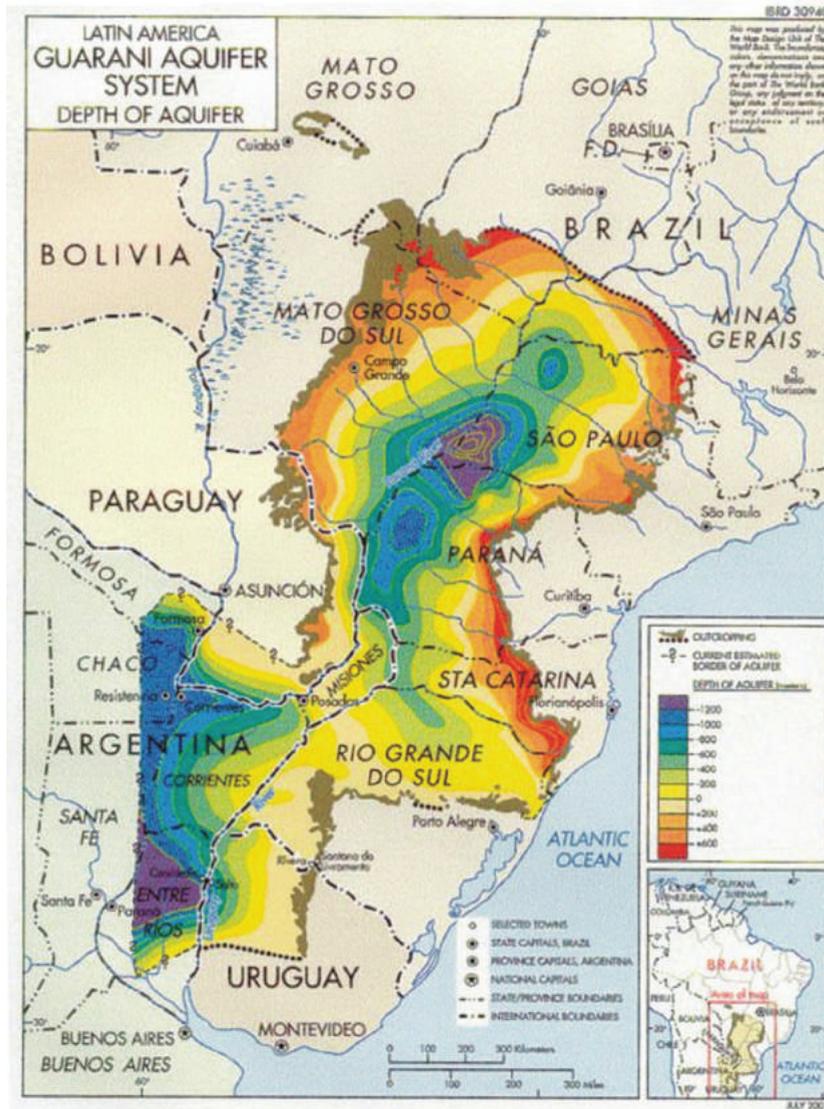
Carta Europea del Agua, aprobada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea en 1968.

El agua dulce es vital para todas las formas de vida. Se usa para beberla, para agricultura, sanidad, industria, ambientes acuáticos, recreación, transporte y muchas otras funciones. En todos los ecosistemas, el agua interactúa con la tierra firme, la atmósfera y los seres vivos. El agua es la característica integrante que fluye a través de nuestras vidas y refleja nuestro cuidado y preocupación por los alrededores. La administración sustentable de nuestros recursos hídricos está por lo tanto íntimamente unida con nuestra habilidad de estimar adecuadamente estos recursos.

<sup>1</sup> Fecha de elaboración: 2 de junio de 2008. Editado en la Revista GEOSUR de agosto de 2008; publicación de la Asociación Sudamericana de Geopolítica.

<sup>2</sup> Ingeniero Agrónomo (Universidad de la República, 1984), Posgraduado en: Ingeniería de Regadíos (CEDEX - Madrid, 1991); Dirección Estratégica de Empresas (Universidad Politécnica de Madrid, 1991); Evaluación y Vulnerabilidad de Acuíferos (Universidad Federal de Paraná, Curitiba, Brasil - 1994). Miembro de la Academia Uruguaya de Geopolítica y Estrategia. Periodista agropecuario en prensa escrita y radial; docente y conferencista en temas de su especialidad. Ejerce libremente su profesión y se desempeña como Director de Obras de Perforaciones en la División de Aguas Subterráneas de OSE (Obras Sanitarias del Estado).

jlpascual@adinet.com.uy



El agua ha sido y es uno de los grandes condicionantes materiales de la vida individual y social del Hombre, a lo largo de toda la Historia de la Humanidad. El hombre depende del agua para su existencia como todo ser vivo y a lo largo de su historia ha seguido los cursos de agua siendo nómada y se ha establecido a sus orillas al transformarse en agricultor. Ha sido, o ha debido ser, condicionante en el nacimiento y desarrollo de los asentamientos humanos. Los orígenes de la civilización se sitúan a orillas de cuatro grandes ríos: Amarillo, Tigris-Éufrates, Nilo e Indo. La civilización Sumeria ya tenía una importante infraestructura de canales para riego en la llamada "media luna fértil" en las márgenes del Tigris y el Éufrates 4.000 años A.C. y el código de Hammurabi preveía penas muy duras a quienes dañaban los canales de riego ya en el 2.000 A.C.

Tales de Mileto, es considerado el primer filósofo griego y de todas sus contribuciones a la Ciencia, quizá la más notable radicó en el planteamiento de una sencilla pero profunda pregunta: ¿De qué está hecho el Universo? Los hombres han estado persiguiendo la contestación a esta pregunta de Tales durante miles de años, a partir del momento en que la planteó por vez primera.

Tales, tras mucho pensar, decidió que el elemento del que estaba hecho todo el Universo era el agua. En primer lugar, existe una gran cantidad de agua sobre la Tierra, auténticos océanos de ella. En segundo lugar, cuando el agua se evapora, aparentemente, se convierte en aire, que parece volver a transformarse en agua en forma de lluvia. Finalmente, el agua que cae al suelo puede, llegado el caso, endurecerse, pensó, y de esta manera convertirse en suelo y rocas.

Tales de Mileto veía en el agua el origen de todas las cosas, en tanto que Empedócles situaba las cuatro esquinas de los elementos en "la tierra, el aire, el fuego y el agua".

Los griegos siguieron discutiendo durante siglos sobre la constitución del Universo y luego continuaron los alquimistas y más adelante los científicos. Lo que es indiscutible es que el agua, junto al aire y la energía solar, son indispensables para la vida.

A toda persona le es fácil comprender que el agua es un recurso esencial para la vida y el desarrollo. Sin embargo, pocos se percatan de que si bien éste es un recurso renovable, es también deteriorable y aleatorio si no es conservado en forma apropiada y oportuna. Si bien en el plazo inmediato esta visión puede ser lógica, no es aconsejable ni prudente enfocarla en el largo plazo. No se debe esperar que sobrevengan escaseces agudas, contaminaciones graves, inundaciones desastrosas o situaciones conflictivas para tomar medidas de solución. Lo deseable es que los gobiernos tomen conciencia de esta situación y que dentro de lo posible se anticipen al futuro.

La sed es un amargo elemento con el que muchos habitantes del planeta tienen que enfrentarse día a día. Sea por escasez real o por mala gestión, una gran parte de la humanidad no puede contar con este elemento vital.

Pero entretanto, ajenos al problema de aquellos que no tienen agua, su demanda aumenta en los países llamados avanzados año tras año. Lo ha hecho de tal forma que el consumo internacional se ha multiplicado prácticamente por diez respecto al de principios del siglo XX. Los países industrializados quizá pueden afrontarlo, no ocurre lo mismo con los menos desarrollados.

A pesar de que el 71% de la superficie de este llamado Planeta Azul está cubierta de agua, tan sólo una cifra cercana al 1% del agua total es dulce, y de ella una gran parte se encuentra encerrada en la corteza terrestre. A la dificultad de encontrar agua se le suma el problema de la poca concientización que existe acerca de su escasez y de que se trata de un patrimonio común de toda la Humanidad.

Sin embargo, las fronteras impuestas al agua han sido causantes de mil y un problemas. Los conflictos bélicos por su causa se han sucedido históricamente y vuelven a surgir pudiendo desbanchar en un futuro cercano al petróleo de su trono desencadenante de muchos de los últimos conflictos bélicos, en las mismas regiones de Oriente Medio que hoy

son escenarios de guerras petroleras, según asegura un informe redactado por el Centro de Estudios Estratégicos de Washington.

Al respecto el Prof. Bernardo Quagliotti De Bellis, en artículo titulado “*El Agua, Recurso Vital de las Civilizaciones*” afirma que “...la temida escasez de agua dulce, se presenta hoy como una cuestión estratégica, como en ciertos períodos históricos fue utilizada como un “arma” de enfrentamiento.

*Recuerdo dos claros ejemplos en tal sentido. Por el año 2.500 a.C., los Estados sumerianos de Lagash y Umma, mantuvieron una larga disputa por el control y uso del agua del Tigris y del Éufrates. En el siglo XVI, Maquiavelo y el ilustre Leonardo da Vinci alentaron la decisión geopolítica en desviar el río Arno para dejar desabastecida a la ciudad de Pisa con la que Florencia se encontraba en guerra.*

*Ya más cerca a nuestros días, Israel pretendió desviar las aguas del Jordán –motivo verdadero del actual conflicto árabe-israelí– y en nuestra región, aunque felizmente no alcanzó consecuencias graves, Chile y Bolivia se enfrentaron diplomáticamente por las aguas del río Lauca para irrigar parte del desierto de Atacama; Ecuador y Perú en su zona fronteriza por el río Cenepa; en la Cuenca del Plata tuvo lugar una fuerte controversia mantenida por largo tiempo, entre Argentina y Brasil respecto a los ríos internacionales de curso sucesivo (como consta en Resoluciones de la ONU – ríos Paraguay, Paraná, Pilcomayo y Uruguay) a raíz de la construcción de la represa de Itaipú y el desvío de afluentes del Alto Paraná con el propósito de irrigación de campos y construcción de represas...”<sup>3</sup>.*

Tales situaciones provocan una revalorización geopolítica y geoeconómica de ciertas zonas del planeta que es acompañada también en cuanto a sus dimensiones culturales, sociales y políticas, fundamentalmente alimentarias. El futuro es incierto.

*“...El Atlas de Acuerdos Internacionales sobre Agua Potable, elaborado recientemente por Naciones Unidas, identifica 18 puntos de conflicto entre 158 cuencas fluviales de las 261 que existen en el mundo...”<sup>4</sup>.*

## **EL AGUA EN URUGUAY**

Las disposiciones hispánicas del siglo XVIII, recomendaban poblar donde fuese posible el abastecimiento de agua. Sólo en casos especiales, impuestos por el acatamiento a decisivos factores políticos o militares, se pobló en América sin tener en cuenta la disponibilidad del líquido vital.

La hoy capital uruguaya es un caso típico de tal excepción; fueron factores militares los que fijaron su emplazamiento, sin que la previa localización de una vertiente de agua lo decidiese.

Si bien la Montevideo amurallada carecía de fuentes superficiales apropiadas, bajo su suelo se hallaron aguas subterráneas que permitieron por mucho tiempo un abastecimiento apreciable para la población.

---

<sup>3</sup> La onda digital, primera revista electrónica de reflexión y análisis (Nº 179, 30 de marzo a 5 de abril de 2004), Uruguay; disponible en [www.laondadigital.com](http://www.laondadigital.com).

<sup>4</sup> Ibídem.

A medida que crecía la población fueron surgiendo nuevas fuentes como los "Pozos del Rey" que dieron nombre al barrio de "La Aguada" que hoy tiene una calle que lleva el nombre de aquellas "cachimbas".

La aparición del "Aguatero" significó un progreso y la única forma de abastecer de agua a la ciudad hasta que el 18 de julio de 1871 se inaugura con toda pompa, el servicio de Aguas Corrientes, que bombeaba el agua desde el Río Santa Lucía y se distribuía en forma bruta por cañerías de hierro. Era lo más avanzado para la época y recién en la década siguiente se demostraron los beneficios de la filtración y mucho más tarde aún la acción del cloro para esterilizar el agua.

Para atender las necesidades del interior de la República, en 1907 se crea la Dirección de Saneamiento (agua y alcantarillado) del Ministerio de Obras Públicas, que en 1952 por la ley 11.907 se fusiona con la ex Compañía de Aguas Corrientes creando la Administración de las Obras Sanitarias del Estado.

Los que hemos viajado hemos oído innumerables veces "no tomes agua de la canilla en tal o cual ciudad" siendo muy pocos los sitios que no merecen tal recomendación. Nos cuesta darnos cuenta que en nuestro propio país podemos beber sin miedo el agua que brota del "grifo". Y no es solamente porque está tratada ya que en esas ciudades donde no es recomendable también está tratada.

La ventaja de nuestras aguas es su buena calidad de origen. Es decir que aún no tenemos contaminantes de los llamados "pesados" en la gran mayoría de nuestras fuentes de agua tanto superficiales como subterráneas. Eso hace que no sea necesario incurrir en grandes costos de potabilización no siendo necesario agregar altas concentraciones de productos que hagan que el agua pierda sus características de incolora, inodora e insípida.

La región ha dado un paso importante en vías de la eliminación de fronteras comerciales con la creación del MERCOSUR. Es de entender que el MERCOSUR tenderá a ser más que un simple tratado comercial, sino que irá abarcando paulatinamente el resto de las áreas, como ha ocurrido en Europa.

La Represa de Salto Grande es un ejemplo de una utilización en común de un importante recurso hídrico. Pero no solamente compartimos con nuestros vecinos recursos hídricos superficiales, sino que existen importantes recursos de agua subterránea que ocupan territorios comunes a los países firmantes del mencionado acuerdo, como el Acuífero Guaraní.

## DEFINICIÓN DE ACUÍFERO

Se denomina **acuífero** a la capa, falla, fractura o formación geológica que, permitiendo la circulación y almacenamiento de agua por sus poros o fisuras, hace que pueda ser explotada en volúmenes que satisfagan la demanda en forma económica satisfactoria.

Este concepto de aprovechamiento económico que las definiciones modernas han incorporado y que necesariamente debe cumplir un acuífero determina que rocas y formaciones geológicas poco permeables también alcancen la categoría de acuíferos, al poder satisfacer los requerimientos puntuales existentes.

En Uruguay existe una gran variedad de acuíferos tanto porosos como fisurados repartidos por prácticamente todo el territorio nacional, siendo el de mayor importancia, en cuanto al área geográfica que ocupa y la potencia de los caudales pasibles de ser extraídos, el tradicionalmente llamado Acuífero Tacuarembó (Botucatu en Brasil) o como ha sido bautizado recientemente Guaraní o Mercosur.

## **ACUÍFERO GUARANÍ**

La denominación de Acuífero Internacional Guaraní es en homenaje a la Nación Guaraní, ya que el mismo abarca prácticamente el dominio geográfico que fue habitado por esa civilización y la de "Acuífero Gigante del Mercosur" porque se lo encuentra en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Este acuífero, que se extiende a través de la cuenca del Río Paraná abarcando alrededor de 1.200.000 Km.<sup>2</sup> en los que habitan más de 15.000.000 de personas, contiene reservas de agua dulce estimadas en el orden de los 40.000 Km.<sup>3</sup>, constituyéndose en uno de los recursos hídricos subterráneos más importantes del planeta, dado que con dicho volumen se podría abastecer a la población mundial actual (aproximadamente 6.000 millones), durante 200 años a razón de 100 litros por día por habitante.

Este mega-acuífero está contenido en areniscas fluviales y eólicas de edad Triásica-Jurásica, con espesores que varían desde pocos metros hasta más de 800 m. en Brasil y de 600 m. en Uruguay, aflorando en algunas zonas (Rivera y Tacuarembó), encontrándose a diversas profundidades en otras (Artigas), hasta aparecer a más de 1.000 m. en las zonas confinadas debajo de coladas basálticas del Cretácico (Termas de Salto, Paysandú y Entre Ríos).

Por la buena calidad química de las aguas, por los elevados caudales extraíbles, en algunas áreas con surgencia y temperatura elevada (Termas del Litoral del Río Uruguay), el aprovechamiento de este recurso se ha visto intensificado en los últimos tiempos, especialmente en Brasil por los menores costos de explotación.

Tanto la superficie ocupada como los niveles de explotación de este recurso son diferentes en cada uno de los cuatro países involucrados, por lo que queda claro que las acciones en uno de ellos tienen efectos en los otros, es decir que la extracción descontrolada en un país, combinada con la contaminación, afectará no sólo a ese país sino también a los demás.

## **ARGENTINA**

En Argentina se conoce su presencia en la Provincia de Entre Ríos, a orillas del Río Uruguay, extendiéndose probablemente hasta el Río Paraná y abarcando una superficie de 225.000 Km<sup>2</sup> (equivalente al 5,9 % de la superficie del país). Actualmente se explotan 6 perforaciones profundas para uso termal y alrededor de 100 para agua potable y riego, siendo cada vez mayor la información con la que se dispone, sobre todo desde la creación de la Secretaría del Sistema acuífero Guaraní, con sede en Montevideo, Uruguay.

## **BRASIL**

En Brasil este acuífero abarca una superficie de 840.000 Km.<sup>2</sup>, lo que equivale a los 2/3 del área total ocupada por el mismo, extendiéndose a través de ocho Estados

representando el 9,8 % del territorio brasileño y la suma de las áreas de Inglaterra, Francia y España. Se estima que entre 300 y 500 ciudades, de 5.000 a 500.000 habitantes, se abastecen de agua potable total o parcialmente con este recurso subterráneo, a un costo de 5 a 20 veces menor que el derivado de captaciones de aguas superficiales que abundan en la región. Se cuenta con muy buena información, pero dispersa en los diferentes Estados e Instituciones.

En el Estado de San Pablo, el más industrializado y con una población de más de 6.000.000 de habitantes, el acuífero es explotado cada vez con mayor intensidad. Sin embargo, San Pablo cuenta, a nivel de Estado, con la Ley N° 6.134 del 2 de junio de 1988 y su correspondiente Decreto Reglamentario N° 32.955 del 7 de febrero de 1991, en los que se dispone la regulación de las aguas subterráneas de ese Estado, incluyendo registros de pozos. Dicha reglamentación habilitó al Departamento de Aguas y Energía Eléctrica del Estado a dictar con fecha 14 de marzo de 1991, las normas para la obtención de la Licencia de Ejecución y la de Operación de Perforaciones Profundas.

### **PARAGUAY**

En Paraguay se extiende en una superficie de 71.700 Km.<sup>2</sup> a orillas del Río Paraná, abarcando un 17,6 % del total del territorio paraguayo con alrededor de 200 perforaciones para suministro de agua potable para consumo humano y animal, siendo muy limitada la información de la que se dispone.

### **URUGUAY**

En Uruguay este acuífero ocupa unos 45.000 Km.<sup>2</sup> al Norte del Río Negro, un 25,3 % del territorio nacional, contándose con muy buena información sobre los 347 pozos para abastecimiento público y riego y las 7 perforaciones termales en explotación.

Por su parte la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, regula y es quien autoriza la explotación y la construcción de perforaciones termales en el acuífero de referencia (Salto y Paysandú), así como es quien realiza el Registro de las Empresas Perforadoras, otorgando la Matrícula de Perforador a quien cumpla con los requisitos dispuestos por la mencionada Dirección según las normas para la construcción de perforaciones del Decreto N° 86/04.

### **CONCLUSIONES**

El agua no sólo es indispensable para la vida, sino que también condiciona el desarrollo de los pueblos por ser indispensable en la mayoría de las actividades económicas. Es un recurso natural, escaso y limitado, aunque se renueva a través del ciclo hidrológico: no es ampliable y ha de ser considerado como un bien inestimable cuyo tratamiento y utilización debe ser optimizado y puesto al servicio de la comunidad. El agua debe ser considerada como un bien de dominio público.

Esta naturaleza de bien público que, por su origen, características y función, debe atribuirse al agua, la configura como un bien social. Asimismo, su escasez la define como un bien económico.

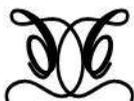
La demanda mundial de agua potable se duplica cada veinte años, estimándose que en el año 2.020, el volumen hídrico ofertado, puede representar, por habitante, solamente la mitad de lo que representa actualmente.

El hecho de que al abrir una canilla tengamos el agua que deseamos en cualquier momento, nos hace ver lejano el problema de la escasez del agua. Pero no nos olvidemos de las dificultades que ocurren cuando debemos enfrentar una sequía como la que hemos sufrido no hace tantos años. Hay que *planificar* para no tener que improvisar paliativos que por la urgencia con que se realizan puedan traer consecuencias destructivas.

*El agua no tiene fronteras, no se las pongamos a nuestro desarrollo.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ABAS (Asociación Brasileira de Aguas Subterráneas) Coletânea da Legislação e Regulamentação Sobre o Uso e Preservação das Aguas Subterráneas no Estado de São Paulo. Caderno Técnico 2- Jul. 1992.
- FILI, M., DA ROSA FILHO et al (1998). El Acuífero Guaraní. Un Recurso Compartido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Boletín Geológico y Minero. Vol. 109-4 (389-394) .
- GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY (2000). Proposal for Project Development Funds. Block B Grant.
- MARTÍNEZ SOTO D. Los argentinos descubren que un antiguo mito los beneficia. Termas de Entre Ríos podrían colapsar el acuífero de Uruguay. Diario El País de Montevideo, Edición del 12 de julio de 1996, 2ª. Sección pág. 1.
- MARTÍNEZ SOTO D. Los Misterios del Agua Subterránea. Diario El País de Montevideo, Edición del 12 de julio de 1996, 2ª. Sección pág. 1.
- MONTAÑO, J. (1996). Conceptos Básicos de Aguas Subterráneas e Hidráulica Subterránea. Cursillo Actualización Aguas Subterráneas para el Agro. Tomo II (17-45).
- MONTAÑO, J. et al (1998). Acuíferos Regionales en América Latina. Sistema Acuífero Guaraní. Capítulo Argentino-Uruguayo.
- QUAGLIOTTI DE BELLIS, Bernardo (2004). El Agua, Recurso Vital de las Civilizaciones. La onda digital, primera revista electrónica de reflexión y análisis (Nº 179, 30 de marzo a 5 de abril de 2004), Uruguay; disponible en [www.laondadigital.com](http://www.laondadigital.com).



---

# LA NUEVA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL Y HEMISFÉRICA<sup>1</sup>

Daniel Soto Muñoz<sup>2</sup>

---

## RESUMEN

*Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas —el Sistema Internacional de la ONU y el Sistema Hemisférico de la OEA—, que imponen obligaciones de diversa naturaleza a los Estados de la región. En ambos esquemas se ha generado un cambio de significado para las cuestiones de defensa y de seguridad después de la Guerra Fría, trasladándose el enfoque tradicional que apuntaba su preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional), a una visión enfocada en la conservación de la vida y la dignidad humanas.*

*En el sistema internacional la noción de "seguridad humana" dio origen a la doctrina actualmente en boga de la "responsabilidad de proteger" que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención coercitiva en casos de atentados graves contra las personas.*

*En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la "seguridad multidimensional" propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de "limitación" del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.*

*La nueva dimensión de la seguridad —humana y multidimensional— otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.*

**Palabras Clave:** Seguridad global, seguridad hemisférica, seguridad humana, responsabilidad de proteger, seguridad multidimensional.

---

<sup>1</sup> El presente artículo ha sido extraído de la revista "POLÍTICA Y ESTRATEGIA" N° 113, 2009, publicación semestral de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Santiago de Chile), pp. 120 – 143.

<sup>2</sup> Mayor de Carabineros (J). Profesor de Derecho Público. Consultor en Derechos Humanos. Magíster en Ciencias Militares (Academia de Guerra del Ejército). Actualmente se desempeña en la Academia de Ciencias Policiales de Carabineros, Chile.  
dansotocl@yahoo.es

Este trabajo presenta una visión sucinta de la evolución de los instrumentos jurídicos y políticos que estructuran la seguridad global e interamericana. Respecto de la seguridad internacional se exponen los desafíos que impone a los Estados la doctrina de la "seguridad humana" y su corolario de la "responsabilidad de proteger". En el ámbito de la seguridad regional o "hemisférica" se presentan los alcances de la noción de la "seguridad multidimensional" y su relevancia directa en la seguridad pública y en la vigencia de los derechos humanos en Latinoamérica.

## **1. SEGURIDAD GLOBAL Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

Los principales esquemas de seguridad comunitarios (Hardy, 2003)<sup>3</sup> vigentes en las Américas son el sistema internacional de la Organización de Naciones Unidas (ONU), y el sistema interamericano o hemisférico creado por la Organización de Estados Americanos (OEA).

La adscripción a estos sistemas impone obligaciones de diversa naturaleza. La más importante consiste en renunciar a la posibilidad de solucionar los conflictos empleando la fuerza militar. A cambio, la sociedad internacional de Estados ofrece procedimientos diplomáticos y jurídicos que facilitan la solución pacífica de controversias y que proporcionan incluso la posibilidad de coacción como respuesta a las amenazas externas a través de alianzas defensivas (OEA) o defensas colectivas (ONU).

La preocupación por la paz y la seguridad internacional de la ONU y la OEA se enmarca dentro de un contexto político que aspira coetáneamente a tres objetivos: mantenimiento de un balance del poder internacional, fomento de la cooperación entre Estados, promoción de la democracia y respeto por los derechos humanos<sup>4</sup>.

Resulta significativo que ambas organizaciones dieran origen en el momento de su constitución<sup>5</sup> a sendos sistemas de seguridad y de protección de derechos humanos<sup>6</sup>. El

---

<sup>3</sup> No existe acuerdo en la doctrina sobre la conceptualización de las "asociaciones de seguridad interestatales", aunque se distinguen tres tipos de esquemas: a) Seguridad Cooperativa, como mecanismo de naturaleza anticipativa destinada a prevenir el surgimiento de conflictos entre los Estados miembros (OEA, ONU); b) Seguridad Colectiva, en calidad de estructura destinada a actuar con posterioridad al conflicto y con el propósito de paliar o neutralizar sus efectos (ONU); y c) Defensa Colectiva, que delinea un esquema para defender a los miembros de una agresión externa (OTAN).

<sup>4</sup> Preámbulo de Carta de Naciones Unidas: "*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...*". Preámbulo de Carta de la Organización de Estados Americanos: "*... ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región; seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre...*".

<sup>5</sup> La "Declaración Universal de los Derechos Humanos" fue adoptada y proclamada por la Resolución N° 217 A (III) de la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 y la "Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre" fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en la misma oportunidad en que se creó la Organización de Estados Americanos (OEA) y el "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", conocido como "Pacto de Bogotá".

desarrollo de la Guerra Fría, no obstante, llevó por caminos paralelos y hasta divergentes a los sistemas de seguridad y a los sistemas de protección de los derechos humanos. La antinomia pareciera hoy morigerarse en América Latina con la transformación mundial del concepto de seguridad, el desarrollo de medidas de confianza mutua entre Estados y el fortalecimiento del estado de derecho.

#### **A) EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE NACIONES UNIDAS (ONU)**

El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas tiene su origen en la Carta fundacional del organismo, que en su artículo 2.4 establece: "*Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas*". Esta disposición constituye una prohibición jurídica de la guerra, pues veda en las relaciones internacionales la posibilidad del uso de la fuerza y la amenaza de su empleo.

La misma carta regula las excepciones que habilitan el uso de la fuerza militar: a) La legítima defensa ante una agresión, según faculta el artículo 51; y b) El uso de la fuerza de parte de las propias Naciones Unidas, en aplicación de medidas establecidas en el Capítulo VII para casos de "*amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión*". El Capítulo VIII, por su parte, complementa al anterior e instaura la posibilidad de recurrir a "Acuerdos Regionales" con el mismo propósito.

Se ha sostenido que también existirían otras excepciones a la prohibición del uso de la fuerza que no se encuentran expresamente establecidas en Carta de Naciones Unidas: a) Las "operaciones de mantenimiento de la paz" serían una extensión dogmática del Capítulo VI y del Capítulo VII, razón por la que irónicamente algunos aluden a un inexistente "Capítulo VI y medio"; y b) La "intervención humanitaria" o "intervención por causa de humanidad" como justificación de las acciones emprendidas por algunos Estados para dar protección a sus connacionales amenazados en países extraños.

#### **B) EL SISTEMA DE SEGURIDAD REGIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)**

La OEA nació en las "Conferencias Panamericanas"<sup>7</sup> promovidas por Estados Unidos a fines del siglo XIX como continuación de su política hegemónica. En la época de su constitución la "Doctrina Monroe" había dado paso a una visión "panamericanista" que facilitó la suscripción de dos instrumentos jurídicos complementarios: a) Un pacto americano

<sup>6</sup> La suscripción de una serie de instrumentos jurídicos internacionales destinados a la protección de las personas ha dado origen al "derecho internacional de los derechos humanos" y a varios sistemas de protección de los que dos tienen aplicación en las Américas y que son los denominados "Universal" (ONU) e "Interamericano" (OEA). Ambos cuentan con órganos especializados para la supervisión de los convenios y cuentan con procedimientos para conocer infracciones los derechos consagrados en esos instrumentos.

<sup>7</sup> En 1826, Simón Bolívar convocó el Congreso de Panamá con la intención de formar una asociación de Estados Americanos que no prosperó. Las primeras "Conferencias Panamericanas" fueron promovidas en 1822 por el Presidente de Estados Unidos James Garfield y se celebraron nueve veces entre 1890 y 1948, en la que se creó la OEA, como heredera de la "Unión Panamericana" que se había creado en 1910.

de defensa mutua (el "Tratado de Río" o "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca", TIAR, de 1947), y b) Un tratado mediante el cual los estados americanos renunciaban al uso de la fuerza y asumían la obligación de solucionar los conflictos a través de medios pacíficos ("Pacto de Bogotá" o "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" de 1948).

La OEA emergió como un organismo regional subordinado a los principios y obligaciones de Naciones Unidas, en los términos que describe el Capítulo VIII de su carta constitutiva.<sup>8</sup>

Durante sesenta años la seguridad hemisférica se sostuvo sobre la base del esquema jurídico que proporcionaba conjuntamente el "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca" (TIAR) y la "Junta Interamericana de Defensa" (JID) creada tempranamente en 1942 en plena Segunda Guerra Mundial.

En el ámbito político, el sistema interamericano se estructuró durante la Guerra Fría sobre la base del conflicto ideológico Este-Oeste y se mantuvo en la creencia que solo Estados Unidos era capaz de contrarrestar la amenaza externa comunista (Restrepo, 2004). La seguridad hemisférica fue liderada por Estados Unidos y eso significó que la gran potencia impuso sus objetivos estratégicos, excluyendo las preocupaciones de seguridad del resto del continente (Rosas, 2003).

**Cuadro 1**  
**Esquema Jurídico y Político para la Seguridad Hemisférica**

NATURALEZA	INSTRUMENTO	FECHA	IMPORTANCIA
Jurídicos	Junta Interamericana de Defensa (JID).	28.01.1942	Foro militar que identifica retos comunes. Está a cargo del Colegio Interamericano de Defensa (CID).
	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).	02.09.1947	Pacto de defensa mutua.
	Pacto de Bogotá o Pacto de Soluciones Pacíficas.	30.04.1948	Renuncia al uso de la fuerza.
	Carta de la OEA.	30.04.1948	Organización destinada a cumplir obligaciones regionales de conformidad a Carta de la ONU.
	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).	24.04.1986	Enfrenta una nueva amenaza.
	Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).	07.06.1999	Enfrenta una nueva amenaza.

<sup>8</sup> Carta de la OEA, Artículo 1°, inciso primero: "Los Estados americanos consagran en esta carta la organización internacional que han desarrollado para lograr un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia. Dentro de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos constituye un organismo regional". Carta de Naciones Unidas, Artículo 52.1 y 2: "1. Ninguna disposición de esta carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas".

NATURALEZA	INSTRUMENTO	FECHA	IMPORTANCIA
Políticos	Grupo de Contadora.	09.01.1983	Facilita negociaciones políticas en América Central.
	Grupo de Río.	18.12.1986	Contribuir a la solución de crisis en la región.
	Cumbre de las Américas.	09.12.1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar la paz.</li> <li>• Aportar a la estabilización democrática.</li> <li>• Mantener un diálogo regular entre Jefes de Estado y de Gobierno.</li> </ul>
	Conferencia de Ministros de Defensa.	24.07.1995	Propone la seguridad mutua y la preservación de la democracia.
	Comisión de Seguridad Hemisférica (Consejo Permanente OEA).	09.06.1995	Formula recomendaciones sobre cooperación para la seguridad hemisférica.
	Conferencia Especial sobre Seguridad.	28.10.2003	Declaración sobre Seguridad en las Américas. Enfoque multidimensional.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

La estructura del TIAR-JID fue un fracaso. No fue capaz de prevenir guerras, no hizo frente a las amenazas externas<sup>9</sup>, ni contó con mecanismos para mitigar los devastadores efectos de los conflictos armados.

Si examinamos los diez conflictos armados más importantes ocurridos desde 1982 (desde la Guerra de las Malvinas), el sistema interamericano intervino indirectamente solo en dos oportunidades: en la Guerra del Cenepa entre Ecuador y Perú en 1995 a través de los "Países Garantes", y en Centroamérica para solucionar los conflictos armados internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua a través del "Grupo de Contadora" y de los "Acuerdos de Esquipulas" de 1997.

Naciones Unidas, por su parte, demostró ser más efectiva en el pos conflicto e intervino en El Salvador (las misiones de paz ONUCA<sup>10</sup> entre 1989 y 1992 y ONUSAL<sup>11</sup> entre 1991 y 1995); Guatemala (las misiones de paz ONUCA entre 1989 y 1992 y

<sup>9</sup> La Guerra de las Malvinas generó una importante controversia, pues mientras Argentina invocó el TIAR para conseguir la adhesión de las Américas ante la amenaza extracontinental, países como Estados Unidos, Colombia y Chile desestimaron su invocación considerando el carácter defensivo del instrumento. México contrariamente, al momento de su retiro del tratado en el año 2001, mencionó que en el caso de las Malvinas constituía la prueba de fuego que demostraba el fracaso del TIAR.

<sup>10</sup> ONUCA, Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.

<sup>11</sup> ONUSAL, Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.

MINUGUA<sup>12</sup> en 1997); Nicaragua (la misión ONUCA entre 1989 y 1992); Haití (la misión UNMIH<sup>13</sup> entre 1992 y 1993; y posteriormente UNSMIH<sup>14</sup> entre 1996 y 1997; UNTMIH<sup>15</sup> en 1997; MIPONUH<sup>16</sup> entre 1997 y 2000; y MINUSTAH<sup>17</sup> desde el año 2004 hasta la fecha).

Tras la Guerra Fría, Estados Unidos perdió casi por completo el interés por el continente y como consecuencia se generaron diversos bloques subregionales superpuestos al sistema de seguridad interamericano (ver Cuadro 2). La noción de seguridad militar "frente al comunismo", dio paso a un enfoque de carácter policial en alusión al narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo que permitió la creación de dos organismos especializados: la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) en 1986 y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) en 1999.

En 1995 se creó la Comisión de Seguridad Hemisférica con el propósito de formular recomendaciones sobre cooperación para la seguridad de las Américas y, en el año 2003, la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en Ciudad de México dio origen a la "Declaración sobre Seguridad de las Américas" que estableció que la seguridad hemisférica tenía una naturaleza multidimensional.

**Cuadro 2**  
**Esquemas de Integración y Seguridad Subregional**

<b>INSTRUMENTO</b>	<b>FECHA</b>	<b>ORGANISMO</b>	<b>PROPÓSITO</b>	<b>SEGURIDAD</b>
Acuerdo de Cartagena.	26.05.1969	Comunidad Andina de Naciones (CAN).	Desarrollo e integración regional.	Zona de Paz Andina.
Tratado de Chaguaramas.	04.07.1973	Comunidad del Caribe (CARICOM)	Mercado Común.	Multilateralismo, control de armas pequeñas y antiterrorismo.
Tratado de Cooperación Amazónica.	03.07.1978	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA).	Preservación del medioambiente.	Fomento medidas de confianza mutua y de cooperación.
Protocolo de Tegucigalpa.	13.12.1991	Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.

<sup>12</sup> MINUGUA, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.

<sup>13</sup> UNMIH, Misión de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>14</sup> UNSMIH, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>15</sup> UNTMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>16</sup> MIPONUH, Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití.

<sup>17</sup> MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

INSTRUMENTO	FECHA	ORGANISMO	PROPÓSITO	SEGURIDAD
Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe.	24.07.1994	Asociación de Estados del Caribe (AEC).	Desarrollo sostenible.	Promueve acuerdos de cooperación.
Protocolo de Ouro Preto.	17.12.1994	Mercado Común del Sur (MERCOSUR).	Unión aduanera.	Plan general de cooperación recíproca para la seguridad regional.
Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica.	15.12.1995	Respalda el SICA.	Integración de Centroamérica.	Fomento democracia, medidas de confianza entre Estados y fuerzas militares.
III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe.	12.12.2001	Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).	Reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos.	Antítesis del "Consenso de Washington". Seguridad energética.
Acta VI Cumbre Mecanismo de Tuxtla.	25.03.2004	Plan Puebla Panamá (PPP).	Mejor calidad de vida para el sur de México y Centroamérica.	Prevención y mitigación de desastres naturales.
Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas.	04.07.2008	Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).	Diálogo político.	Intercambio de información en defensa y cooperación para seguridad ciudadana.

**Fuente:** *Elaboración propia.*

En la actualidad el sistema de seguridad interamericano o hemisférico aparece fragmentado por diversas iniciativas jurídicas y políticas de carácter "subregional", que no solo recargan las agendas presidenciales con cumbres que no tienen vinculación entre sí (Rojas, 2007), sino que además dificultan la cohesión regional por la variedad de intereses y propuestas en juego. Solo el "Grupo de Río" reúne a la totalidad de Estados latinoamericanos y plantea la posibilidad de desarrollar cuestiones de seguridad comunes para todo el hemisferio.

El sistema de seguridad de Naciones Unidas, por su parte, si bien aparece como promotor de los intereses de las potencias que lideran el Consejo de Seguridad, es el único organismo que ofrece posibilidades concretas de cooperación en el ámbito de la seguridad y de intervención política a través de instrumentos como las misiones de paz (Soto, 2008) cuyo carácter multinacional parecen conferirle credibilidad y aceptación.

## **2. REDIMENSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD**

### **A) HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA**

La denominada "agenda de seguridad hemisférica" cambió con el fin de la Guerra Fría y la instauración de la globalización (Rojas, 2007). El término del conflicto Este-Oeste coincidió en Centro y Sudamérica con las transiciones a la democracia, la solución de los tradicionales conflictos fronterizos a través de la diplomacia y la definición de prioridades acordes a las necesidades de seguridad del tercer mundo. Nació así una nueva agenda de cooperación y coordinación políticas (Gaspar, 2003) destinada a hacer frente al impacto de la mundialización y del surgimiento de "nuevas amenazas" transnacionales.

La "Declaración sobre Seguridad de las Américas" de la Conferencia Especial sobre Seguridad de 2003, reconoció que la seguridad de los Estados del hemisferio era afectada al mismo tiempo por amenazas tradicionales y otras "no tradicionales" entre las que identificó:

- Amenazas "duras" a la seguridad: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas.
- Amenazas de origen social: La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población que también afectan la estabilidad y la democracia.
- Amenazas provenientes de la naturaleza y la salud: Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medioambiente.
- Amenazas generadas por crimen organizado: La trata de personas.
- Amenazas provenientes de las tecnologías de la información y comunicaciones: Los ataques a la seguridad cibernética.
- Amenazas del transporte de productos peligrosos: La posibilidad de daños masivos en el caso de un accidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.
- Amenazas por eventuales posesiones de armas de destrucción masiva en manos de particulares o terroristas.

La reformulación del concepto de la seguridad hemisférica va de la mano con la identificación de nuevas prioridades de seguridad en cada una de las subregiones (ver Cuadro 3) y el reconocimiento de nuevos factores de inseguridad. La fragmentación de la institucionalidad regional simplificó los procesos de coordinación gubernamentales a través de reuniones interministeriales y cumbres de Jefes de Estado, que construyeron importantes bases de confianza recíproca que reveló la preocupación común por los "actores no estatales" que perjudican la seguridad de los Estados, como son las amenazas provenientes de grupos organizados (crimen organizado, terrorismo, etc.), o situaciones socioeconómicas internas y no previstas por los gobiernos (migraciones, marginalidad, conflictos sociales, etc.) igualmente aptas para causar estragos (Benítez, 2003).

**Cuadro 3**  
**La seguridad pública como preocupación del hemisferio**

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.	Narcotráfico.
Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.	Terrorismo.
Tráfico de Armas.	Pobreza y carencias sociales.	Medio ambiente y desastres naturales.	Pobreza y carencias sociales.
Crimen organizado.	Guerrillas y Grupos subversivos.	Crimen organizado.	Medio ambiente y desastres naturales.
Medio ambiente y desastres naturales.	Tráfico de armas.	Pobreza y carencias sociales.	Tráfico de armas.
Pobreza y carencias sociales.	Crimen organizado.	Tráfico de armas.	Crimen organizado.
Guerrillas y grupos subversivos.	Medio ambiente y desastres naturales.	Guerrillas y grupos subversivos.	

**Fuente:** *Francisco Rojas Aravena. Crimen y violencia en las Américas.* Disponible en [www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf).

## **B) HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD GLOBAL**

Desde fines del siglo XX la mayoría de los conflictos armados que ocurren en el mundo son de naturaleza intraestatal, y el porcentaje más alto de víctimas lo constituye la población civil que no participa directamente en las hostilidades. La ejemplificación es elocuente: si en la Primera Guerra Mundial de cada 10 personas muertas 9 eran combatientes, durante el conflicto que sucedió a la fragmentación de Yugoslavia la cifra se invirtió, de manera que el resultado de las hostilidades arrojó 1 soldado muerto por cada 9 civiles (Morillas, 2007).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994 puso en la palestra la necesidad de redimensionar el concepto seguridad en su "Informe sobre Desarrollo Humano", cuestionando la estrechez de la interpretación de la seguridad como un concepto que privilegiaba la protección del territorio y de los intereses nacionales, en desmedro del resguardo de una población muchas veces afectada por la enfermedad, el hambre y el delito.

El documento señaló:

"En definitiva, la seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humanas".

El enfoque consideraba que la seguridad humana es un asunto de preocupación universal que conlleva aspectos comunes para los países ricos y pobres; que los componentes de la seguridad humana deben entenderse como interdependientes, en la medida que amenazas locales como la contaminación o el terrorismo no son acontecimientos aislados; que es más fácil velar por una prevención temprana de la seguridad que con intervenciones posteriores costosas y menos eficientes; y finalmente que la seguridad debe centrarse en el ser humano y "en la forma como la gente vive y respira en un ambiente de conflicto o de paz".

La seguridad humana consiste, por lo tanto, en garantizar que la población esté libre tanto de incertidumbres y temores, como de carencias materiales básicas para la subsistencia y la vida digna.

El "Informe sobre Desarrollo Humano" distinguió siete categorías de amenazas contra la seguridad humana:

- Seguridad económica: Necesidad de contar con un empleo e ingreso básico.
- Seguridad alimentaria: Reconoce un problema en la distribución de la alimentación y propone el acceso físico y económico a los alimentos básicos.
- Seguridad de la salud: En los países pobres constituye una prioridad la prevención de las enfermedades contagiosas y parasitarias, y en los industrializados la prevención de accidentes y del cáncer.
- Seguridad ambiental: Tiene presente los procesos de degradación del medio físico.
- Seguridad personal: Tiene en cuenta la violencia física en el seno del Estado o por conflictos interestatales.
- Seguridad de la comunidad: Plantea la relevancia de la socialización y el derecho a una identidad cultural.
- Seguridad política: Asegura el respeto de los derechos humanos fundamentales.

El documento señaló que algunos problemas de la seguridad humana a escala mundial surgen porque *"las amenazas dentro de los países rebasan rápidamente sus fronteras nacionales"*. Ejemplificó las amenazas transnacionales como el deterioro del medioambiente, el tráfico de estupefacientes, la desigualdad entre países que genera fundamentalismo religioso y terrorismo, el crecimiento descontrolado de la población, etc., concluyendo que *"cuando la seguridad humana está amenazada en alguna parte, puede afectar a todo el mundo"*.

La seguridad humana consiste por tanto en librar a las personas "del miedo" y de la "necesidad", de manera que su interpretación puede hacer énfasis en uno u otro aspecto (Morillas, 2007). Para países como Canadá y Noruega, fundadores de la Red de Seguridad Humana, el acento debe recaer en la protección de personas y comunidades víctimas de la violencia. Otros proponen que los esfuerzos se orienten para enfrentar todas las amenazas a la vida y dignidad de las personas. Así lo planteó Japón y bajo su iniciativa Naciones Unidas dio origen a la comisión sobre Seguridad Humana en el año 2001.<sup>18</sup> En el año 2003 tal comisión presentó el informe "La seguridad humana, ahora" que estableció que la seguridad de las personas en todo el mundo está interrelacionada, pues la globalización puede generar desestabilización y conflictos que deben abordarse mediante un enfoque integrado.

---

<sup>18</sup> En el año 2000, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, empleó el concepto de seguridad humana en su Informe a la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas, denominado "Nosotros los pueblos. El rol de las Naciones Unidas en el Siglo XXI". Luego en la Cumbre del Milenio se decidió crear la Comisión sobre Seguridad Humana que fue presidida por Amartya Sen y Sadako Ogato, quienes entregaron su informe en el año 2003.

La seguridad humana se plantea entonces como una respuesta a los desafíos del mundo actual en los que el Estado tiene un papel protagonista y donde la atención se traslada a la seguridad de la gente:

*"La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de "crecimiento con equidad". El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana".*

La comisión examinó las esferas relacionadas con el conflicto y la pobreza en las que las expresiones de inseguridad humana son críticas y generalizadas, y concluyó sobre la necesidad de proteger a las personas en los conflictos violentos, hacer frente a la proliferación de armamento y combatir el delito; apoyar la seguridad de los migrantes, refugiados y desplazados; alentar un comercio y un mercado justos en beneficio de las personas en condición de pobreza extrema; y, finalmente, tratar de proporcionar niveles de vida mínimos en todas partes y dar prioridad a garantizar un acceso universal a la atención básica de la salud.

Completa el cuadro teórico de la seguridad humana el informe del año 2001 denominado "La responsabilidad de proteger", elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)<sup>19</sup> a requerimiento del Secretario General de Naciones Unidas. El informe precisa que la responsabilidad primordial de proteger a los ciudadanos corresponde al Estado, pero que de forma subsidiaria se posibilita la intervención humanitaria de la sociedad internacional.

Se plantea que la responsabilidad de proteger de los Estados abarca tres responsabilidades específicas:

- La responsabilidad de prevenir: Eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro a la población.
- La responsabilidad de reaccionar: Responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional y, en casos extremos, la intervención militar.
- La responsabilidad de reconstruir: Ofrecer después de una intervención militar plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar.

La intervención internacional (a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) se faculta en casos de graves daños para la población como resultado de una guerra civil, una insurrección, represión ejercida por el gobierno o el colapso de las estructuras

---

<sup>19</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS).

estatales y que el Estado involucrado no quiera o no pueda evitar. En este caso, se sostiene "*la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención*".

Los puntos fuertes del concepto de seguridad humana lo constituyen su naturaleza integradora y su foco en las personas, su carácter multidimensional, y su acento en el multilateralismo y la cooperación (Fuentes y Rojas, 2005). Los aspectos débiles son la imprecisión de su definición y su posible uso como justificación de la militarización de políticas públicas y de intervenciones humanitarias (Pérez, 2007).

Después de varias propuestas preliminares lideradas por el Secretario General de Naciones Unidas,<sup>20</sup> la doctrina de la "responsabilidad de proteger" fue aceptada a nivel global por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno efectuada en la sede de Naciones Unidas, en Nueva York, en septiembre del año 2005, y cuyas conclusiones fueron aprobadas mediante Resolución de la Asamblea General del 24 de octubre del mismo año. En los párrafos 138 y 139 del documento final se materializó la "*responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad*"<sup>21</sup>.

### **3. LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS**

#### **A) SEGURIDAD HUMANA Y SEGURIDAD MULTIDIMENSIONAL, COMO DEFINICIONES INTEGRADORAS E INSTRUMENTALES**

Una nueva dimensión de la seguridad ha sido consensuada tanto en el sistema de seguridad internacional como en el sistema de seguridad hemisférica.

En el sistema internacional de Naciones Unidas después de un amplio desarrollo doctrinal del concepto de "seguridad humana", se convino en la Cumbre del año 2005 que la preocupación por la seguridad en el mundo debía recaer en la protección de las personas. Al año siguiente, sobre la base de ese compromiso, el Consejo de Seguridad dispuso la obligatoriedad de dar protección a la población civil en conflictos armados<sup>22</sup>. En julio de 2008 el Secretario General Ban Ki-Moon clarificó la conexión entre los conceptos de "soberanía

---

<sup>20</sup> Ver documentos: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Nueva York, 2 de diciembre de 2004 (A/59/565); Proyecto del Milenio de la ONU. Invertiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del milenio. Londres, 2005; Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos. Informe del Secretario General. Nueva York, 21 de marzo de 2005 (A/59/2005).

<sup>21</sup> Resolución de la Asamblea General 60/1. Documento Final de la Cumbre Mundial. 24.10.2005. Ver documento final y seguimiento en: NACIONES UNIDAS. Cumbre mundial 2005. [en línea] <<http://www.un.org/spanish/summit2005/>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>22</sup> La Resolución del Consejo de Seguridad N° 1.674 de 28.04.2006, observó que: "*los ataques dirigidos deliberadamente contra civiles y otras personas protegidas, y las violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; y reafirma a este respecto que está dispuesto a considerar esas situaciones y, cuando proceda, a adoptar las medidas apropiadas*".

con responsabilidad" y "responsabilidad de proteger" e indicó cómo planeaba llevarlos a la práctica<sup>23</sup>.

En el sistema de seguridad hemisférico, la Organización de Estados Americanos discutió la necesidad de ampliar el concepto de seguridad para incluir las nociones de seguridad humana y de nuevas amenazas<sup>24</sup> desde la "Declaración de Bridgetown" (Barbados, junio de 2002) en que se acuñó por primera vez el concepto de "enfoque multidimensional"<sup>25</sup> y que la "Declaración sobre Seguridad Hemisférica" confirmó. Posteriormente el concepto se institucionalizó mediante la "Declaración de Nueva León" de 2004<sup>26</sup> y la creación en el 2005 de la "Secretaría de Seguridad Multidimensional" (SSM)<sup>27</sup> en la OEA, que está destinada a coordinar los esfuerzos en la lucha *"contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos"*.

En aplicación de estos acuerdos, se llevó a cabo en octubre de 2008 en Ciudad de México la primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas que concluyó con la suscripción de un importante instrumento: el "Compromiso por la seguridad pública en las Américas" que estableció expresamente la vinculación entre derechos humanos y seguridad pública:

*"La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos" "...las condiciones de seguridad pública mejoran mediante*

---

<sup>23</sup> GLOBAL POLICY FORUM. Responsible Sovereignty: International Cooperation for a Changed World by BanKi-Moon. July 15, 2008. [en línea] <<http://www.globalpolicy.org/empire/humanint/2008/0715ban.htm>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>24</sup> ALVEAR, María Soledad. Ponencia de Chile en Asamblea General de la OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. PASOC, año 17, N° 3, julio septiembre, 2002. [en línea] <<http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40f3f7103f5e2.pdf>> [consulta: 12 abril 2009].

<sup>25</sup> "Declaración de Nueva León" de la Cumbre Extraordinaria de las Américas de Monterrey del año 2004: *"Afirmando que los ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Delegación, durante su diálogo en el trigésimo segundo periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, reconocieron que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y de alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales"*.

<sup>26</sup> *"Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos y propósitos contenidos en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, aprobada en la Conferencia Especial sobre Seguridad realizada en la Ciudad de México en octubre de 2003, que se basa, entre otros, en el concepto multidimensional de la seguridad, así como en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos"*.

<sup>27</sup> *"La misión de la Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) es coordinar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra las amenazas a la seguridad nacional y de los ciudadanos, así como trabajar en la mitigación de los efectos perjudiciales de esas amenazas en la salud y bienestar de los ciudadanos y sociedades de los Estados miembros, y la prevención del abuso de sustancias psicotrópicas, la delincuencia y la violencia; el fortalecimiento institucional; la asistencia en asuntos jurídicos y legislativos; y la promoción de la salud y la educación"*.

*el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como mediante la promoción de la educación, la salud y el desarrollo económico y social*"<sup>28</sup>.

Actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se encuentra elaborando un "estudio regional" sobre seguridad pública y derechos humanos, destinado a orientar a los Estados miembros de la OEA en la definición de políticas públicas para "proteger a los habitantes del hemisferio, especialmente a las víctimas de delitos y de violaciones a los derechos humanos"<sup>29</sup>.

El concepto de "seguridad humana" de la ONU se corresponde con el de "seguridad multidimensional" de la OEA. En ambos casos se trata de reformulaciones de las nociones tradicionales de la seguridad estatal -que hasta el momento poseían notorias influencias de la Guerra Fría- y cuyo foco de atención se traslada a la persona. Ambas visiones constituyen enfoques estratégicos susceptibles de diversas interpretaciones y que requieren la definición de políticas públicas que las implementen.

La diferencia entre ambas nociones estriba más bien en las obligaciones estratégicas que se impone a los Estados: las obligaciones de respeto de los derechos humanos son más acuciosas para los países del tercer mundo y a los países industrializados se les exige adicionalmente la tarea subsidiaria de contribuir a la protección de las poblaciones maltratadas por terceros Estados.

## **B) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD INTERNACIONAL**

Los conceptos de seguridad humana y seguridad multidimensional, se encuentran en una relación de género y especie y en la práctica resultan conceptualizaciones complementarias. Ambas trazan estrategias que los Estados deben operacionalizar en el ámbito internacional, regional e interno.

La nueva dimensión de la seguridad posee entonces una extensión ética y otra normativa. En el plano ético promueve el respeto y la protección de las personas, y en el jurídico exige como consecuencia, la adhesión de los Estados al derecho internacional y especialmente al derecho internacional de los derechos humanos (Fuentes y Rojas, 2005). La seguridad humana es un concepto ligado al de la libertad y la dignidad humanas, dado que no es posible que el ser humano se sienta libre, si se siente inseguro (Cortés, 2003).

La redefinición del concepto de seguridad comenzó a fines de los años ochenta a partir del polémico artículo de Richard Ullmann "Redefining Security", que criticaba la visión estatal y céntrica que hasta entonces predominaba en los estudios de seguridad (Sotomayor, 2007). Más tarde el concepto de "seguridad humana" sustituiría efectivamente el antiguo

---

<sup>28</sup> OEA. Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas. México D.F., 7 y 8 de octubre de 2008. [en línea] <[http://www.oas.org/seguridad\\_hemisferica/documents/rm00028s07.doc](http://www.oas.org/seguridad_hemisferica/documents/rm00028s07.doc)> [consulta: 25 abril 2009].

<sup>29</sup> CIDH. Comunicado de prensa (15 de marzo 2007). CIDH urge a los Estados a reflexionar sobre la importancia de la seguridad ciudadana y el respeto a los derechos humanos. [en línea] <<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=691>> [consulta: 25 abril 2009].

paradigma de la "seguridad estatal" dando origen primero a la idea de "soberanía como responsabilidad" (Etzioni, 2005) y luego a la noción de "responsabilidad de proteger".

La "responsabilidad de proteger" conocida también como "R2P", consiste en el compromiso que asumen los Estados de prevenir, manejar los conflictos y proteger a sus ciudadanos especialmente de las atrocidades que significan los crímenes de genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad (Deng, 2008). Como consecuencia se amplía el espectro del "*ius ad bellum*" o derecho de guerra, que es el término dado a la rama del derecho que define las razones legítimas por las que un Estado puede librar una guerra y se centra en ciertos criterios que hacen una guerra justa (Valencia, 2007)<sup>30</sup>. Si bien la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el uso de la fuerza y la amenaza de su empleo, la nueva doctrina plantea que en el evento que los Estados no sean capaces de proteger a las poblaciones vulnerables, la responsabilidad de auxilio la asume la comunidad internacional incluso empleando la fuerza militar como "*ultima ratio*".

La "responsabilidad de proteger" fue finalmente aceptada por toda la comunidad internacional en la Cumbre de Naciones Unidas efectuada en el año 2005 y zanjó la controversia ampliamente debatida entre los partidarios del "derecho de injerencia"<sup>31</sup> en boga en los años noventa y los seguidores de la pasividad indolente que permitió genocidios como los de Ruanda (1994) y Srebrenica (1995). Resolvió que si pese a la ayuda internacional, los Estados no pueden o no quieren brindar protección a su gente, entonces la comunidad internacional es la que adquiere la responsabilidad de involucrarse.

De esta manera el derecho internacional de los derechos humanos da hoy contenido normativo a la función disuasiva del sistema de seguridad colectivo de Naciones Unidas, y refuerza la legitimidad del uso de la fuerza para asegurar la responsabilidad penal y el castigo de los autores de crímenes que no solo afectan la paz y la seguridad internacionales, sino que afligen la vida y la dignidad de las personas de conformidad con el Estatuto de Roma.

La seguridad internacional aparece entonces vinculada a las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos, de sujetarse a las condiciones que establece el derecho internacional humanitario y de colaborar con la efectividad de la aplicación del derecho internacional penal.

### **C) ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA**

El concepto de seguridad humana traslada la preocupación tradicional por la supervivencia del Estado, a la inquietud por la protección de la integridad de las personas. La nueva idea de seguridad engloba el concepto tradicional de seguridad nacional (estatal), de seguridad regional (hemisférica) y de seguridad global (internacional), enmarcándolas en un

<sup>30</sup> El "*ius in bellum*" o Derecho Internacional Humanitario (DIH), es el derecho que se aplica en la guerra, tanto para regular la conducción de las hostilidades (usualmente denominado Derecho de La Haya), como para proteger a las víctimas del conflicto (comúnmente llamado Derecho de Ginebra).

<sup>31</sup> Los autores Mario Bettati y Bernard Kouchner sostuvieron, a fines de los ochenta, que existía un "derecho" o "deber de injerencia" para asistir a los pueblos en peligro. Bajo esta premisa se produjeron las intervenciones militares en Irak en 1991, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Bosnia y Herzegovina en 1994, Liberia, Sierra Leona y Albania en 1997 y Kosovo en 1999.

significado único: la seguridad humana que abarca la seguridad física de la población, la protección de la dignidad de las personas, la protección contra riesgos provenientes tanto del ser humano como de la naturaleza y la entrega de asistencia humanitaria para todos aquellos que la necesitan (Deng, 2008).

Se entiende que la responsabilidad de garantizar la seguridad humana corresponde al Estado y que en un Estado democrático de derecho, estos deberes están sujetos a ciertos estándares internacionales mínimos fijados por el derecho internacional de los derechos humanos (Soto, 2008). Las obligaciones contraídas en el ámbito internacional mediante la suscripción de estos tratados, generan un tipo de deber específico estatal cuyo objetivo consiste en dar protección a sus propios ciudadanos (Cancado, 2006).

Las obligaciones genéricas más importantes que contraen los Estados en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos consisten en las de respetar y garantizar la vigencia de tales derechos. La obligación de "respetar" exige al Estado y a sus agentes que no violen los derechos humanos establecidos en los tratados (constituye una obligación de no hacer o de inhibirse) y mediante la obligación de "garantizar" se exige el emprendimiento de acciones legislativas, judiciales y administrativas que aseguren que todas las personas estén en condiciones de ejercer sus derechos (constituye una obligación de hacer o de ejecutar). La obligación de "garantizar" que imponen los derechos humanos a los Estados, también importa los deberes de prevenir, castigar y sancionar las infracciones que se cometan contra las personas a través de sistemas policiales y de persecución penal eficientes.

En el nuevo esquema de seguridad hemisférica la tranquilidad de las personas se encuentra interrelacionada, de manera que una crisis que afecte a una comunidad, al mismo tiempo constituirá una crisis a la seguridad humana. En Latinoamérica los principales factores de riesgo para la seguridad humana lo constituyen la gobernabilidad, la inseguridad pública y la violencia organizada (Rojas, 2007). La seguridad pública (o ciudadana) se convierte entonces en el mayor desafío hemisférico para la seguridad humana y debe abordarse no solo con urgencia, sino con el cuidado de mantener las funciones de las fuerzas de seguridad y de defensa dentro de sus atribuciones constitucionales, sujetas al control jurisdiccional y político, y dando plena eficacia a los derechos fundamentales de las personas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en este sentido que: *"el fortalecimiento de los sistemas democráticos sobre la base del respeto de los derechos humanos puede contribuir a erradicar situaciones disfuncionales en las que se confrontan los derechos humanos individuales y la seguridad colectiva a fin de asegurar el goce y ejercicio del derecho a vivir con seguridad"*<sup>32</sup>.

#### **4. CONCLUSIONES**

Existen dos sistemas de seguridad comunitarios vigentes en las Américas: el sistema internacional de Naciones Unidas (ONU) y el sistema interamericano o hemisférico de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos después de la Guerra Fría cambiaron de

---

<sup>32</sup> CATÓN, Santiago. Presentación en nombre del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, 17 de enero de 2008. [en línea] <[http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_08/CP19529T04.doc/](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_08/CP19529T04.doc/)> [consulta: 25 abril 2009].

paradigma y ampliaron la dimensión de la seguridad, trasladando el enfoque desde la preocupación por la preservación del Estado (la seguridad nacional) a la conservación de la vida y dignidad humanas.

En el sistema internacional la noción de "seguridad humana" dio origen a la doctrina actualmente en boga de la "responsabilidad de proteger" que exige que los Estados den protección a sus ciudadanos, pero que obliga al mismo tiempo a la comunidad internacional a monitorear los abusos que ocurran en esa esfera interna, considerando incluso la posibilidad de intervención en casos de atentados graves contra las personas.

En el sistema hemisférico, la nueva doctrina de la "seguridad multidimensional" propone enfrentar las amenazas tradicionales y los nuevos fenómenos delictivos transnacionales, reforzando la gobernabilidad y el estado de derecho. Los derechos humanos superan de esta manera la consideración originaria de "limitación" del ejercicio (eventualmente abusivo) del poder, y se plantean además como criterios para la formulación de políticas de seguridad destinadas a la prevención de la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

La nueva dimensión de la seguridad -humana y multidimensional- otorga a la comunidad internacional un rol activo y estratégico en la protección de los derechos humanos, en la vigencia del derecho internacional humanitario y en la aplicación del derecho internacional penal.

La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica, impone un marco conceptual, jurídico y político que demanda a los Estados la implementación de nuevas políticas públicas de seguridad y defensa en las Américas. Por una parte, obliga a fortalecer la coordinación internacional a través de los foros que proporciona el sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. De otro lado, impone la necesidad de adecuación normativa e institucional para recoger los desafíos de prevención que plantean las amenazas transnacionales. Este nuevo esquema significará por tanto una transformación valórica y profesional de todas las instituciones a cargo de la defensa, la seguridad y la justicia.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALVEAR, María Soledad (2002). Ponencia de Chile en Asamblea General de OEA sobre Seguridad Hemisférica. Barbados, 3 de junio de 2002. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. 17 (3): 52-53, sept.
- BENÍTEZ MANAUS, Raúl (2004) Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI. Revista CIDOB d' Afers Internacionals, 64: 49-70, ene.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio (2006). El Derecho internacional de los Derechos Humanos en el Siglo XXI, Santiago, Editorial Jurídica.
- CORTÉS, Carlos (2003). Elogio de la Convivencia. San José, Universidad para la Paz, 234 p.
- DENG, Francis y MÉNDEZ, Juan (2008). Seguridad Internacional y Derechos Humanos. En: TRABUCCO, Elia (Editora). Derechos Humanos Hoy, Balance Internacional. Chile, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, pp.81-91.

- ETZIONI, Amitai. Sovereignty as Responsibility. The Institute for Communitarian Policy Studies. The George Washington University. [en línea] <<http://www.gwu.edu/~ccps/etzioni/documents/A347a-SoverigntyasResponsibility-orbis.pdf>.> [consulta: 12 abril 2009].
- FUENTES, Claudia y ROJAS, Francisco (2005). Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe. París, UNESCO, 213 p.
- GASPAR, Gabriel (2003). Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la Posguerra Fría. En: ROSAS, María Cristina (Coord.) Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.
- HARDY Videla, D. La Seguridad Cooperativa, un modelo de seguridad estratégica en evolución [en línea]: Revista de Marina N° 6, 2003. Valparaíso, Chile, [en línea] <<http://www.revistamarina.cl/revistas/2003/6/hardy.pdf>.> [consulta: 12 abril 2009].
- MORILLAS BASSEDAS, Pol (2007). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana. Un repaso histórico. Revista CIDOB d'Afers Internacional, 76: 47-58, ene.
- NIKKEN, Pedro. Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José, Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH). [en línea] <<http://www.defensoria.gob.vg/detalle.asp?sec=1407&id=884&plantilla=8>.> [consulta: 13 abril 2009].
- PÉREZ DE ARMIÑÓN, Karlos (2007). El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos. Revista CIDOB d'Afers internacionales, 76: 56-77, ene.
- RESTREPO, César (2004). La Nueva Seguridad Hemisférica. Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 189 p.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. El rol de la defensa en materias no militares. Cooperación, coordinación y acción colectiva. En: Primera Conferencia Temática de Ministros de Defensa de las Américas (2007, Costa Rica). Consultas a la sociedad civil, [en línea], de: <http://www.cdma2008.ca/pdfA/VIIICMD-ConsultaSoCivil-CR20071%20Francisco%20Rojas3.pdf> [consulta: 10 abril 2009].
- ROJAS ARAVENA, Francisco (2007). La integración regional: un proyecto político estratégico. San José de Costa Rica (III Informe del Secretario General de FLACSO).
- ROJAS ARAVENA, Francisco. Crimen y violencia en las Américas. [en línea] <<http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Crime%20and%20Violence%20-%20Rojas.pdf>.> [consulta: 13 abril 2009].
- ROSAS, María Cristina (2003). Existe la seguridad hemisférica? En: ROSAS, María Cristina (Coord.) Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino. México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 91-147.

- SOTO, Daniel (2008). Estándares internacionales de justicia criminal y reformas a la justicia militar en Chile. *Revista Académica*. 47: 145-160.
- SOTO, Daniel (2008). Desafíos para una nueva política de participación del Estado de Chile en operaciones de paz. *Revista Política y Estrategia*. 112: 75-92, dic.
- SOTOMAYOR VELÁSQUEZ, Arturo. La seguridad internacional: viejo vino en botellas nuevas. *Rev. Cienc. Polit.* 2007, vol. 27, no. 2, pp. 67-88. [en línea] <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci\\_art-text.](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2007000300004&script=sci_art-text.)> [consulta: 12 abril 2009].
- VALENCIA, Alejandro (2007). *Derecho internacional humanitario. Conceptos básicos. Infracciones en el conflicto armado colombiano*. Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 509 p.





---

# LOS SISTEMAS INTERNACIONALES DE SEGURIDAD<sup>1</sup>

## Aproximándonos a su estudio

Gustavo Papuchi<sup>2</sup>

---

**Identificación y descripción de los tipos de sistemas de seguridad del ámbito mundial. Se recrean algunos sucesos históricos que sirven de modelos para una mejor distinción.**

---

*“...Aprendí, en primer lugar, que en el mundo de hoy, la seguridad de cada uno de nosotros está vinculada a la de todos los demás...”*

Extracto del discurso del Secretario General de las Naciones Unidas en el Museo y Biblioteca Presidencial Truman. Independence, Missouri, 11 de diciembre de 2006.<sup>3</sup>

Sin duda que la Segunda Guerra Mundial (GM II), representa el más significativo de los acontecimientos del siglo XX, en virtud de las consecuencias que aparejó en todos los campos de la actividad humana y que resultan innumerables e inagotables en el continuo devenir de nuevos sucesos. Particularmente resaltamos el impacto que la barbarie ocasionó a la civilización, arrojando la impresionante cifra de cientos de millones de seres humanos afectados por la guerra, entre muertos, desaparecidos, desamparados, heridos y desplazados. Importantes también fueron los avances tecnológicos, producto de la sedienta inventiva que requería la máquina de guerra y que luego, muchos de ellos, pasadas las turbulencias bélicas, se volcaron a fines pacíficos en beneficio de la humanidad.

Pero de mayor trascendencia, seguramente, fue la concreción del sistema de Naciones Unidas (NU) (1945)<sup>4</sup>, que da lugar a múltiples esfuerzos en la búsqueda de la seguridad internacional y del desarrollo humano, priorizando con especial énfasis la conservación de la paz y la protección y respeto de los Derechos Humanos.

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en el ensayo titulado “Análisis comparativo entre los sistemas de seguridad internacionales”, que fuese presentado por su autor ante requerimiento expreso para aprobar la materia Relaciones Internacionales del Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos, que realizara en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) de la República de Chile, en el año 2008.

<sup>2</sup> Coronel de Caballería. Diplomado en Estado Mayor, Inteligencia Estratégica y como Profesor Militar por el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES); como Asesor en Defensa (Instituto Jurídico de Defensa), en Educación en Derechos Humanos (Universidad Católica del Uruguay) y en Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.) (R.O.U.). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE – Chile).  
En el IMES dicta clases de Estrategia y de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. En el C.A.L.E.N. es docente y Jefe de la División Gestión Académica.  
[gpapuchiw@hotmail.com](mailto:gpapuchiw@hotmail.com)

<sup>3</sup> En [www.un.org/spanish/aboutun/sq/mensajes/trumanmuseum2006.html](http://www.un.org/spanish/aboutun/sq/mensajes/trumanmuseum2006.html).

<sup>4</sup> El sistema de las Naciones Unidas en “A B C de las Naciones Unidas”, en <http://www.un.org/es/>.

Paralelamente podemos señalar que otros sucesos, anteriores y posteriores, también impactaron con estocadas de magnitud categóricas para el acontecer de la civilización. Y así, tanto significó la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y el fin de la Guerra Fría en 1989, con su consecuente desequilibrio mundial e incertidumbre en cuanto a seguridad en el marco internacional; como lo fue también probablemente algunos siglos antes, la culminación de la Guerra de los Treinta Años y a partir de la Paz de Westfalia el surgimiento del estado moderno. Podemos suponer que uno como otro episodio (y como muchos otros desde el inicio de los tiempos políticos), abrigó nuevos desafíos, renovadas oportunidades y ciertamente viejos y frescos riesgos y amenazas a la seguridad de los individuos y de las comunidades.

Y ya desde el período en el que emergen los estados nacionales con el fortalecimiento de la soberanía y la resistencia a poderes superiores, se perfila *“marcado profundamente por la teoría realista de las relaciones internacionales en cuya génesis se encuentra la concepción hobbesiana del ‘estado de naturaleza’ referida al estado”*<sup>5</sup>, la celebración de alianzas y pactos entre los pueblos, procurando mejorar su posición relativa en un concierto internacional caracterizado por la anarquía jerárquica y una manifiesta desigualdad entre los estados. La seguridad es (o debiese ser), la preocupación constante de las sociedades que no desean desaparecer, y con temprana luz, asoma un sistema de seguridad mundial.

Hoy y contra las versiones de quienes sostienen que el estado-nación<sup>6</sup> está en decadencia, asistimos a una especie de revitalización de su protagonismo para la seguridad mundial, regional y también nacional. En medio de la globalización imperante que por otros ángulos lo aqueja, el estado-nación sigue siendo el *“sujeto predominante de las relaciones internacionales aun en un contexto de emergencia de actores no estatales y de entidades que conforman el escenario de interdependencia compleja...”*<sup>7</sup> existente; y porque concomitantemente, así como en el plano nacional reafirma responsabilidades pertinentes según las nuevas interpretaciones de seguridad<sup>8</sup>, se estrechan compromisos internacionales con incierta concepción de intervención externa ante tales omisiones.

Al referirnos a sistemas de seguridad internacionales (SSI), no podemos dejar de visualizar la presencia ineludible del factor amenaza, que *“siendo una característica inherente del sistema internacional, sólo puede ser disminuido o controlado pero en ningún caso suprimido”*<sup>9</sup>; porque los estados tendrán la apetencia, como mínimo, de protegerse y no sucumbir.

<sup>5</sup> PIOLI, Juan J. “Las estrategias dominantes en el sistema interestatal”, pág. 9; en Revista Estrategia N.<sup>o</sup> 1, Centro de Altos Estudios Nacionales. Montevideo, 2006.

<sup>6</sup> Nos referirnos al concepto más amplio y complejo de estado; es decir, a una comunidad establecida en un territorio definido y dotada de órganos de gobierno propio, constituyendo un país soberano reconocido en el contexto internacional. En lo sucesivo, con el mismo sentido emplearemos los términos: estado, nación y país.

<sup>7</sup> DEUSTUA, Alejandro. “Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico”; en [www.contexto.org/pdfs/alternativas\\_tiar.pdf](http://www.contexto.org/pdfs/alternativas_tiar.pdf).

<sup>8</sup> Nos referimos al enfoque que coloca a la vida y la dignidad humanas como objeto central de seguridad. Esta interpretación conlleva el compromiso estatal por garantizar la seguridad humana, así como la responsabilidad de exponerse a la eventual intervención de la comunidad internacional para asegurarse tal finalidad.

<sup>9</sup> LEYTON S., Cristian M. “Introducción al factor hostilidad. De la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación/disuasión”, pág. 4; en FASOC, Año 14 N<sup>o</sup> 4, octubre-diciembre 1999.

Para este trabajo analizaremos los diversos modelos que, a nuestro juicio, el sistema de Seguridad Internacional presenta; para luego arribar a una reflexión final que a modo de conclusión, pretende resaltar el resultado conciso de nuestra visión al respecto.

## **TIPOLOGÍA DE SISTEMAS**

La diversidad de factores externos que perfilan los diferentes momentos históricos y en especial los surgidos del seno mismo de los propios estados en virtud de sus intereses y capacidades, nos muestran a nivel internacional la configuración de distintos tipos de sistemas de seguridad. Se destaca que al surgir un nuevo sistema, no debe por ello desaparecer el o los existentes. Por el contrario, diferentes sistemas coexistieron y hasta se complementaron ocasionalmente, y hoy continúan compartiendo escenarios, y la realidad es la mejor prueba de ello como veremos seguidamente.

Visualizamos 3 tipos de SSI que abarcan desde la forma más simple de sostener un acuerdo, como lo es la clásica Alianza, pasando por el sistema de Seguridad Colectiva y la versión más compleja representada por el sistema de Seguridad Cooperativa.

### **ALIANZAS**

Esta modalidad de sistema de Seguridad Internacional ya se observaba en la antigüedad, y según nos muestra la historia, era una forma de relación que existía entre las diversas naciones de la Grecia clásica. La dinámica de las relaciones que mantenían las ciudades-estado del mundo occidental pre-cristiano, oscilaba entre la permanente puja de cada una de ellas al extremo de resaltar la preponderante e histórica rivalidad entre Atenas y Esparta. Sin embargo, cuando la amenaza provenía de tierras persas, inmediatamente se constituía una conjunción de esfuerzos helénicos coordinados para rechazarla.

Es interesante observar que este sistema de seguridad ha acompañado el desarrollo del estado moderno desde sus orígenes, estimulado seguramente por un ambiente internacional carente de autoridad superior y por el énfasis en la soberanía estatal. Y perdura hoy día tan vigente (aunque no exclusivo) como en sus inicios, por lo que más allá de las desventajas o aspectos negativos que pueda presentar, prevalece el sentido de practicidad sobre cualquier elucubración o ánimo intelectual o expresión de deseo ocasional; pues las naciones seguirán empleándolo en la medida que se perciba como instrumento útil de respaldo a su tranquilidad externa.

Se considera que ocurre una Alianza, cuando dos ó más países deciden enfrentar juntos un problema de seguridad común que los aqueja en el ámbito internacional. Esta circunstancia, generalmente le permitirá a cada una de las entidades estatales que acuerdan, a auto-percibirse con un incremento de su poder nacional y en consecuencia, a sentirse más seguro y en condiciones de enfrentar su amenaza; pudiéndose formar tantas alianzas como los estados estén decididos a constituir. Situación que se observa fácilmente en aquellas que rivalizaron entre sí en la Segunda Guerra Mundial. Durante este flagelo a la humanidad, se conformaron dos conglomerados de países bajo régimen de alianza cada uno, *“el eje”* y *“los*

*aliados*”, y fueron quiénes en definitiva, a mediados del siglo XX, desarrollaron “*la más destructora de todas las guerras*”<sup>10</sup> en la historia de la civilización.

También sucede que en oportunidades una gran potencia decide aliarse con un estado relativamente pequeño. En esta situación la potencia procura un “socio” en determinada región con la intención de establecer su presencia y ejercer influencia en esa área; mientras que el estado menor pretende incrementar su poderío, particularmente en su entorno geográfico, de forma de posicionarse mejor frente a sus estados vecinos. Los ejemplos más destacados son la alianza que conformaron la ex-URSS y Cuba, así como la mantenida por los Estados Unidos de América (EUA) e Israel. Actualmente, entre otros, la Federación Rusa y la República Bolivariana de Venezuela comienzan a aproximarse a esta convención, a través de acuerdos de cooperación militar, energética y financiera<sup>11</sup>.

La realidad nos muestra además que las Alianzas pueden ser categorizadas en función del grado de compromiso entre las partes que constituyen el acuerdo, así como en virtud de los fines que persiguen. En cuanto a la densidad del convenio hay aquellas alianzas de carácter “intenso” y que generalmente dan lugar a la existencia de un mecanismo explícito que establece y define de manera precisa sus términos; y también hay otras de tipo informal, en las que sin que exista formulación específica de determinadas pautas, se percibe igualmente una vinculación especial, muchas veces tradicional, que por lo general se alimenta a través del tiempo. Como ejemplos, respectivamente tenemos la alianza conocida como la “*Entente Cordiale*” de 1904<sup>12</sup> y la relación de Chile y Ecuador<sup>13</sup>.

Teniendo en cuenta los fines a perseguir por las partes que acuerdan, apreciamos que existe una suerte de sub-tipología de las alianzas, que nos permite enmarcarlas en la siguiente clasificación:

### **1). Alianza Defensiva.**

Se denomina así cuando varios estados se agrupan bajo este mecanismo, con la finalidad de enfrentar juntos un potencial agresor y disuadirlo mediante el incremento de sus respectivos poderes. Generalmente estos compromisos asumidos suelen plantearse en documentos clasificados con las más estrictas reservas; no obstante ello, y considerando que el efecto deseado únicamente se logra siempre que el probable agresor conozca la conformación de la referida unión, es que se estimula el estado público de la constitución de la alianza.

Un ejemplo de alianza tipo defensivo es la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

---

<sup>10</sup> TRUMAN Harry S., Presidente de los Estados Unidos de América; en discurso pronunciado en la sesión de fundación de la ONU, al firmarse la Carta de las Naciones Unidas el 26 de junio de 1945. “*La Organización - Historia de la ONU - Historia de la Carta - La Conferencia de San Francisco*”, en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/).

<sup>11</sup> BBC en [www.bbc.co.uk/mundo/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/index.shtml).

<sup>12</sup> Francia y Gran Bretaña firman el entendimiento cordial y ponen fin a su rivalidad ancestral y a las diferencias coloniales, empujadas por la creciente ambición alemana del momento.

<sup>13</sup> Más allá de algún hecho puntual surgido últimamente, existe un especial acercamiento entre estos países, forjado en una prolongada relación armoniosa, teniendo en común un histórico y potencial adversario (Perú).

## 2). Alianza Ofensiva.

Con un fundamento similar al anterior pero con el fin de agredir a un tercer estado o grupo de estados, es que dos o más países deciden unir sus fuerzas<sup>14</sup>. Como se puede apreciar, la finalidad diametralmente opuesta a la Alianza Defensiva, es lo que la diferencia; más allá que en términos prácticos puedan observarse otras distinciones que en todo caso no harían más que reforzar el perfil ofensivo del acuerdo.

Lo acontecido durante la GM II, nos permite distinguir que los estados que conformaron “*el eje*” armonizaron en su intención de trastornar el orden internacional a través de sus propios objetivos. Mientras que Alemania, en el marco de una concepción geopolítica influida por la tesis ratzeliana y la escuela alemana haushoferiana, pretendía extender sus dominios hasta los Urales destruyendo países soberanos, para asegurarse así el espacio vital que le posibilitara mantener y reforzar el corazón germánico; Italia soñaba con la recreación del antiguo Imperio Romano, y Japón anhelaba una marcada prosperidad en el oriente. Es decir, apreciamos la constitución de una Alianza Ofensiva, pues este acuerdo pretendió subvertir el orden mundial de la época, haciendo converger para ello los esfuerzos de sus estados parte.

## 3). Alianza Status Quo.

Se refiere a un convenio en el que los estados que se vinculan procuran evitar el pasaje a un estadio de mayor conflictividad, ante la potencial disputa entre ellos mismos. Esta clase de alianza no necesariamente implica la existencia de una amenaza externa común para los países alineados, pero sí intenta mantener el equilibrio efectivo al momento de asumirse el compromiso.

## 4). Combinada.

Esta categoría que así denominamos, se refiere a la configuración de una alianza que permite apreciar dos o más situaciones de las antes mencionadas.

Un caso histórico que se interpreta como de Alianza Combinada es el Pacto de no agresión entre Alemania y la URSS de 1939, firmado por el entonces Ministro nazi de asuntos exteriores Von Ribbentrop y el flamante Ministro de exteriores soviético Molotov. En esa ocasión ambos países acordaron no atacarse por diez años, así como no apoyar a un país que pudiese agredir a la otra parte del pacto y no unirse a ningún grupo de potencias que en forma directa o indirecta pudiera amenazar a cualquiera de las partes firmantes; debiéndose resolver sus diferencias mediante negociación. Es de señalar que este pacto incluyó un protocolo secreto, el que dividió a Europa oriental y central en zonas de influencia germana y soviética, acordándose la partición de Polonia entre otros aspectos<sup>15</sup>. Así queda claramente manifestada la combinación de

---

<sup>14</sup> Nos referimos al concepto beaufrieriano de “fuerzas”, es decir, significándolo con la amplitud que excede lo estrictamente militar, para incluir todas las capacidades reales y potenciales, materiales y morales, que conforman el auténtico poder de cada uno de los involucrados.

<sup>15</sup> Segunda Guerra Mundial, Tomo 1 (El rearme alemán y el inicio de la contienda), pág. 13. Editorial Planeta Argentina SAIC. 2009.

alianzas: de Status Quo entre ambos mediante el tratado de no agresión y la de tipo Ofensiva contra Polonia.

Si bien las Alianzas le imprimen a los estados una mayor capacidad en virtud de la percepción de incremento de poder y de mejores posibilidades de influencia, es dable resaltar que imponen obligaciones que restringen la libertad de maniobra internacional individual de los miembros adheridos. Esta limitación a la que aludimos, además de obligar a los estados a adecuar su Política exterior en función de los compromisos que implica la alianza, lleva en sí misma la fragilidad inherente de perfilar al país hacia una situación sujeta a las coyunturas que eventualmente se configuren en el plano internacional. Es decir, la responsabilidad asumida, a la vez de traer sosiego, conlleva el riesgo de verse inmerso en circunstancias violentas no deseadas.

Como reflexión general relativa a este sistema, nos preguntamos si las alianzas constituyen un instrumento de estabilidad, o si por el contrario, se erigen como un mecanismo de desestabilización y por ende estimulan la inseguridad.

La respuesta no es fácil, y aunque la realidad muestre que los estados aún apelan a este modo para asegurarse tranquilidad según sus propias percepciones, existen voces adversas señalando que este tipo de sistema no contribuye a la pacificación. Ejemplo de lo expresado se distingue en el umbral de la Segunda Guerra Púnica, cuando Aníbal atacó Sagunto en el año 219 a.C. y con ello motivó el estallido de la contienda mencionada, a causa de la existencia de una alianza entre Roma y Sagunto paralela al tratado romano-cartaginés<sup>16</sup>.

Más próximo en el tiempo, la Primera Guerra Mundial es señalada también como consecuencia de la política de alianzas existentes a principios del siglo XX y que representaba la modalidad de seguridad internacional típica por entonces. Se subraya que el detonante de la guerra fue el asesinato en Sarajevo del archiduque Francisco Fernando (quien era el heredero al trono austro-húngaro) y de su esposa la duquesa Sofía, con la consecuente declaración de guerra de Austria-Hungría a Serbia el 28 de julio de 1914. Pero sobretodo, se arguye que la causa profunda de la generalización del conflicto bélico está signada por la profusa red de alianzas establecidas por las potencias a lo largo de los años (en particular Alemania y Francia), y el funcionamiento automático de movilizaciones ejecutadas por la mayoría de los países involucrados en ella, más allá de la puesta en práctica del Plan Schlieffen el 4 de agosto de ese año. En definitiva, se estima que el incidente de los Balcanes pudo circunscribirse a una guerra entre el imperio austro-húngaro y Serbia; pero las alianzas contraídas por éstos, desencadenaron la tragedia vivida.

Debemos agregar además que si se trata de encontrar fácilmente una justificación a la barbarie y que a la vez evite la individualización de auténticas responsabilidades y su consecuente culpabilidad, aducir que el sistema de Alianzas es causa primordial del encendido y desarrollo de la guerra, es una hábil forma de argumentar y distanciarse del esfuerzo y la sensatez que requiere comprender la realidad.

---

<sup>16</sup> Roma y Cartago mantenían un tratado por el cual la influencia cartaginesa no se podía extender más allá del río Ebro. Paralelamente, Sagunto, a pesar de localizarse bajo la órbita cartaginesa, estableció una alianza con Roma para que ésta le protegiese del sometimiento al poder proveniente de las costas africanas.

Lo que es ineludible de entender y también de aceptar, es que este tipo de sistema no evita la confrontación bélica, y que basado en la percepción del incremento de poder de los estados, puede facilitar en vez de obstaculizar la escalada de la crisis a la guerra. Consideramos que el agravamiento hacia la violencia, dependerá de las circunstancias imperantes como consecuencia de las decisiones que a nivel político adopten sus conductores. Por lo que concluimos que en este sistema, sostenido por la rivalidad de poder de las unidades soberanas en procura de maximizar sus intereses, la seguridad parecería descansar en que “*la alianza da fuerza y el compromiso puede estimular su empleo*”.

### **SEGURIDAD COLECTIVA**

El resquemor provocado por el sistema de alianzas, llevó a pensar en la configuración de otro sistema que realmente aportara a la tranquilidad de los estados en el ámbito internacional. Se da lugar entonces a un nuevo mecanismo destinado a sustituir a las alianzas que se llamó Seguridad Colectiva; aunque las raíces de esta idea podríamos encontrarla en la Edad Media y relacionarla con la proscripción de la guerra, como ocurriese en el siglo XI en un sínodo de Obispos franceses en Limoges, cuando se propuso la constitución de una fuerza militar bajo bandera religiosa, con la finalidad de reprimir a quienes quebrantaran la paz (ALFONSO, 1998), representándose “*lo colectivo*” con el signo de la fe.

En tiempos contemporáneos, luego de un intento fallido con la conformación y fracaso de la Sociedad de Naciones (SN), comenzó a diseñarse a paso más firme un sistema que irradiara esperanzas auténticas de seguridad y estabilidad internacionales. Será con la Carta del Atlántico de fecha 14 de agosto de 1941 y la Declaración de las Naciones Unidas aprobada en Washington el 1.<sup>º</sup> de enero de 1942, que se erija el emblema que materializó el compromiso de elaborar un sistema viable de paz y de seguridad para la posguerra.

El concepto de Seguridad Colectiva ciertamente se basa en el principio establecido por Francisco de Vitoria (1483-1546), en su “*Relectio de iure belli*” (*Paz dinámica*) y su teoría para la coexistencia de los pueblos mediante la “*respublica orbis*”, uniéndolos en un único cometido de convivencia y colaboración para bien de la humanidad (DELGADO, 2004).

La idea de este sistema de seguridad consiste en que si cada estado está seguro (es decir libre de amenazas), el todo lo está; y si el sistema lo está, es que cada uno de los estados que lo componen, también lo está. El inconveniente surge con la agudización de un conflicto, siendo entonces el gran enemigo del conjunto, la propia guerra; pues ante la constitución de la crisis, todos deben acudir a eliminar el foco de la misma, intentando evitar la materialización del fenómeno bélico. Este sistema está ideado como una co-ayuda universal, capaz de regular los conflictos acudiendo en masa a su minimización, porque se entiende que el problema entre dos estados, afecta a todos aún cuando se localicen en otro continente (principio absoluto).

El intento de crear un nuevo orden internacional a partir del principio de la Seguridad Colectiva, tempranamente dejó vislumbrar su relativo éxito, al comenzar a desmoronarse la Sociedad de Naciones luego de la depresión de 1929.

A mediados de la década del 30, Liberia y Etiopía eran por entonces las únicas jurisdicciones independientes del África, y como tal, la última nombrada pasó a formar parte de la Sociedad de Naciones. Pero resulta que el gobierno italiano pretendió tomarse la

revancha de fines de 1895/1896<sup>17</sup> y anexarse este territorio, pese a la oposición británica. En octubre de 1935 Mussolini inicia el ataque a Etiopía y el 7 de ese mes, a instancia del Reino Unido, la Sociedad de Naciones condenó el ataque y declaró a Italia país agresor acordando diversas sanciones de tipo económico. Las providencias no prosperaron y el embargo de petróleo, que hubiera sido una medida realmente dañina para el gobierno de Roma, no se pudo adoptar ante la negativa de los EUA, que dicho sea de paso, no integraba el organismo internacional mencionado.

Quedó por lo tanto en evidencia la impotencia de la Sociedad y el fracaso de la seguridad colectiva en este caso. El sistema de Seguridad Colectiva culmina colapsando ante la anarquía de los estados y la debilidad del propio sistema; mientras que continúan concretándose alianzas, aún cuando en teoría, se habría eliminado el modelo recientemente. Un ejemplo de esto último lo representa la propia Francia con su estrategia de creación de un cordón de aliados a espaldas de Alemania, como forma de mantener una amenaza sobre ella. Finalmente, podríamos decir que la catástrofe de la GM II es el claro ejemplo del fracaso del primer intento por configurar el sistema de Seguridad Colectiva. A esta altura de los acontecimientos, parecería que la realidad imponía la preferencia al sistema de Alianzas por este nuevo modelo. La resistencia de los estados a una autoridad superior, la desatención a auténticos principios de derecho internacional y la convicción práctica de la puja de poderes, prevaleció y abonó el terreno para desembocar en otro estallido bélico mundial.

Luego de la GM II y como consecuencia de ella, la idea de conformación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) representó un nuevo impulso a aquella aspiración de compartir entre todos la responsabilidad de la seguridad<sup>18</sup>, y recreó el sistema adecuándolo para un mejor funcionamiento. Ahora quedaba prohibida la agresión de un estado a otro<sup>19</sup> y se reconocía la necesidad de contar con un órgano ejecutivo expeditivo, con capacidad de resolución en situaciones controversiales y de eliminación de los conflictos (se aproximaba más a la idea vitoriana); creándose en consecuencia el Consejo de Seguridad en la nueva organización mundial, el que dispuso de facultades específicas para atender esos requerimientos.

No obstante, prontamente demuestra sus fisuras y es en definitiva la puja de poder la indicada como causal de su relativa eficiencia. A pocos meses de instalada la ONU, comienza el proceso de pugna hegemónica entre los EUA y la URSS, denominado “*Guerra Fría*” y de repercusión mundial; de manera que la rivalidad se trasladaba al seno del órgano responsable de adoptar decisiones relacionadas con el mantenimiento de la seguridad y la paz universal, ya que la validez de las resoluciones se logra con la unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad que poseen la calidad de permanente.

---

<sup>17</sup> En 1895-1896 se libró la guerra ítalo-etíope y durante ella, el ejército expedicionario italiano del General Baratieri fue derrotado por el Ras Makonnen Walda; registrando así para la historia, una de las pocas resistencias armadas exitosas al colonialismo europeo del siglo XIX.

<sup>18</sup> Preámbulo y Capítulo 1 – Propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; en “*La Organización - La Carta de las Naciones Unidas*”, en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/).

<sup>19</sup> 3ª Finalidad del Preámbulo y especialmente numerales 3 y 4 del artículo 2 del Capítulo 1 de la Carta de las Naciones Unidas; en “*La Organización - La Carta de las Naciones Unidas*”, en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/).

Más allá de estas imperfecciones referidas que son difíciles de subsanar, es dable resaltar que el sistema contiene aspectos positivos y la mejor prueba es la propia persistencia de la estructura de la organización y su desarrollo a través del tiempo, con la finalidad de brindar seguridad y paz internacionales.

Pero en honor a la sensatez, el problema se plantea cuando entran en juego intereses de las grandes potencias, que son en definitiva quienes integran el órgano resoluto de la ONU con capacidad de veto para frenar cualquier iniciativa apoyada por el resto de sus miembros.

Durante la Guerra Fría, en general no funcionó el mecanismo de la Seguridad Colectiva ante situaciones que involucrasen a los estados poderosos, porque no había interés unánime de ellos; salvo en algunos asuntos aislados como cuando se trata el caso de la Guerra de Corea (1950-1953) y ante la invasión a Kuwait por parte de Irak (02/08/90). En el primero, el embajador soviético se había retirado de sala, por lo que las desavenencias entre EUA y la URSS no quedaron reflejadas en la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad<sup>20</sup>; en el caso de medio oriente, el embajador chino se abstuvo<sup>21</sup> y específicamente habría aclarado que su posición no representaba veto, dando de esa forma vía libre a la aprobación del empleo de la fuerza contra Irak. Pero estas son excepciones a las situaciones en que estaba en juego el interés de las grandes potencias; de alguna forma se mantiene el principio primario de la vida en que el más apto sobrevive y que en las relaciones internacionales de los estados nos retrotrae al “*Diálogo de Melos*”<sup>22</sup>.

La esperanza tomó su mayor vuelo con el derrumbe de la URSS y el fracaso del socialismo real. Este acontecimiento de impacto mundial creó expectativa positiva en cuanto al buen funcionamiento del sistema de Seguridad Colectiva ante la desaparición de escena del imperio soviético. Sin embargo, la realidad mostró que son en definitiva las luchas de intereses que traban la marcha adecuada del modelo, y a pesar del fin de la Guerra Fría, continuó prevaleciendo la anarquía de los estados y su resistencia al mandato superior, y junto con ello la relativa eficacia del sistema de Seguridad Colectiva.

A la fecha, coexisten los sistemas de Alianzas y de Seguridad Colectiva, y los más destacados ejemplos son la OTAN y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Mientras que el primero, como sistema típico de Alianza ha demostrado su eficacia en numerosas ocasiones; el sistema correspondiente al continente americano, por lo menos formalmente luego de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, ha intentado

<sup>20</sup> Se registra la ausencia del representante de la U.R.S.S. en las Resoluciones 82 (25/06/50), 83 (27/06/50), 84 (07/07/50) y 85 (31/07/50) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en “*Documentos – Resoluciones del Consejo de Seguridad*”, en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/).

<sup>21</sup> La Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990 que en su numeral 2 del “Actuando” autoriza a los Estados Miembros a utilizar todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 (02/08/90) y siguientes pertinentes aprobadas, para restablecer la paz y seguridad internacionales en la región; registra que fue aprobada en la 2963ª sesión por 12 votos contra 2 (Cuba y Yemen) y 1 abstención (China); en “*Documentos – Resoluciones del Consejo de Seguridad*”, en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/).

<sup>22</sup> “*Diálogo de Melos*” o “*Diálogo de los melios*”. Capítulo que Tucídides (460-390 a.C.), nos brinda en su “*Historia de la guerra del Peloponeso*”. Relata el diálogo entre los embajadores de la armada ateniense y los senadores de la isla de Melos, definiendo el destino de los melios en el marco de la pugna con Esparta.

revitalizar su vigencia a través de la Convención Interamericana contra el terrorismo<sup>23</sup>, aunque el proceso de desarrollo de la Unión de Naciones Suramericanas haga dudar de tal reanimación.

Otro ejemplo vigente de Alianza factible de resaltar es la asumida en julio de 2001, menos de dos meses antes del 11 de septiembre, entre la República Popular China y la Federación Rusa, en ocasión de firmar el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación<sup>24</sup>, y que conforma un pacto de defensa mutua contra EUA, la OTAN y la alianza militar asiática que según se denuncia, es apoyada por los EUA<sup>25</sup>.

De manera que prevaleciendo los mismos impulsos ancestrales, en un ambiente de igualdad ante el derecho internacional pero de desigualdades de poder, los estados se apegan a uno u otro sistema según su conveniencia.

La aplicación del sistema colectivo se hace dificultosa y sólo se configura parcialmente, y la paz y estabilidad internacionales siguen siendo frágiles. No obstante, si observamos con optimismo la escena internacional y la dinámica de interacciones de los actores, podremos arriesgarnos a exponer que esa co-existencia de alguna manera refuerza la permanencia de ambos modelos y a la vez hace que los sistemas se complementen, por lo que se erige como un aspecto positivo; pues, así como en el caso del asunto relativo a la ex-Yugoeslavia, que ante la lentitud de actuación de la ONU, se propició la participación de la OTAN para atender el grave problema de seguridad generado; podría ocurrir que ante una situación de desestabilización y riesgo de ruptura del estadio de paz, nuevamente ante la falla de un sistema, éste se vea suplantado por la activación de otro con el fin de brindar la seguridad correspondiente. Desde este ángulo, y teniendo presente que nada puede asegurar absolutamente la participación altruista y generosa de las potencias, esa eventualidad abre un espectro mayor de oportunidades para resolver o minimizar inconvenientes reñidos con la seguridad internacional.

### **SEGURIDAD COOPERATIVA**

Ortega y Gasset nos decía: *“Pero el enorme esfuerzo que es la guerra sólo puede evitarse si se entiendo por paz un esfuerzo todavía mayor, un sistema de esfuerzos complicadísimos y que, en parte, requieren la venturosa intervención del genio”* <sup>26</sup>. Finalmente, podría ser que inspirados en ese pensamiento excitante, se hubiese comenzado a insinuar tímidamente pero con mayor inteligencia, algún tenue reflejo de encaminar las

---

<sup>23</sup> Sus estados miembros han considerado que el terrorismo constituye una grave amenaza para los valores democráticos, la paz y la seguridad internacionales, y en consecuencia, se dispusieron a reafirmar la necesidad de adoptar en el sistema interamericano medidas eficaces para prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo y acordaron fortalecer la cooperación entre ellos.

<sup>24</sup> [www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=8652](http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=8652).

<sup>25</sup> El artículo 12 de este tratado bilateral, estipula que China y Rusia colaborarán para mantener el equilibrio mundial, respetar los acuerdos fundamentales relativos a la preservación y el mantenimiento de la estabilidad estratégica y estimular el proceso de desarme nuclear, seguramente en alusión directa a la amenaza nuclear norteamericana.

<sup>26</sup> ORTEGA Y GASSET, José. “La rebelión de las masas”, pág. 206; Editorial Artemisa, S.A. de C.V. México, 1985.

conductas e intenciones de los estados hacia las orillas del remanso, alejándolas del tormentoso cause bélico en el contexto internacional.

Ya que como consecuencia de fracasos anteriores en cuanto a la configuración de un mejor sistema de seguridad internacional, y en especial, por constatarse que la guerra es, por encima de toda idealización exacerbadamente pacifista, un hecho social e histórico recurrente; se acuña el concepto de Seguridad Cooperativa, que conlleva un esforzadísimo proceso continuo, activo y generoso para concretar los fines perseguidos, es decir, para mantener la certidumbre, la estabilidad y la paz entre las naciones. Y decimos “continuo” porque entendemos que el esfuerzo debe ser permanente en el tiempo, sin pausas que interrumpan el desarrollo del proceso; mencionamos “activo” porque la concreción de actividades que sirvan para estrechar lazos de confianza entre los actores no admite dilaciones ni vacilaciones, sino que obliga a una actitud que contribuya a la cooperación; y finalmente manifestamos “generoso” porque creemos que abrirse a desnudar los recursos a ser utilizados en el ánimo final por la supervivencia de la nación, ante su potencial adversario del futuro, es realmente y sin lugar a dudas un acto de extrema generosidad y valentía. No en vano el más espectacular de los fenómenos sociales que ha concebido la historia y que en una especie de reiteración cíclica en posibilitar la entrada de nuevas civilizaciones en calidad de sepultureros de otras culturas (BOUTHOUL, 1956 y 1984), sigue presente en las mentes de los conductores de los estados, que integran a la capacidad militar en la conformación de sus respectivas estructuras y manifestaciones de poder. Y esto significa que también admiten el uso de la violencia para relacionarse con sus pares; pues, si no la aceptaran, no mantendrían el oneroso recurso bélico ante las ilimitadas necesidades de las personas.

Aunque todos puedan admitir que no es conveniente para nadie y menos para el sistema internacional en general, la guerra es una circunstancia que ningún mecanismo de seguridad ha podido eliminar. De hecho, a la vez que crecen los instrumentos de derecho para regularla y evitarla, la realidad parece dirigirse en otro sentido, pues en los últimos 3.000 años de historia, sólo 300 han transcurrido en paz absoluta (AGOZINO, 1989), y desde que cayó el muro de Berlín ha habido más guerras que en todo el período de la Guerra Fría (HOBSBAWM, 2007). Por tal motivo, elogiamos a este sistema que alienta la idea que sus predecesores no lograron satisfacer, al minimizar las probabilidades de concreción del conflicto bélico por medio de la cooperación de esfuerzos basados en la confianza.

Para lograr esa reducción, la Seguridad Cooperativa descansa en tres condiciones esenciales:

### **1). Equilibrio.**

Una situación de equilibrio entre los principales miembros del sistema es fundamental. Esto parecería ser tan básico como primario es el principio de la vida que ya mencionáramos.

No pretendemos afirmar que no es posible la cooperación entre estados asimétricos; simplemente procuramos expresar que la circunstancia de contar con cierta paridad de poder se presenta como una condicionante que facilita la conformación de este sistema. Un estadio de equilibrio estimula naturalmente la colaboración y coadyuva a configurar una relación de interdependencia, apuntalando la estabilidad. Esta última

estimula la cooperación, y así, sucesivamente, se produce una suerte de círculo de retroalimentación de uno y otro; todo lo cual convergerá en reducir la probabilidad de ocurrencia del fenómeno belicista en forma significativa, siempre que la relación aludida se mantenga dentro de parámetros de respeto, con marcado apego al derecho internacional.

Por el contrario, la esencia de la no cooperación alienta la entrada continua a ámbitos de desequilibrio, lo que en consecuencia conlleva a que las entidades pugnen por imponerse. La cooperación entre estados asimétricos será más difícil de concretar porque es una situación abierta a la tentación de imposición por parte del poderoso frente al débil.

Por lo tanto, en alguna medida se justifica la existencia de otras modalidades de acuerdos entre naciones; porque aquellos estados pequeños que se sientan amenazados podrán recurrir a otra forma de protección, o mejor dicho, a otro mecanismo que le asegure su subsistencia.

## **2). Medidas de confianza mutua.**

La elaboración y ejecución de “*Medidas de confianza mutua*” (MCM) por parte de los estados nación, representa otra condición central para el desarrollo de una atmósfera de cooperación entre ellos. Estas medidas son acciones que los países adoptan con el fin de generar confianza entre actores internacionales que potencialmente se tienen recelo, ya fuese por razones históricas, geopolíticas, religiosas, etc. Se erigen como herramientas muy efectivas en el campo de la seguridad internacional, en virtud que se refieren a compromisos tendientes a atenuar las percepciones de amenaza mutua y evitar situaciones de sorpresa en las relaciones que mantienen los estados; aunque por lo general se prevén bilateralmente.

Su propósito es fortalecer la paz mediante la prevención de conflictos, sobretudo visualizando que es medular evitar errores de percepción. Es decir, que un estado no se sienta amenazado al percibir un hecho determinado como consecuencia de una equivocada interpretación.

Las MCM se desarrollan mediante los diversos ámbitos del potencial de los estados, particularmente tanto en el campo político como en el económico y en el de la defensa.

Su origen se remonta a la década de los años 60 del siglo XX, cuando interactuaban el Pacto de Varsovia y la OTAN, y para evitar que se generara una guerra por causas accidentales o de equívoca apreciación de los hechos o del comportamiento del otro, se acordó la comunicación de ciertas actividades que podrían ser falsamente percibidas. Un ejemplo claro de MCM es el “teléfono rojo” de la Casa Blanca, que permitió establecer un medio de enlace directo al más alto nivel ante riesgos nucleares extremos.

Entre otros hechos que pueden ser catalogados como MCM, tenemos: la ejercitación combinada de tropas, el intercambio de personal en diversas y precisas actividades, la inspección y verificación compartida de materiales bélicos u otros que pudiesen ser

considerados de riesgo, la integración plurilateral de comisiones de verificación de gastos militares y todo otro acto de transparencia a coordinar entre los involucrados. Es decir, existe la más vasta gama de acciones que la imaginación pueda aportar para reforzar la confiabilidad, y sólo aquella y la voluntad de los estados convendrán los límites.

Por lo tanto podemos concluir que este medio aparece como altamente beneficioso para contribuir a la estabilidad y la paz. Claro, descansa y se refuerza en la medida que los actores involucrados se comporten dentro de las pautas fijadas, a riesgo de perder fácilmente un valor que además de ser pilar básico de este sistema, es de sensibilidad extrema y en consecuencia, muy costoso en lograrse y de volátil expiración.

### 3). Foros de Seguridad.

El desarrollo de esta condición configura una instancia importante para alimentar la percepción de la confianza mutua, ya que los foros son ejecutados con relativa periodicidad y posibilitan que los países planteen sus problemas de seguridad y los discutan abiertamente al más alto nivel de conducción, procurando intercambiar información y encontrar soluciones comunes. Es una actividad de debate que sirve además para coordinar aspectos que puedan implementarse luego a través de la concreción de Medidas de confianza mutua.

Se infiere entonces que este diseño de seguridad que representa la cooperación, surge como el más conveniente en la medida que los estados estén dispuestos a seguirlo; ya que requiere de un constante esfuerzo de todos y cada uno de quienes se involucran, pues la solidez del sistema se respalda en la virtud de la confianza y ésta es tan frágil como efímera ante actitudes confusas.

No debemos olvidar que aún permanecen vigentes los otros sistemas, y en especial el de Alianzas que se basa en la ambición de incremento del poder del estado y por lo tanto los países mantienen su recurso militar y no han perdido de vista la eventualidad del uso de la fuerza bélica, porque igualmente está presente la potencialidad de ocurrencia del fenómeno de la guerra. Y la legalidad que respalda el orden internacional básicamente *“se mantiene a pesar del cambio del sistema en tanto el conjunto de instituciones que éste ampara sigue siendo necesario para los requerimientos de estabilidad y seguridad actuales”* <sup>27</sup>.

## REFLEXIÓN FINAL

Apreciamos que sigue imperando la anarquía de los estados y por lo tanto es peligroso inspirarse en concepciones que se niegan a reconocer que la seguridad debiera ser preocupación constante de las sociedades que no desean desaparecer, porque ella ejerce una influencia significativa en el desarrollo de las comunidades.

---

<sup>27</sup> DEUSTUA, Alejandro. “Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico”; en [www.contexto.org/pdfs/alternativas\\_tiar.pdf](http://www.contexto.org/pdfs/alternativas_tiar.pdf).

La seguridad internacional, en última instancia, descansa en la voluntad pacífica, cooperativa, comprensible y tolerante de los estados; y aunque se mantenga abierta la caprichosa actitud que los más poderosos puedan adoptar, es dable señalar que la evolución de los sistemas de seguridad nos despierta esperanzas de aproximarnos a mecanismos más eficientes que nos acerquen a la paz.

El sistema de seguridad internacional Cooperativo, pareciese presentarse como la versión de mayor certeza para contribuir a la estabilidad que nos brinde sosiego internacional; pero al respaldarse fuertemente en el factor confianza, queda todavía por probarse en circunstancias extremas como para arriesgar una postura de complacencia final.

Lo cierto es que conviven los diversos sistemas ideados y esto pareciese ser hasta positivo si entendemos que pueden funcionar complementariamente ante la falla o el fracaso de uno de ellos.

Queda mucho por recorrer en el océano intrincado de la estabilidad y la seguridad internacionales, y sin lugar a dudas los nuevos desafíos que nos imponga la realidad futura, obligarán a reinventar diseños; lo que nos indica que el esfuerzo por mantener la paz y tranquilidad internacionales debe ser inagotable, complejísimo e integral, y que como nos alertara nuestro siempre buscado Ortega y Gasset, necesitará, seguramente, de la tenaz participación de genialidades si se pretende una estabilidad y seguridad internacionales persistente, sin guerras.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- AGOZINO, Adalberto C. *Estrategia y Acción Militar (De Sun Tzu a la guerra de las galaxias)*. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1989.
- ALFONSO, Vicealmirante Carlos Luis. *Conflictos internacionales y sistemas de seguridad: Experiencias del pasado y perspectivas futuras*; en publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Política y Estrategia N° 74, Enero-Abril 1998. Chile.
- ARBESÚ, José Antonio. *Seguridad colectiva y el hemisferio occidental*; en Cuba y la Seguridad Internacional de Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO, Chile, 1998.
- BARTOLOMÉ, Mariano. *La seguridad internacional post 11-S*. Instituto de Publicaciones Navales, Argentina, 2006.
- BARTOLOMÉ, Mariano César. *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, MDN, Chile, 2006.
- BBC en [www.bbc.co.uk/mundo/index.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/index.shtml), visitada el 09/10/08.
- BEAUFRE, General Andrés. *Introducción a la Estrategia*. Editorial Struhart & Cia. Buenos Aires, 1982.

- BOUTHOU, Gastón. *Las guerras*, Tomo I. Buenos Aires, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, vol. 456, diciembre de 1956.
- BOUTHOU, Gastón. *Tratado de polemología (Sociología de las guerras)*. España, Ediciones Ejército, 1984.
- Conferencia Especial sobre Seguridad*, 27 de octubre de 2003; en [www.oas.org/csh/ces/documento/ce00336s02](http://www.oas.org/csh/ces/documento/ce00336s02), visitada el 09/10/08.
- Convención Interamericana contra el Terrorismo*, 3 de junio de 2002; en [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-66), visitada el 09/10/08.
- Declaración sobre Seguridad de las Américas*, 28 de octubre de 2003; en [www.oas.org/csh/ces/documento/ce00316s04](http://www.oas.org/csh/ces/documento/ce00316s04), visitada 09/10/08.
- DELGADO, Luis Frayle. *Pensamiento humanista de Francisco de Vitoria*. Editorial San Esteban, España, 2004.
- DEUSTUA, Alejandro. *Las alternativas al TIAR y la seguridad cooperativa a nivel hemisférico*; en [www.contexto.org/pdfs/alternativas\\_tiar.pdf](http://www.contexto.org/pdfs/alternativas_tiar.pdf), visitada el 08/10/08.
- ECO, Humberto. *Cómo se hace una tesis (Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura)*. Barcelona. Ed. GEDISA, 1998.
- FREUND Julián. *Sociología del conflicto*. España, Ediciones Ejército, 1995.
- GALLOIS, Pierre M. *Geopolítica. Los caminos del poder*. España, Ediciones Ejército, 1995.
- GARCÍA, Oscar. *El estudio de las relaciones internacionales en los 90*; en Cuba y la Seguridad Internacional de Colección Paz y Seguridad en las Américas. FLACSO, Chile, 1998.
- HOBBSAWM, Eric. *Guerra y paz en el siglo XXI*. Memoria crítica, España, 2007.
- Informe del Relator de la Comisión General*, 28 de octubre de 2003; en [www.oas.org/csh/ces/documento/ce00312502](http://www.oas.org/csh/ces/documento/ce00312502).
- LEYTON S., Cristian M. *Introducción al factor hostilidad. De la seguridad cooperativa a la seguridad por la cooperación/disuasión*; en FASOC, Año 14 N° 4, octubre-diciembre 1999.
- NAVARRO MEZA, Miguel. *Sistemas de Seguridad Internacional Contemporáneos y sus efectos en la condición estratégica de las potencias medianas*; en publicación de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Política y Estrategia N° 74, Enero-Abril 1998. Chile.
- ORTEGA Y GASSET, José. *La rebelión de las masas*; Editorial Artemisa, S.A. de C.V., México, 1985.
- PIOLI, Juan J. *Las estrategias dominantes en el sistema interestatal*; en Revista Estrategia N.º 1, Centro de Altos Estudios Nacionales. Montevideo, 2006.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Real Academia Española (22ª edición)*; en [www.rae.es](http://www.rae.es).

*Resolución de la Asamblea General de la O.E.A., AC/Res 2054, 8 de junio de 2008; en [www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29) visitada el 10 de octubre de 2008.*

*Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas N.ros 82 a 85, 25 y 27 de junio y 7 y 31 de julio de 1950; en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/) visitada el 10 de octubre de 2008.*

*Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas N.ros 660 y siguientes pertinentes, y 678 del 29 de noviembre de 1990; en [www.un.org/es/](http://www.un.org/es/) visitada el 10 de octubre de 2008.*

*Segunda Guerra Mundial, Tomo 1 (El rearme alemán y el inicio de la contienda); Editorial Planeta Argentina SAIC, 2009.*

TUCÍDIDES. *Historia de la guerra del Peloponeso*; Editorial AKAL S.A., Madrid, 1989.

### **Páginas de Internet visitadas**

<http://www.artehistoria.com> (08/10/08).

<http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=8652> (08/10/08).

<http://www.globalresearch.ca> (10/10/08).

<http://www.historiasiglo20.org> (07/10/08).

<http://www.oea.org> (09/10/08).

<http://www.un.org/es/> (10/10/08).

<http://www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/trumanmuseum2006.html> (20/11/09).-



---

# AMENAZAS ACTUALES A LA SEGURIDAD REGIONAL Y CONTINENTAL

Luis V. Bachini<sup>1</sup>

---

**Se advierte sobre nuevas amenazas, enmarcándolas en la visión y el enfoque de la seguridad, desde diversos ámbitos del contexto internacional.**

---

A fines de la década del 80 y principios de los 90, se sucedieron una serie de eventos que cambiaron la visión del mundo, respecto de las amenazas a la “seguridad y estabilidad internacionales”.

Esta serie de hechos, se jalona en un proceso muy dinámico, multicausal y multisectorial, con hitos relevantes como la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania, la “Perestroika” y la desintegración de la Unión Soviética, la consecuente disolución del Pacto de Varsovia, con la desaparición en lo inmediato de una confrontación mundial entre occidente y el bloque socialista.

El fin de la denominada “Guerra Fría” y el colapso del llamado “socialismo real”, reforzó los planteos de pensadores como Francis Fukuyama<sup>2</sup>, que en su libro “El fin de la Historia y el último hombre”, expone la polémica tesis del fin de las ideologías, con un mundo basado en la democracia liberal que se ha impuesto, reflejando la supremacía política, económica y militar del modelo occidental, con la existencia de una sola superpotencia militar mundial, los Estados Unidos de Norteamérica y la configuración de un Nuevo Orden Mundial.

En la misma línea de un “nuevo orden político y económico”, y de la globalización que se abría, se encuentra Robert B. Reich<sup>3</sup>, planteando los desafíos políticos dentro de los Estados Nacionales, por el desarrollo de fuerzas centrífugas derivadas de la integración económica, donde los más capacitados romperían las ataduras que los mantiene unidos a su país natal y a los ciudadanos menos competentes, aumentándose las desigualdades económicas y sociales dentro de cada país con sus potenciales consecuencias.

---

<sup>1</sup> Coronel de Artillería. Diplomado en Estado Mayor por el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES); es además Técnico en elementos isótopos reactivos (Centro de Investigaciones Nucleares de la Universidad de la República, 1984) y Técnico en Administración de empresas de la salud (Instituto de Estudios Empresariales de la Universidad de Montevideo, 2005)(ROU). Ha sido docente de táctica y técnica de artillería en el IMES. En el año 2009 realizó el Curso de Altos Estudios Nacionales en el Centro de Altos Estudios Nacionales. [luba1958@hotmail.com](mailto:luba1958@hotmail.com)

<sup>2</sup> El fin de la Historia y el último hombre (en el original, en inglés The End of History and the Last Man) es un libro de 1992, basado en su ensayo de 1989 “¿El Fin de la Historia?”, publicado en el periódico de asuntos internacionales The National Interest.

<sup>3</sup> Robert B. Reich - “El Trabajo de las Naciones, Capitalismo del Siglo XXI” (Javier Vergara Editor SA – Buenos Aires-1993).

Más allá de lo anterior, otros pensadores analizaron el nuevo período que se abría, como de una “inestabilidad” manifiesta, donde aflorarían otras causas de conflictos que se encontraban subyacentes, que no habían desaparecido ni se habían superado, sino que solo quedaban ocultas por la “Guerra Fría”, tal es el caso de Samuel Huntington<sup>4</sup>, pronosticando los conflictos del futuro, más por factores culturales que por ideológicos o económicos, con enfrentamientos locales y regionales en las áreas de encuentro de civilizaciones y religiones diferentes.

Lo que sí es innegable, la materialización de un proceso de “Globalización”, entendido éste como mayores influencias e interdependencias internacionales que antes, con efectos más visibles y claros en el campo económico, apoyado en el exponencial desarrollo y la revolución de las comunicaciones e informática y de la ciencia y tecnología (TIC’s), afianzándose paralelamente, un proceso de “regionalismos” e “integraciones regionales”, en lo político y económico, que pretendieron crear un “nuevo equilibrio” en las relaciones internacionales, buscando sustituir el mundo “unipolar” que parecía asomar, por un mundo multipolar interconectado e interdependiente.

Este nuevo panorama mundial, llevó al primer plano de la consideración de los analistas políticos y de seguridad, otras situaciones y actividades que representaban problemáticas para la estabilidad de los Estados Nacionales, algunas de las cuales trascendían fronteras, transformándose en amenazas a la estabilidad regional e internacional, las que pasaron a denominarse “nuevas amenazas o amenazas emergentes”.

Estas “amenazas emergentes”, incluían afectaciones derivadas de acciones de diversos sujetos estratégicos y fenómenos, más allá del control de los Estados Nacionales y Asociaciones de Estados, cuyas incidencias llegaban a afectar a los mismos, en los campos social, económico, político y militar inclusive.

Los fenómenos derivados de las denominadas amenazas emergentes, se encuentran hoy en consideración en los planos internacional y nacional, en virtud de ser multidimensionales sus manifestaciones, sus consecuencias e incidencias, con orígenes multicausales, motivaciones diversas y múltiples objetivos.

Las tareas de control, combate y/o mitigación de estas nuevas amenazas, afectan a todos los Estados Nación, así como materializan el surgimiento de nuevos actores internacionales, implicando serios retos a los tradicionales sujetos internacionales, obligando el empleo de todos los medios del Estado para enfrentarlos.

Algunas de estas “nuevas amenazas” son de larga data como el terrorismo, el narcoterrorismo, la delincuencia transnacional, el tráfico de armas y personas, y otras nuevas como las derivadas del cambio climático, las migraciones y la posible proliferación de armas de destrucción masiva sin control de autoridades estatales legítimas, la corrupción, el crimen organizado, las bandas armadas y pandillas, cuya real o potencial incidencia en los Estados Nación no podrían ser anulados en forma aislada sino requerían de la cooperación internacional, para anular sus efectos y enfrentar sus causas manifiestas.

---

<sup>4</sup> “Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial” (Editorial Paidós. Buenos Aires, 1997).

El abordaje de las mismas se plantea como relevante, cuando se observa la evolución que se dio en diversos países, incluso de la región, siendo casos emblemáticos los de Brasil, Colombia y México respecto de fenómenos como el terrorismo; el narcotráfico; tráfico de armas, municiones y explosivos y la delincuencia organizada, o en Centro América con situaciones similares a las anteriores, que se le agregaron fenómenos sociales como las bandas armadas o “MARAS”.

Por lo anterior, su análisis, comprensión y seguimiento, deben ser “Temas de Estado”, para lo cual todos los factores del Poder Nacional, deben ser tenidos en cuenta a la hora de enfrentarlas, de lo que no escapa la participación del Componente Militar de la Defensa Nacional, en vista de sus capacidades, posibilidades y responsabilidades legales.

## VISIÓN Y ENFOQUE EN EL ÁMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS

Si bien a nivel de este Organismo Internacional, es de larga data y muy profusa la consideración de algunas de las actualmente denominadas “amenazas emergentes”, como ha sido el caso del terrorismo y el narcotráfico, se han ido sumando otras en forma escalonada. Muchas de ellas son derivadas de afectaciones sobre los individuos y naciones, que han llevado a movilizar la opinión internacional, respecto a la necesidad de su consideración y de la colaboración internacional para su combate, prevención y mitigación de efectos.

Se pueden señalar por parte de este Organismo Internacional, múltiples intervenciones o acciones, representando algunos hitos históricos, que demuestran la preocupación de la Comunidad de Naciones a lo largo del tiempo en enfrentar las mismas, así como Planes de Acción concretos, Tratados y Convenciones, a los cuales nuestro país se ha adherido, y en los cuales debe trabajar<sup>5</sup>.

A nivel de la Aviación Civil Internacional (OACI-ONU), los sucesos del 11 de setiembre de 2001, representaron un punto de atención mayor en los temas relacionados a la seguridad aeronáutica, llevando a esta organización en el año 2002, a realizar una Convención Internacional<sup>6</sup> que definió las “categorías de interferencias ilícitas a la aviación”, y las “amenazas emergentes”, estableciendo específicamente *cuatro categorías principales de actos de interferencia ilícita*.

Por el lado de la “seguridad marítima”, se puede destacar el “Convenio de Roma” del 10 de marzo de 1988 con el régimen jurídico aplicable a los actos cometidos contra la navegación marítima internacional, así como la tipificación de delitos. Este Convenio se complementa con dos “Protocolos” aprobados en Londres en el 2005, destinados a abordar el

<sup>5</sup> Algunos de los más recientes como la Convención de Palermo y sus Protocolos constitutivos (Resolución A/RES/55/25 año 2000); el Programa de Acción de ONU para el Combate del Tráfico de Armas Pequeñas y Ligeras (2001); la Resolución del Consejo de Seguridad N° 1373 (2001) y la creación del Comité contra el Terrorismo; el “Plan de Acción contra el Terrorismo”, que contiene 4 categorías de medidas a ser instrumentadas por los países (Anexo a Resolución A/RES/60/2882006), completando solamente en esta temática 16 instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo actualmente en vigor.

<sup>6</sup> CONFERENCIA MINISTERIAL DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD DE LA AVIACIÓN realizada en Montreal, 19 y 20 de febrero de 2002, de la cual emanó el documento AVSEC-Conf/02-WP/6 17/1/02.

uso de naves para actos terroristas o en apoyo de ellos y sobre las acciones contra plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.

La continuidad en el abordaje de la Seguridad Colectiva a nivel de la ONU y ante las “nuevas amenazas o amenazas emergentes”, permitió aprobar en el 2004, el informe titulado “*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*”.

El informe presenta una nueva visión de la “seguridad colectiva”, que abarca todas las principales amenazas a la paz y la seguridad internacionales presentes en el mundo, considerando, que nuestra época se caracteriza por una relación sin precedentes entre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales y una vulnerabilidad mutua entre débiles y fuertes.

Existen aspectos relevantes del informe, relacionados a la *seguridad colectiva* y el papel de los diversos actores (estatales, instituciones y organismos especializados), enunciándose que el *desafío central del siglo XXI*, es plasmar un *concepto nuevo* y más amplio, de la *seguridad colectiva*, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes, que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz, eficiente y equitativo, donde le rol principal descansa en los “Estados Soberanos”, que no podrían hacer frente a esas amenazas por sí solos, requiriéndose de estrategias colectivas, instituciones colectivas y un sentido de responsabilidad colectiva.

El argumento esgrimido, a favor de un sistema de seguridad colectiva se basa en tres pilares básicos: las amenazas actuales no respetan las fronteras nacionales, están relacionadas entre sí, y deben encararse tanto en los planos mundial y regional como en el plano nacional.

Por otra parte, se alerta de que no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá siempre cumplir su deber de proteger a su propia población y no causar daño a sus vecinos es por eso que:

*“...Cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la seguridad internacional”.*

*Si se parte de esa definición, hay seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir:*

- *Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.*
- *Los conflictos entre Estados.*
- *Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades en gran escala.*
- *Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.*
- *El terrorismo.*
- *La delincuencia organizada transnacional.*

Es entonces para la ONU, que las actuales *amenazas a la seguridad internacional*, conllevan para enfrentarlas la necesidad de esquemas, métodos y estrategias de empleo de los medios del Poder Nacional de los Estados, que cambian los clásicos parámetros, métodos y formas empleadas hasta el presente y derivados de la lógica internacional vigente durante la

Guerra Fría, para lo cual la Comunidad Internacional ha podido consensuar algunos “Planes de Acción” políticamente vinculantes, Convenciones y Tratados, con énfasis en niveles mínimos de prevención y mitigación de los efectos y causas que las generan.

## VISIÓN Y ENFOQUE DEL ÁMBITO CONTINENTAL

A nivel continental la Organización de Estados Americanos (OEA), ha abordado el tema de la *seguridad colectiva y las amenazas*, desde la década del cuarenta del siglo pasado, ante el desencadenamiento de la GM II, la expansión del marxismo internacional y el bloque pro-soviético, con la inflexión que representó la Revolución Cubana y su exportación de guerrillas revolucionarias a todo el continente.

Es así que, la *Junta Interamericana de Defensa (JID)* quedó establecida en marzo de 1942 para la defensa del continente, determinándose su constitución como un “organismo militar permanente”<sup>7</sup>, y convirtiéndose éste en un ámbito de coordinación, anterior la formación de un organismo internacional de carácter político en América, aprobándose la vinculación jurídica entre la JID y la OEA recién en el año 2006<sup>8</sup>.

En la dirección de la cooperación internacional, la IX Conferencia Internacional Americana (30 de abril de 1948), adoptó el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), con el propósito de contar con un mecanismo que permita a los Estados Parte resolver controversias a través de procesos pacíficos<sup>9</sup>.

Posteriormente, en el año 1995, se crea la *Comisión de Seguridad Hemisférica*<sup>10</sup>, dependiente directamente del Consejo Permanente de la OEA y sus funciones son “... *estudiar y formular recomendaciones al Consejo Permanente sobre los temas de la seguridad hemisférica...*”, teniendo bajo su responsabilidad los siguientes temas:

- Conferencia Especial sobre Seguridad
- Acción contra las minas
- Cooperación para la seguridad hemisférica
- Convenciones y tratados en materia de seguridad en el hemisferio
- Medidas de fomento a la confianza y seguridad
- Preocupaciones especiales de los Pequeños Estados Insulares
- Delincuencia organizada transnacional

<sup>7</sup> Conferencia sobre Problemas de la Guerra y la Paz (Chapultepec, 1945).

<sup>8</sup> Desde la creación de la OEA en 1948 se consideró la posibilidad de incorporar a la JID en la estructura de la misma, sin embargo, debido a la falta de consenso entre los Estados, no se logró definir la vinculación entre ambas hasta el año 2006. Por Resolución AG/RES. 1 (XXXII-E/06) “Estatuto de la Junta Interamericana de Defensa”, se reconoce a la JID como una entidad de la organización.

<sup>9</sup> Empleo de métodos como la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, procedimiento de investigación y conciliación, procedimiento judicial, el arbitraje y otros que acuerden las Partes, antes de ser elevadas a la consideración del Consejo de Seguridad de la ONU.

<sup>10</sup> Resolución AG/RES 1353 (XXV-0/95).

- Reducción de desastres naturales

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 del desarme, para poder dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de la región*”, lo que se alcanzó con la Declaración sobre Seguridad en las Américas (México oct. 2003), que definió con anterioridad a la ONU las amenazas a la paz y seguridad en el continente.

Esta Declaración, define la nueva concepción de la “*seguridad en el hemisferio*” como “*de alcance multidimensional, incluye amenazas tradicionales y nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional*”.

La nueva concepción de seguridad, reconoce el derecho soberano de cada país para identificar sus propias prioridades de seguridad, construyendo así según sus impulsores, una arquitectura de seguridad flexible e integradora de las particularidades de cada subregión y de cada Estado, estableciendo específicamente en el numeral II. 4 de la Declaración:

“...k. *Las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son problemas intersectoriales que requieren respuestas de aspectos múltiples por parte de distintas organizaciones nacionales y, en algunos casos, asociaciones entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, todas actuando de forma apropiada conforme a las normas y principios democráticos y las normas constitucionales de cada Estado. Muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional y pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada.*

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

- *el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y sus conexiones;*
- *la pobreza extrema y la exclusión social que afectan la estabilidad y la democracia, erosionan la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados;*
- *los desastres naturales y los de origen humano, enfermedades y 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,*
- *la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.”*

Complementando lo anterior, se aprobó que la Comisión de Seguridad Hemisférica, trabajara con otros organismos y convenciones de la OEA, estableciendo planes y estrategias en común específicamente con la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y el Comité Consultivo de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA) entre otros<sup>11</sup>.

Por su parte, dentro de la recientemente fundada UNASUR, fue creado el *Consejo de Defensa Suramericano (CDS)*, como mecanismo destinado a fomentar el intercambio en materia de seguridad entre los países que la componen, no siendo por el momento, una alianza militar convencional como la OTAN, pero sí implica como ésta, una cierta coordinación militar regional.

En Santiago de Chile, el 10 de marzo de 2009 los Ministros de Defensa asistentes a la Primera Reunión del *Consejo de Defensa Sudamericano*<sup>12</sup> emitieron una declaración estableciendo los objetivos generales en:

*“a) Consolidar Suramérica como una zona de paz, estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos,*

*b) Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, fortaleciendo la unidad de América Latina y el Caribe,*

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

Concurrentemente el Plan de Acción 2009-2010 del CDS, estableció cuatro ejes o lineamientos que, a su vez, contienen una serie de iniciativas específicas:

1. *Políticas de Defensa.*
2. *Cooperación Militar, Ayuda Humanitaria y Operaciones de Paz.*
3. *Industria y tecnología de la Defensa.*
4. *Formación y capacitación.*

Dentro de los lineamientos de *Política de Defensa* se propuso entre otras cosas, *identificar riesgos y amenazas que puedan afectar a la paz regional y mundial, así como proponer un mecanismo de consulta e intercambio de información ante situaciones de riesgo a la paz entre las naciones.* Pese a ello, al momento, estas definiciones concretas de “riesgos y amenazas”, aún no se han abordado ni acordado, en vista del poco tiempo de creación de esta organización, así como del surgimiento de otros asuntos con mayor relevancia en su seno.

Por su parte, dentro del campo de la *Cooperación Militar en Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz*, se acordó en UNASUR, intercambiar experiencias en el campo de las acciones humanitarias, estableciendo mecanismos de respuesta inmediata para la activación de acciones humanitarias frente a situaciones de desastres naturales, habiéndose ya materializado un

<sup>11</sup> Seguimiento de la Conferencia Especial sobre Seguridad, en la cuarta Sesión Plenaria de la OEA celebrada el 7 de junio de 2005.

<sup>12</sup> Declaración de Santiago de Chile de la UNASUR, disponible en: [http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

“Ejercicio Combinado en Asistencia a Catástrofes Naturales” y un “Seminario de Lecciones Aprendidas en Misiones de Paz”, situaciones ambas que se enmarcan en las nuevas amenazas.

Estas temáticas de *“la seguridad continental y regional y de las amenazas emergentes”*, reciben una especial consideración por parte de analistas privados y por diversas instituciones y fundaciones, incluso universitarias, que permiten observar el abordaje de ambas temáticas, en forma individual y geográficamente localizadas, como así también aportar a la comprensión y análisis de las visiones que poseen los diferentes países de América.

Estos analistas proporcionan un análisis independiente sobre la “seguridad y las nuevas amenazas” en la región, que en gran medida coinciden con las definiciones efectuadas en el 2003 por la OEA, además de, en forma individual o institucional, coinciden en poner un llamado de atención desde el punto de vista de un “enfoque geopolítico”, mirando los inconvenientes que se producen hacia dentro de la región, claro reflejo esto del denominado “rompecabezas regional” donde conviven diversas visiones.

Pese a ello, se puede decir que se encuentra en proceso a nivel continental, un cambio en la prioridad de la “Seguridad Colectiva” con una “Defensa Externa Convencional” derivada de la Guerra Fría, a una “nueva visión” que incluye las actuales situaciones de “amenazas a la seguridad y los nuevos escenarios”, con fuerte impacto en las poblaciones y en los Estados.

Las principales Instituciones colectivas existentes como la OEA, y la que se encuentra en formación como UNASUR, han abordado la temática con grados diferentes de profundidad y alcance, pero en la misma dirección de la construcción de la “Seguridad Hemisférica”, aunque desde lógicas distintas, donde priman como se ha dicho, visiones político e ideológicas en cierta medida divergentes e incluso antagonicas, afectando el acuerdo en las causas y orígenes y derivando de ello, en que se promuevan también arreglos algo diferentes para la solución y el combate a sus efectos.

La particularidad de la región, hace que la construcción de la “Seguridad Colectiva”, como de la “Seguridad Cooperativa”, transite necesariamente por mecanismos de “construcción de la confianza mutua” en el área de los gastos militares y del armamento, destinada a evitar conflictos entre Estados, así como adoptando un concepto más amplio de “Seguridad”, que incluya el *“desarrollo integral, la justicia social, los valores democráticos, los derechos humanos y la cooperación entre Estados, respetando sus soberanías y el derecho soberano de ellos en identificar las prioridades en materia de seguridad”*.

Pese a lo anterior, la incidencia de las diferentes visiones nacionales que existen, con elevados componentes político-ideológicos e intereses muchas veces contrapuestos, explican, la presente inestabilidad entre los Estados con sus diferentes “agendas de seguridad”, derivando en conflictos en diversos campos e incluso no escapando el campo militar en ocasiones.

## **VISIÓN Y ENFOQUE EN EL ÁMBITO DEL MERCOSUR**

En el año 2003, los países de la región enviaron a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, sus visiones respecto de las nuevas amenazas, las cuales se pueden complementar, con otros documentos oficiales o ponencias individuales de actores oficiales, así

como visiones particulares de analistas privados, para delinear y entender las posiciones de los integrantes del bloque regional, tanto en su discurso público como en su accionar concreto.

Al considerar esos elementos, se puede observar la existencia de algunos hilos conductores comunes al abordaje de la temática, aunque se vislumbran visiones particulares, en base a realidades nacionales e intereses diferentes de cada país, reflejando cierto orden de importancia y posibilidad de ocurrencia o materialización de estas nuevas amenazas, según sea el país considerado.

Es así que en Argentina, Paraguay y Chile coinciden en señalar el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones ilegales, el tráfico de armas, la corrupción, la pobreza extrema, el deterioro del medio ambiente, el ciberterrorismo y las enfermedades, agregando en particular Paraguay el tráfico de personas y materiales. Por su parte Bolivia señala los conflictos Intraestatales (étnicos, culturales, religiosos) y los Transnacionales (guerrilla, terrorismo y narcotráfico).

Tanto Brasil como Chile muestran el desarrollo de visiones geopolíticas con mayor profundidad y amplitud, con manifiesto apego a intereses nacionales, así como un alto grado de independencia respecto a tendencias internacionales o de las grandes potencias.

En el caso de Brasil, en vista de su estatura internacional y el desarrollo de su proyecto de país como potencia regional y continental, materializa una visión estratégica en asignar importancia relevante a la defensa del amazonas y a la estabilización de países y/o regiones de las catalogadas como “fallidos”, sin dejar de mencionar al terrorismo y la delincuencia organizada, como otras amenazas factibles de materializarse, pero no deja de traer al tapete los problemas socioeconómicos como causante de graves afectaciones a la estabilidad de las democracias.

Es aceptado en forma general por los países del bloque, la necesidad de cooperación internacional y del empleo de las Fuerzas Armadas en control y combate a este tipo de fenómenos, con diferentes grados de prioridad, roles, momento de intervención y ámbito de empleo; pero sin dejar de considerar que estas no representan sus misiones fundamentales ni esenciales, pero reconociendo que disponen de capacidades y estructura adecuada para responder a estas “amenazas asimétricas” y para ellos pueden y deben ser empleadas.

## **VISIÓN Y ENFOQUE DEL ÁMBITO NACIONAL**

Para nuestra doctrina, la Seguridad se ve afectada por “Amenazas Tradicionales” y “Nuevas Amenazas” como la pobreza, el narcotráfico y delitos conexos, el terrorismo, la desigualdad económica, el deterioro del medio ambiente, la delincuencia transnacional y la migración masiva. Resulta ilustrativo el texto de la nota de respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores a la OEA en el año 2003 que consideraba:

*“A juicio de nuestro país los nuevos riesgos, amenazas o desafíos que enfrenta la seguridad del hemisferio, además de los tradicionales –v.g. agresiones extra o intra continentales– son:*

- *La pobreza crítica en todos sus aspectos “desempleo o sub desempleo, exclusión social y marginalismo” susceptibles de provocar violencia e inseguridad ciudadanas*

*que suscitan o pueden suscitar inestabilidad socio política en general y aún llegar a la explosión social.*

- *El narcotráfico y los delitos conexos, con el consiguiente deterioro de la salud social y la corrupción consecuente que suscitan desestabilización institucional.*
- *El terrorismo y los movimientos socio-políticos conexos al uso eventual de armamentos (especialmente bioquímicos y/o hasta atómicos) a su tráfico, así como el radicalismo religioso que suscitan desestabilización política y social.*
- *La extrema desigualdad en la distribución de la riqueza que origina pérdida en los valores éticos y de solidaridad.*
- *El deterioro del medio ambiente, originados por decisiones de entidades de Gobierno y/o agentes privados.*
- *La acción de las organizaciones delictivas nacionales e internacionales que operan con el tráfico de armas, trata de blancas y niños, comercio de órganos humanos que ocasionan frecuentes desintelencias en los servicios interestatales encargados de reprimirlos.*
- *Los movimientos migratorios masivos debidos a la acción de guerrillas, fenómenos naturales o asimetrías económicas entre los países.”*

Existe sobre la temática, una normativa legal y reglamentaria dispersa y no integrada en un solo cuerpo, que se ha ido promulgando con el tiempo a impulsos sectoriales dentro de instituciones estatales, reaccionando a realidades diferentes de sus sectores, respondiendo incluso con retardo en algunos casos, a tendencias y acuerdos internacionales que el país asumía respecto al combate y control de las mismas.

## **CONCLUSIONES**

El siglo XXI aparece en sus primeros años, como la era de los conflictos asimétricos<sup>13</sup>, considerados éstos como de gran desigualdad, impredecibilidad y donde se pierden las tradicionales reglas de enfrentamiento desde las identificaciones de combatientes hasta las de actitudes y estrategias que hasta ahora estuvieron vedadas a los enfrentamientos bélicos, situaciones que son de una guerra prolongada y de desgaste del débil frente al fuerte y con el fuerte provocando grandes desastres humanitarios, conflictos éstos promovidos por algunas de las consideradas amenazas emergentes, materializando la asimetría en sus aspectos tácticos como estratégicos del empleo de sus medios y en su materialización en general.

Las Amenazas Emergentes y las tradicionales conforman fenómenos nuevos y otros que se mantienen en el tiempo, con manifestaciones directas o indirectas en diversos campos y en dimensiones no antes consideradas, que a su vez muestran grados de interconexión e interdependencia, complementariedad e impredecibilidad, las cuales no solo se combinan sino

---

<sup>13</sup> La era de los conflictos asimétricos, Revista Defensa, disponible en: [http://defensa.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=68&Itemid=198](http://defensa.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=68&Itemid=198)

que se potencian, con sus previsible consecuencias, pudiendo ser sintetizadas en algunos tipos genéricos como ser:

- Amenazas de orden social y económico (migraciones, pobreza, enfermedades, corrupción, drogas, tráfico de personas, etc.).
- Conflictos entre Estados (reclamos territoriales, violaciones de soberanía, etc.).
- Conflictos Intraestatales (guerrilla, insurgencia, religiosos, étnicos, etc.).
- Amenazas derivadas de proliferación de armas de destrucción masiva y tráfico ilegal de armas.
- Amenazas derivadas del accionar de nuevos actores no estatales (terrorismo, crimen organizado, narcotráfico).
- Amenazas derivadas de aspectos medioambientales (inundaciones, sequías, degradación de recursos).

En base a las informaciones disponibles, se podría pensar la existencia de percepciones diferentes respecto a la importancia e incidencia, o las posibilidades de materialización de las *amenazas emergentes* a nivel de las diversas regiones que integran América Latina como ser:

MERCOSUR	PAÍSES ANDINOS	CENTROAMÉRICA	CARIBE
Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico	Narcotráfico
Terrorismo	Terrorismo	Crimen organizado	Terrorismo
Tráfico de Armas	Pobreza y Carencias Sociales	Terrorismo	Pobreza y Carencias Sociales
Crimen organizado	Guerrillas y Grupos Subversivos	Tráfico de Armas	Medio Ambiente Desastres Naturales
Medio Ambiente Desastres Naturales	Tráfico de Armas	Pobreza y Carencias Sociales	Tráfico de Armas
Pobreza y Carencias Sociales	Crimen organizado	Medio Ambiente Desastres Naturales	Crimen organizado
Guerrillas y Grupos Subversivos	Medio Ambiente Desastres Naturales	Guerrillas y Grupos Subversivos	

**Fuente:** *Elaboración propia.*

Más allá de las categorías anteriores, se puede señalar un listado básico de 48 amenazas relevadas de los diferentes documentos, artículos e informes usados como base documental, las cuales salvando los conflictos entre estados, corresponden a las actuales manifestaciones en el continente americano de amenazas a la paz, seguridad y estabilidad de los Estados Nación, variando en forma clara por regiones y/o países en la posibilidad de su materialización u ocurrencia; en su campo de incidencia y grado de afectación; en los sujetos o actores que los promueven existiendo varios de carácter impersonal (algunos relacionados al medio ambiente); difiriendo también en sus causas u origen y en especial en los objetivos perseguidos en muchos casos (económicos, políticos e ideológicos, religiosos, etc.)<sup>14</sup>.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BACHINI, Luis V., “Las FF.AA. Nacionales en el Combate de las Amenazas Emergentes” (trabajo monográfico realizado en el marco del Curso de Altos Estudios Nacionales del Centro de Altos Estudios Nacionales, Montevideo, 2009).
- FUCUYAMA, Francis, “El fin de la Historia y el último hombre”, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel, “Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial”, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1997.
- “La era de los conflictos asimétricos”, Revista Defensa, disponible en:  
[http://defensa.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=68&Itemid=198](http://defensa.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=68&Itemid=198)
- REICH, Robert B., “El Trabajo de las Naciones, Capitalismo del Siglo XXI”, Javier Vergara Editor SA, Buenos Aires, 1993.



---

<sup>14</sup> Trabajo monográfico “Las FF.AA. Nacionales en el Combate de las Amenazas Emergentes”; Cnel. Luis V. Bachini – C.A.L.E.N. 2009.

---

# SEGURIDAD, DEFENSA Y DESARROLLO

## Utilización de las fuerzas armadas como instrumento del poder nacional

João H. Dalla Torre<sup>1</sup>

---

**Se relacionan los conceptos de Seguridad, Defensa Nacional y Desarrollo; con la intención de señalar la sinergia que surge de su conjunción y mostrar al factor militar como contribuyente de significación.**

---

### INTRODUCCIÓN

Mucho se ha hablado sobre la necesidad de la existencia de las Fuerzas Armadas (FF.AA.), principalmente en un mundo sin guerras y en países sin enemigos, donde se prioriza la resolución pacífica de los conflictos y donde los escasos recursos deben ser destinados al desarrollo nacional.

Durante muchos años las FF.AA. estuvieron exclusivamente desarrollando actividades direccionadas a la seguridad externa, con el objetivo de estar preparadas para el combate en un ambiente operacional de guerra regular o irregular.

Sin embargo, de una forma no oficial, o no reglamentaria, estuvieron empleando sus medios en acciones sociales, contribuyendo para el desarrollo del entorno de sus Organizaciones Militares.

Desde el movimiento llamado de “redemocratización” a mediados de los años 1980s, en la América Latina, ha empezado la discusión sobre la necesidad de aprovechamiento de la estructura en personal, material e instalaciones de las FF.AA. para la seguridad pública, control de fronteras, combate al narcotráfico y otras acciones, hoy por hoy a cargo de las Instituciones Policiales especializadas, bien como en acciones subsidiarias (acciones sociales, defensa civil, etc.), algunas veces en detrimento de sus principales funciones de defensa externa del país.

Existe la idea de que, sin enemigos que conduzcan acciones armadas contra la nación, las FF.AA. deben ser extintas o que sus atribuciones sean cambiadas para un mejor empleo de sus medios en provecho del país.

---

<sup>1</sup> El autor es Coronel de Caballería y de Estado Mayor del Ejército brasileño. Tiene postgrado en Educación Superior por la Universidad Federal del Río de Janeiro. Desempeñó funciones en diversas regiones del Brasil. Fue Observador Militar y Oficial de Estado-Mayor en la Misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) y oficial del Gabinete del Comandante en Jefe del Ejército brasileño. En el año 2009 realizó el Curso de Altos Estudios Nacionales en el Centro de Altos Estudios Nacionales - Montevideo, Uruguay.  
[dallat@terra.com.br](mailto:dallat@terra.com.br)

En realidad ¿cuál es la dimensión de seguridad, defensa y desarrollo?

¿Cómo las FF.AA. pueden cooperar con el empleo de sus efectivos, equipos e instalaciones en provecho del país?

¿Este empleo en actividades subsidiarias afecta la seguridad y defensa de la nación?

La propuesta de este artículo es relacionar los conceptos de defensa, seguridad y desarrollo y demostrar que el empleo de las FF.AA. en actividades de desarrollo nacional es una forma de mantenimiento de la seguridad de la nación.

## **DESARROLLO**

### **MARCO REGLAMENTARIO**

Normalmente las misiones de las FF.AA. en los diversos países está reglamentada en la Constitución y en Leyes Complementarias. Son compuestas por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea y son instituciones nacionales, permanentes y regulares.

En general tienen las atribuciones de Defender la Patria, Salvaguardar o garantizar los Poderes Constitucionales o la estructura del Estado, Garantizar o auxiliar en el Mantenimiento de la Ley y/o del Orden (actividades de policía), Cooperar con el Desarrollo Nacional, Cooperar con la Defensa Civil, entre otras.

**Defender la Patria** significa la preservación de la independencia, de la soberanía, de la unidad de las instituciones y de la integridad del patrimonio nacional, que cubre el territorio, los recursos humanos, recursos materiales y los valores históricos y culturales, frente al enemigo externo.

**Salvaguardar los Poderes Constitucionales** significa la preservación, en el marco de un estado democrático de derecho, la existencia y, especialmente, el libre ejercicio de los Poderes de la República - Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

**Garantizar la Ley y el Orden** significa asegurar, por determinación del Comandante en Jefe, normalmente el Presidente de la República, el encargo principal de mantenimiento del orden interno, cuando agotados o son insuficientes los demás medios competentes del poder del Estado.

**Cooperar con el Desarrollo Nacional** significa participar, en carácter subsidiario o permanente, de iniciativas adoptadas por el Gobierno para reducir los desequilibrios socioeconómicos; se traduce en el desarrollo de acciones en los ámbitos científico-tecnológico y socioeconómico en provecho de la comunidad nacional.

**Cooperar con la Defensa Civil** significa la participación, en carácter esporádico (excepcional), realizando acciones de prevención, de socorro, asistenciales y de recuperación con el objetivo de prevenir o minimizar los desastres naturales, preservar la moral de la población y restaurar la normalidad social.

Además de estas funciones, otras atribuciones son asignadas de acuerdo con las características de los países, como realizar el control de las fronteras (Ejército), controlar la

Marina Mercante y actuar como política naval (Marina), controlar el espacio aéreo y la aviación en general (Fuerza Aérea).

## MARCO CONCEPTUAL

### 1). La nación

**Ser Nacional** es el proceso de interacción humana, surgido en cierto lugar y a través de un particular devenir histórico, con sus propias creaciones y pautas espirituales, lingüísticas, técnicas, jurídicas, religiosas y artísticas.

Está elaborado sobre la base de un pasado común y aspira asimismo a un destino común, a través de la adhesión individual y colectiva al mismo. Se relaciona directamente con la Cultura de la Nación. Se evidencia en un conjunto de necesidades y aspiraciones cuya concreción constituye el fin supremo de la existencia del Estado<sup>2</sup>.

**El Poder Nacional** es "la capacidad de un grupo de Hombres y Medios que constituyen la Nación para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, de conformidad con la voluntad nacional"<sup>3</sup>.

También podemos definirlo como "Conjunto integrado de medios de que dispone una nación, provocados por la voluntad nacional, para conquistar y mantener los objetivos nacionales. El poder nacional se presenta como una síntesis de voluntades y recursos de todo tipo, destinados a cumplir un papel clave en la sociedad nacional, para garantizar su supervivencia, orden, equilibrio, coherencia y desarrollo ... En el concepto de poder nacional se encuentran dos elementos básicos: la voluntad de actuar y los medios para alcanzar los objetivos nacionales"<sup>4</sup>.

De esta forma se infiere que el Poder Nacional es el instrumento que tiene el país resultante de la relación sistémica de sus componentes - sistemas que constan de varios grupos sociales (Hombres), con expresiones de la conducta (Política, Económica, Psicosocial, Militar y Científico-Tecnológica) y los medios para conseguir y mantener sus objetivos. Por lo tanto, el uso del Poder Nacional está en su empleo, a través de Políticas y Estrategias que puedan crear las condiciones de Seguridad necesarias para el Desarrollo de la Nación. Por el estudio del Poder Nacional se puede cuantificar el Desarrollo Nacional, conocer su nivel.

### 2). Los Objetivos de una nación

**Objetivos Nacionales** son "aquellos que la nación busca satisfacer, debido a la identificación de las necesidades, intereses y aspiraciones en cualquier etapa de su evolución histórica y cultural, y se clasifican según su naturaleza en tres grupos: Fundamentales, del Estado y de Gobierno"<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> CAPPI, Heber. La Estrategia, los Sujetos y los Fines Estratégicos.

<sup>3</sup> ESG. Manual Básico: Assuntos Específicos. v.1, pág. 29.

<sup>4</sup> Manual de Campanha C 124-1 - Estratégia.

<sup>5</sup> Op. Cit., pág. 20.

**Objetivos Fundamentales** "son los Objetivos Nacionales que, dirigidos para la consecución de los más altos intereses de la Nación y la preservación de su identidad, siguen permanentes por mucho tiempo"<sup>6</sup>.

Siendo los más altos intereses establecidos en una nación, en particular por la Constitución Federal, esos objetivos se encuentran descritos como la construcción de una sociedad libre, la justicia y la solidaridad: el desarrollo nacional, la erradicación de la pobreza y la marginación, la reducción de las desigualdades sociales y regionales y la promoción del bien de todos (en la República Federativa del Brasil son Democracia, Integración Nacional, Integridad del Patrimonio Nacional, Paz Social, Progreso y Soberanía).

**Objetivos de Estado** "son los Objetivos Nacionales intermedios, con el fin de satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones, considerados de gran importancia para la conquista, consolidación y mantenimiento de los Objetivos Fundamentales"<sup>7</sup>.

Los mismos son establecidos por un Gobierno, con base en el consenso de las aspiraciones nacionales de gran relevancia, y deben ser buscados por los sucesivos gobernantes y, en caso necesario, con la contribución de otros objetivos intermedios. También podemos referirnos a ellos como Objetivos Coyunturales.

**Objetivos de Gobierno** "son Objetivos Nacionales intermedios, con el fin de satisfacer las necesidades inmediatas, intereses y aspiraciones, derivados de la situación económica de uno o más períodos de gobierno, debiendo preservar los Objetivos Fundamentales, como una síntesis teórica"<sup>8</sup>. Estos objetivos son presentados en las políticas desarrolladas por los gobiernos.

### 3). La Seguridad

**Seguridad** es "sensación de la garantía necesaria y esencial para una sociedad y cada uno de sus miembros, contra las amenazas de cualquier naturaleza."<sup>9</sup>

De esta manera, caracterizado por un sentimiento, es abstracta y subjetiva, difícil de medir, adoptando la idea de sentirse seguro debido a la ausencia de cualquier amenaza a la paz y la tranquilidad del Hombre, los llamados motivos de inseguridad. Éstos, conocidos por el término amenazas, deben ser combatidos con medidas, actitudes y acciones que se les opongan - llamadas de Defensa.

**Seguridad Nacional** es "la sensación de garantía para la nación, del logro y mantenimiento de sus Objetivos Fundamentales - por las amenazas del área externa o por inseguridad individual y/o de la comunidad que ha alcanzado alto grado de generalización y gravedad - proporcionada por la aplicación de su Poder Nacional"<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Op. Cit., pág. 20.

<sup>7</sup> Op. Cit., pág. 23.

<sup>8</sup> Op. Cit., pág. 24.

<sup>9</sup> Op. Cit., pág. 57.

<sup>10</sup> Op. Cit., pág.61.

También podemos decir que seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política y coerción económica, de manera que libremente puedan perseguir su propio desarrollo y el progreso. La seguridad de las personas y comunidades que conforman los estados está garantizada por el ejercicio de la libertad y los derechos políticos, sociales y económicos individuales, y la preservación o restauración de un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras.

**Seguridad Individual** "es la garantía al hombre de los derechos de libertad, propiedad, movilidad, protección contra la delincuencia y, así como, la adopción de soluciones de sus problemas básicos como la salud, la educación, la justicia y la supervivencia".<sup>11</sup>

**Defensa** "es el acto o conjunto de actos llevados a cabo para obtener o resguardar las condiciones que proporcionan la sensación de Seguridad"<sup>12</sup>.

Relacionando el concepto de defensa en el espectro de la seguridad, debemos recordar las palabras del Mariscal Castelo Branco, llamando la atención sobre las diferencias de cobertura entre la seguridad y la defensa "... *el concepto tradicional de la Defensa Nacional hace hincapié en los aspectos militares de la seguridad y los problemas conexos de la agresión externa. La noción de seguridad nacional es más amplia. Comprende, por así decirlo, la defensa global de las instituciones, incorporando así aspectos psicológicos, la preservación del desarrollo...*"<sup>13</sup>.

Se ve, pues, que el concepto de seguridad se asocia con un estado de protección y el concepto de defensa implica acciones, actitudes y medidas. Mientras que la defensa implica medidas que incluyen, principalmente, la aplicación directa del instrumento militar, establecidas en un marco definido de amenazas, la seguridad puede estar relacionada con una serie de amenazas no-ortodoxas, para las cuales se aplica respuesta militar tradicional como a, por ejemplo, la delincuencia organizada y la inestabilidad política y social.

De esto se deduce, pues, que las FF.AA. son principalmente —pero no únicamente— los medios de defensa del Estado, lo que no excluye el apoyo a los órganos institucionales destinados específicamente a la seguridad pública.

El componente preventivo de la defensa se encuentra en la promoción de la actividad diplomática como el principal instrumento de resolución de conflictos, basada en la existencia de una estructura militar creíble, capaz de efecto disuasorio.

#### 4). El Desarrollo

**Desarrollo Nacional** es "el proceso global de fortalecimiento y mejora del Poder Nacional, en particular de sus bases - Hombre, Tierra e Instituciones - con el fin de la conquista, el mantenimiento de los Objetivos Nacionales y la consecución del Bien Común"<sup>14</sup>.

Por lo tanto, el proceso de Desarrollo Nacional se puede entender mediante el examen de la evolución de su poder en la transformación que la sociedad, individuo o grupo, incluidos

<sup>11</sup> Op. Cit., pág. 58.

<sup>12</sup> Op. Cit., pág. 58.

<sup>13</sup> Conferencia inaugural del año 1967, en la Escuela Superior de Guerra de Brasil.

<sup>14</sup> Op. Cit., pág. 52.

los militares, es capaz de realizar, en la búsqueda y el mantenimiento del Bien Común, no siempre pudiendo ser presentado cuantitativamente.

Al final de la Cumbre sobre **Desarrollo Social** en 1995, en Copenhague, los países de las Naciones Unidas (ONU) aprobaron una declaración que pone de relieve, por una parte, la relación entre el desarrollo social y la justicia social y, por otra, entre la paz y la seguridad, y hace hincapié en la importancia de la democracia y la gobernabilidad que rindan cuentas a la población, para el logro de un desarrollo sostenible centrado en las personas y en los aspectos sociales.

Los Objetivos del Milenio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fueron establecidos a la luz de este paradigma y proponen que los principios y las propuestas políticas se traduzcan en las estrategias nacionales de desarrollo que incorporen el desarrollo científico y tecnológico, el crecimiento económico y la gobernabilidad democrática, que preste cuentas ante la población.

### 5). La Cohesión

Desde el punto de vista estratégico y la construcción del proyecto nacional, podemos decir que las políticas sociales están destinadas a la cohesión social y por lo tanto a la cohesión nacional.

La **Cohesión Nacional** está estrechamente vinculada a las ideas de la soberanía nacional, la territorialidad, el desarrollo económico sostenido y a un seguro grado de autonomía. Observamos que la **Cohesión Social** está vinculada también al capital social - un conjunto de valores éticos, morales y culturales, que, como una fuerza magnética, mantiene unida las comunidades e incluso la nacionalidad en los tiempos de bonanza o de extrema adversidad.

La realidad nos obliga a revisar el concepto de seguridad nacional a la luz del desafío de mantener la cohesión social y la definición de calidad de inserción que un país tiene la intención de lograr en la comunidad de naciones.

### 6). Situación actual

En el plano internacional, el fin de la Guerra Fría condujo a la realineación de los países alrededor de los polos ya no ideológicos, pero en ejes económicos.

Los recientes conflictos internacionales ya no fueron motivados por la lógica ideológica, sino económica, en los cuales la geopolítica se fusiona con la matriz energética o con la búsqueda de nuevos mercados. El mundo no se divide más entre capitalistas y comunistas, sino entre países desarrollados y subdesarrollados, ricos y pobres. La soberanía nacional en esta nueva dinámica, involucra otros factores distintos de los que se movían en el mundo en la post-guerra. Éstas son algunas consideraciones:

- los países subdesarrollados son rehenes de los mercados financieros internacionales, limitando su capacidad de inversión y, en última instancia, imponiendo condiciones a fin de inducir a las prioridades nacionales;

- la capacidad de crear, dominar y utilizar conocimientos avanzados en áreas como biotecnología, energía, microelectrónica, transporte, construcción, agricultura, medicina, equipo militar y aeroespacial, entre otros, separa los ricos de los pobres. La dependencia tecnológica es un factor de incertidumbre estratégica;
- el acceso a un suministro suficiente de agua y de energía es un factor estratégico de seguridad nacional y, seguramente, causa de futuros conflictos internacionales;
- la capacidad para comprender, predecir y gestionar, a través de acciones de inteligencia, posibles conflictos, internos y externos, que amenazan la cohesión nacional y la inviolabilidad de las fronteras nacionales es muy compleja y afecta a la defensa;
- la inclusión de todos los ciudadanos, llevándolos a la condición de ciudadanía plena, con acceso a derechos básicos y a las oportunidades para realizar plenamente sus libertades civiles y humanas, debe ser la gran tarea corriente y el pilar del proyecto de nación que un país desea tener; y
- la cohesión social y la protección de la soberanía nacional también asumen una real capacidad para proteger las fronteras nacionales contra la delincuencia organizada y las acciones hostiles de los agentes externos con el fin de preservar la integridad territorial y la autoridad nacional y prevenir el movimiento de drogas y armas, por ejemplo.

Para que estos objetivos se logren, las fuerzas de defensa necesitan invertir en su personal, capacitándoles particularmente en tareas de inteligencia, y volver a equiparse adecuadamente.

De acuerdo con la Santa Sede, un mundo que deja a millones de sus ciudadanos al margen del progreso, no tiene derecho a reclamar el título de "global". El término "global" debe convertirse en un sinónimo de "incluyente". En palabras del Papa Juan Pablo II, necesitamos una Globalización de la solidaridad, una globalización sin marginación. El desarrollo social es el desarrollo inclusivo - en la economía, en el acceso a la educación, en la salud y en la nutrición. La otra alternativa, basada en la exclusión, es la productora de la violencia, la intolerancia y el miedo.

## **CONCLUSIONES**

Las FF.AA. constituidas por la Marina, el Ejército y la Fuerza Aérea, siendo instituciones nacionales permanentes y regulares, representan uno de los componentes del Poder Nacional, cuyo fortalecimiento ocurre por medio de la preparación y el empleo de esas Fuerzas en el cumplimiento de sus misiones, constitucionales y legales, favoreciendo las condiciones de seguridad necesarias al proceso de desarrollo de la nación y a la búsqueda y mantenimiento de los Objetivos Nacionales - Fundamentales, de Estado y de Gobierno, derivados de las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad, de situaciones coyunturales, de gran importancia para el logro y mantenimiento de los Objetivos Fundamentales.

Por ser la Seguridad Individual la garantía al hombre de los derechos de libertad, de propiedad, de movilidad, de protección contra la delincuencia y así como, el encauzamiento de soluciones de sus problemas básicos como salud, educación, justicia y medios de subsistencia, es la base de la Seguridad Nacional, que está directamente relacionada con la preservación de los objetivos fundamentales.

La seguridad, por ser el sentimiento de garantía contra amenazas de toda índole, incluye, también la comprensión de la defensa, representada por las medidas y acciones para contrarrestar estas amenazas.

El empleo de las FF.AA. como un instrumento del Poder Nacional es utilizarlas a través de Políticas y Estrategias que propicien condiciones de Seguridad necesarias al proceso de Desarrollo de la nación. Cuando no hay otro medio más adecuado, la nación utiliza de estas Fuerzas para llevar a cabo el Desarrollo.

Históricamente, las Fuerzas Armadas en todos los países han puesto en práctica una parte importante de sus esfuerzos en atender las necesidades de carácter social. Por conocer a fondo las consecuencias de los conflictos humanos, cuando elevado a su más alto nivel —la guerra— los militares dedican sus vidas a evitarlos.

No hay mejor manera de evitar los conflictos humanos que elevar las condiciones de vida de los ciudadanos, ponerlos en un entorno socialmente equilibrado, haciéndoles ver el mundo que los rodea como algo que es bueno para ellos y debe por lo tanto ser preservado, mostrarles que la destrucción de los cimientos de la sociedad en que operan significará la destrucción de su mundo, tomar conciencia de que la subversión de los valores democráticos y republicanos puede significar el sacrificio de la libertad, darles la certeza que la preservación de la libertad sólo se hará por el respeto a la ley y que todo esto sólo sucederá cuando sean universalizados los fundamentos de la sociedad moderna - educación, salud, vivienda y seguridad.

El constante trabajo de las FF.AA. contribuye, dentro de sus posibilidades, para que estas demandas de la sociedad sean parte del día a día del pueblo.

Aunque institucionalmente responsables por la defensa, las FF.AA. son parte de los demás órganos del Estado en la construcción social del marco social aún incompleto. Forman recursos humanos, controlan el tráfico aéreo y las aguas, tienen la capacidad de operar hospitales, construir casas y caminos y llevar la ciudadanía a las comunidades más necesitadas en el país.

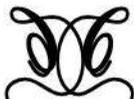
Estas acciones, permanentes y presentes en todo el territorio nacional, nos presentan reflejos positivos sobre la Seguridad y el Desarrollo de las naciones.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

BRASIL. Ministério da Defesa. Pensamento Brasileiro Sobre Defesa e Segurança. v. 1 - Reflexões sobre Defesa e Segurança: uma estratégia para o Brasil. Brasília, DF: MD, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Pensamento Brasileiro Sobre Defesa e Segurança. v. 2 - O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança. Brasília, DF: MD, 2004.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Pensamento Brasileiro Sobre Defesa e Segurança. v. 3 - As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do Brasil. Brasília, DF: MD, 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Pensamento Brasileiro Sobre Defesa e Segurança. v. 4 - Desafio na atuação das Forças Armadas. Brasília, DF: MD, 2004.
- \_\_\_\_\_. Comando do Exército. Manual de Campanha C 124-1 - Estratégia. Brasília, DF: EME, 2001.
- CAPPI, Heber. La Estrategia, los Sujetos y los Fines Estratégicos. Charla proferida durante el Curso de Altos Estudios Nacionales en 16 de marzo de 2009.
- CAVALCANTI, Costa. Brasil Potência. São Paulo, SP, Reunidas, 1972.
- COMBLIN, Joseph. A Ideologia de Segurança Nacional. Rio de Janeiro, RJ, Civilização Brasileira, 1977.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). Manual Básico: Assuntos Específicos. Rio de Janeiro, RJ, 2009. v.1.
- \_\_\_\_\_. Manual Básico: Elementos Doutrinários. Rio de Janeiro, RJ:, 2009. v.2.





---

# CULTURA DE LA INTELIGENCIA EN CANADÁ<sup>1</sup>

## Una evaluación

Stephane Lefebvre<sup>2</sup>

---

### RESUMEN

*En Canadá, la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en inteligencia o algún uso de ella. En este ensayo, voy a argumentar que la cultura de inteligencia en Canadá, hasta el punto en que se puede apreciar, existe al margen de la política de la nación, dándole solamente importancia cuando se perciben tiempos de grandes escándalos o fracasos. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas internacionales y discursos sobre la capacidad relativa de los estados. Otras razones incluyen la falta de masa crítica de eruditos y periodistas para educar a los ciudadanos canadienses y oficiales en asuntos de inteligencia en perspectivas multidisciplinarias, y la falta de una estrategia de inteligencia nacional o una visión a largo plazo del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá. Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá no vea a la inteligencia como un gran recurso de poder nacional, será muy difícil que una verdadera cultura de inteligencia canadiense pueda emerger más allá de los límites de la comunidad de inteligencia con una capacidad completa e independiente para impulsar la inteligencia nacional. Los cambios de post – 9/11 van a necesitar más tiempo para madurar y cumplir con los efectos deseados.*

### INTRODUCCIÓN

La inteligencia contribuye a la fuente de poder nacional de un país. Las figuras claves en el liderazgo de las potencias mayores, incluyendo los Estados Unidos, El Reino Unido, Francia y Rusia, no podrían estar donde están sin la deliberada aparición de inteligencia estratégica. Este no es el caso de Canadá, donde la inteligencia tradicionalmente ha jugado más bien un papel insignificante en la toma de decisiones. Líderes políticos, funcionarios de alto nivel, y diplomáticos raramente mencionan algún interés en la inteligencia o algún uso de ella. En una forma decisiva, el antiguo diplomático canadiense, Peter Johnston, reveló en sus

---

<sup>1</sup> Extraído de “Democratización de la Función de Inteligencia – El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica”, National Defense Intelligence College, Washington, DC, Enero de 2009, pp. 365-386.

<sup>2</sup> El Sr. Stephane Lefebvre es Jefe de Sección del Centro de Análisis Estratégico en el Center for Operational Research and Analysis (CORA), Defence Research and Development Canada (DRDC). Ha escrito extensamente sobre asuntos relacionados con la Inteligencia y la Seguridad Europea. Los puntos de vista expresados en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan la posición oficial del Gobierno del Canadá ni de alguno de sus departamentos o agencias. El autor desea agradecer al Dr. Russell Swenson y al Sr. Greg Smolynech por sus comentarios y sugerencias a las primeras versiones del presente ensayo.  
[stephane.lefebvre@drdc-rddc.gc.ca](mailto:stephane.lefebvre@drdc-rddc.gc.ca).

memorias en 1972, que el secretario de la Oficina de Consejo Privado (el vice – ministro del Primer Ministro, Secretario del Gabinete, y Jefe de Servicio Público), preguntó porqué el país está gastando dinero en inteligencia, qué es inteligencia, y si es necesaria. Se realizaron dos estudios, uno tras otro, para contestar las preocupaciones del secretario, concluyendo ambas, después de consultas con Londres y Washington, que gastar dinero en las capacidades de inteligencia de Canadá sería después de todo, dinero bien gastado.<sup>3</sup>

Este ejemplo expresa vívidamente el argumento planteado con frecuencia por profesionales y académicos de la inteligencia canadiense de que su país no tiene suficiente cultura de inteligencia, si es que alguna pudiera ser percibida. Una de las razones principales de esta situación es la cultura estratégica de Canadá, que privilegia factores teóricos reflejados en normas y discursos internacionales sobre la consideración de la capacidad relativa de los estados.<sup>4</sup> De este último surgirían los conceptos de desafíos y de oportunidades internacionales, que resultan centrales para una cultura de inteligencia. Pues, en este trabajo, voy a discutir la cultura estratégica de Canadá en tanto provee el contexto necesario para evaluar el lugar de la Inteligencia en Canadá. La manera en que los canadienses son, y cuáles son sus símbolos (ej. el castor, la policía real montada canadiense, jockey sobre hielo), sus mitos (ej. Canadá es un país pacifista), y sus metáforas (ej. agente honesto, poder mediano, contrapeso) con relación a asuntos del extranjero y defensa, predisponen a los canadienses a ver la inteligencia bajo una luz particular.<sup>5</sup> Algunos rápidamente argumentan que la estrategia cultural de Canadá está mal definida<sup>6</sup>, porque los intereses estratégicos del país están mal entendidos por los políticos, y para los funcionarios públicos están por detrás de la promoción y proyección de los valores canadienses en el exterior. Esto se debe al hecho de que mayoritariamente, como ha resaltado el historiador Jack Granatstein, “Canadá es un país sin mucho sentido de su historia, e inevitablemente los mitos florecen donde los hechos no son enseñados, son deliberadamente olvidados o fácilmente ignorados”<sup>7</sup>.

### **IDENTIDAD NACIONAL CANADIENSE**

Hoy en día, la identidad tradicional nacional de Canadá, (Francés, Inglés y Católico – Protestante, a menudo en tensas relaciones)<sup>8</sup> está siendo redefinida al aumentar la

---

<sup>3</sup> Peter Johnston, *Cooper’s Snoopers and Other Follies: A Memoir about Spies, Diplomats and Other Rascals* (Victoria: Trafford Publishing, 2002), p. 108 – 109.

<sup>4</sup> En otras palabras, planteo que en el contexto canadiense las ideas y los factores ideológicos (los cuales refieren a variables como cultura política, creencias, percepciones, identidades, normas internacionales y nacionales), pueden ser culturalmente más significativos aún que los factores primarios (como las capacidades, patrones de alianzas, el balance del poder militar, los recursos económicos, etc.). Para un panorama sobre el rol de las ideas en los asuntos internacionales, ver Colin Hay, *Political Analysis: A Critical Introduction* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

<sup>5</sup> Ver Davis Haglund, “What Good Is Strategic Culture? A Modest Defence of an Immodest Concept”, ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (Montreal, March 17, 2004), p. 18, 23 – 26.

<sup>6</sup> El punto está fuertemente discutido en Scot Robertson, “Years of Innocence and Drift: The Canadian Way of War in the Post – Cold War Era”, en *The Canadian Way of War: Serving the National Interest*, editado por el Cnl Bernd Horn (Toronto: Dundurn Press, 2006), p. 359 – 368.

<sup>7</sup> J.L. Granatstein, “The peacekeeping myth: “Canadians keep the peace; American fight wars, “goes the cliché, “The National Post, 31 January 2007, p. A19.

<sup>8</sup> Robert Bothwell, *The Penguin History of Canada* (Toronto, Penguin Canada, 2006), p. 435.

diversidad cultural, lingüística, étnica y religiosa. El resultado del censo de 2001 demuestra que Canadá no representa a una población homogénea<sup>9</sup>, sugiriendo que lo que está trascendiendo estas múltiples diversidades es una identidad cívica compartida basada en un conjunto de valores, conexiones puntuales de la comunidad (a través de la infraestructura, interacciones y programas de colaboración sectorial – ej. instituciones como la Corporación de Televisión Canadiense, y el sistema de atención sanitaria, etc.), y una cultura que acepta diferencias, todas enmarcadas y promovidas en una gran parte por el gobierno federal. Los valores principales, los componentes claves de la identidad nacional de Canadá, giran en torno de las nociones de la diversidad, la paz, la igualdad, la justicia y la democracia.<sup>10</sup> Una diversidad abarcada por la mayoría de los canadienses, está encarnada en los componentes principales de la legislación federal, incluyendo el Charter of Rights and Freedom, The Official Language Act, The Canadian Multiculturalism Act, y The Employment Equity Act. En el 2004, la mayoría de los canadienses solían ver a Canadá primero como una federación multicultural, y solo el 20 por ciento como un país multinacional con tres naciones fundadoras (Francia, Inglaterra y Aborigen).<sup>11</sup> En este contexto, la construcción de una identidad nacional basada en lo étnico es una práctica que ha quedado en el pasado, remplazada por la idea que Canadá no es una nación étnica, sino una nación civil en la que los contratos sociales están anclados en el Charter of Rights and Freedom, y el multiculturalismo.<sup>12</sup> En función de lo anterior, no debería sorprender que la mayoría de los canadienses (tres de cinco), pese a la agudeza de la amenaza terrorista, se oponga a la discriminación por apariencias individuales por parte de los organismos de seguridad y agencias de inteligencia. Sin embargo, el treinta y cuatro por ciento de esos opositores a la discriminación racial, se basa en motivos morales y el diecisiete por ciento considera que esa manera de tratar la seguridad es inefectiva, sugiriendo tensiones persistentes entre la necesidad de sentirse seguro y ser tolerante.<sup>13</sup>

### **LOS CANADIENSES Y ASUNTOS EXTRANJEROS**

Siendo una potencia pequeña antes de la Segunda Guerra Mundial, Canadá emergió de ese conflicto como un participante activo en los asuntos del mundo. Adoptando el mantra de “Poder Mediano”, despojándose a si mismo de muchos de sus militares activos –Canadá fue la tercera fuerza más grande entre los aliados– volcándose de manera consciente hacia la obtención de influencia en lugar de depender de un estricto poder material (económico y militar) para lograr sus objetivos internacionales. La seguridad colectiva a través de

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, en Canadá, cerca de la quinta parte de la población no habla ni inglés ni francés, las dos lenguas oficiales. Los canadienses poseen huellas originales de no menos de 249 grupos etno- culturales y el 85 por ciento de la población del Canadá adhiere a 33 diferentes religiones del mundo. Joanna Anneke Rummens, “Diversity, Identity and Belonging,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 39 – 42.

<sup>10</sup> Erin Tolley, “National Identity and the “Canadian Way”: Values, Connections and Culture”, *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 11 – 15.

<sup>11</sup> Jack Jedwab, “The Myth of Canada as a multinational Federation,” *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 21.

<sup>12</sup> Chantal Bernier, “Mon pays ce n’est pas un pays, c’est une idée....”, *Canadian Diversity*, Vol. 3, Nº 2 (Spring 2004), p. 16 – 18.

<sup>13</sup> Doug Fischer, “Many Canadians OK with racial profiling”, *The Windsor Star*, 9 September 2006, p. A6.

cooperación internacional y organizaciones constituyó la base de la propuesta del país en la seguridad, creyendo que la seguridad interna empieza con la seguridad en el extranjero. Esta propuesta quedó reflejada, en particular, con los acuerdos de inteligencia extranjera de Canadá con inteligencia de señales, (el UK-USA Acuerdo de Seguridad)<sup>14</sup> acuerdos con aliados cercanos en inteligencia de defensa (por ejemplo en NATO, NORAD y entre los aliados anglosajones – CANUKUS y AUSCANUKUS).

Que en ocasiones, en algunos temas, Canadá haya logrado un nivel de influencia que excede sus capacidades no está en duda. Sin embargo, como argumenta Jennifer Welsh, esto fue causado principalmente por la habilidad de Canadá para aplicar procesos y tácticas con efecto, y no por su habilidad para reunir la capacidad material necesaria para lograr sus objetivos.<sup>15</sup> Este punto debe ser tenido seriamente en cuenta ya que la influencia no viene de lo que uno dice, sino de las capacidades que uno pone sobre la mesa.<sup>16</sup> Efectivamente, según Welsh, en el contexto post-9/11, la noción de “poder mediano” ha perdido su lustre, y para los canadienses jóvenes es igual que conformarse con mediocridad. Un estudio hecho en el 2005 por Ipsos-Reid del Instituto de Canadá del Centro Internacional de Woodrow Wilson y el Instituto de Canadá en Asuntos de América del Norte da crédito a esta opinión, ya que el cincuenta y seis por ciento de los canadienses consideraron que su país es una fuerza débil en asuntos mundiales, resultado que contradice a otra encuesta realizada el año pasado, en la que un setenta y seis por ciento de los canadienses están de acuerdo con la declaración de que “Canadá es un actor principal en asuntos mundiales”<sup>17</sup>. Estas dos encuestas sugieren que los canadienses no tienen buena idea del lugar de Canadá en asuntos alrededor del mundo, ni de su habilidad y capacidad para producir cambios y actuar según sus intereses. Es generalmente seguro argumentar que los canadienses tienen poco interés en la política extranjera y que sus opiniones en asuntos de la política extranjera están fragmentadas.<sup>18</sup>

Esta “larga escala de ambivalencia y falta de entendimiento sobre la naturaleza del poder y la fuente de influencia auténtica en asuntos internacionales”<sup>19</sup> entre los canadienses ha permitido a los gobiernos Liberales post-Segunda Guerra Mundial a perseguir una política extranjera enfocada en los valores canadienses y en la noción de que el “multilateralismo debe ser la fuente principal para Canadá de autoridad moral en asuntos internacionales,”<sup>20</sup> sin importar cuales son los intereses nacionales de Canadá en términos de

---

<sup>14</sup> Ver Jeffrey T. Richelson and Desmond Ball, “The Ties That Bind: Intelligence Cooperation Between the UKUSA Countries” (Boston: Allen & Unwin, 1985).

<sup>15</sup> Respuesta de Jennifer Welsh en “What is a Canadian: Fourty-Three Thought-Provoking Responses”, editado por Irvin Studio (Toronto: McClelland & Stewart, 2006), p. 255.

<sup>16</sup> Roy Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty” (Montreal & Kingston: McGill-Queens University Press, 2006), p. 15.

<sup>17</sup> Ipsos-Reid, A Public Opinion Survey of Canadians and Americans, Final Report (May 2005), p. 7.

<sup>18</sup> William Hogg, “Plus ça change: Continuity and Culture In Foreign Policy White Papers”, *Internacional Journal*, Vol.59, No.3 (Summer 2004).

<sup>19</sup> Este argumento ha sido totalmente desarrollado y empíricamente fundamentado en Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty”. La cita pertenece a la p.5.

<sup>20</sup> Rempel, “Dreemland: How Canada’s Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty”, p.68.

beneficiar directamente a los canadienses ordinarios. Los gobiernos conservadores han tenido grandes dificultades al revisar este modelo –incluyendo el incremento de la capacidad material de Canadá para ser una fuerza en el mundo– que a través del tiempo se ha convertido en la necesidad de diferenciar Canadá de los Estados Unidos, y decisiones que algunos podrían argumentar que están en contra de los intereses de Canadá (ej. la negación a participar en la defensa de misiles de Estados Unidos, aunque Canadá sería directamente afectada por cualquier ataque con misiles estratégicos en contra de los Estados Unidos).

Que Canadá “no es un líder destacado en un solo dominio de asuntos mundiales o política pública internacional”<sup>21</sup>, a pesar de sus condiciones geográficas y sus recursos, es claramente desconcertante para muchos. Para el científico político Thomas Homer-Dixon, esto puede ser explicado por la reticencia de los canadienses “para enfrentar la realidad de nuestra actuación de segunda clase en muchas áreas, y hacer algo al respecto. Nosotros estamos muy cómodos con nuestro estatus promedio, o tal vez mediocre. Estamos muy contentos con nuestra complacencia, y muy seguros en nuestra santurronería.”<sup>22</sup> En vano, los diplomáticos canadienses continúan creyendo que Canadá es impresionante en los escenarios mundiales por su estatus de “poder-mediano”<sup>23</sup> como durante la Segunda Guerra Mundial cuando rápidamente reconoció que no era una gran potencia y consecuentemente actuó en persecución de sus propios intereses.<sup>24</sup>

### **LOS CANADIENSES Y LOS ESTADOS UNIDOS**

En los diarios escritos durante un período de ocho años (1981-1989) como embajador de Canadá en los Estados Unidos, Allan Gotlieb cándidamente comentó que los asuntos oficiales extranjeros de Canadá eran anti-americanos y que había muy pocas esperanzas en cambiar sus mentalidades ya que ellos pasan su tiempo enfocados en diferenciar las políticas canadienses con las de los norteamericanos.<sup>25</sup> Las opiniones de los diplomáticos y líderes de Canadá no están necesariamente en desacuerdo con la mayoría de la población canadiense. El antiamericanismo de hoy en Canadá, ciertamente parece ser una característica decisiva del ser canadiense, y al mismo tiempo los canadienses son consumidores ávidos de los productos y cultura de los Estados Unidos.

Bárbara Ann Allen capta muy bien la aptitud de los canadienses hacia los Estados Unidos cuando escribe que “Los canadienses tienen frecuentemente una opinión muy insular de ellos mismos. A pesar de ser un país de inmigrantes, existe la sensación de que podemos funcionar en una burbuja, trabajando con los Estados Unidos en términos de comercio y reclamo de beneficios, y solamente comprometidos en términos de defensa cuando les

---

<sup>21</sup> Thomas Homer-Dixon’s response in “What is a Canadian”, p.9.

<sup>22</sup> Thomas Homer-Dixon’s response in “What is a Canadian”, p.9.

<sup>23</sup> William How and Andrew F. Johnson, “Canadian Foreign Policy and the Middle East: Theory and Practice”, ensayo presentado en el encuentro anual de la International Studies Association (San Diego, March 2006), p.3.

<sup>24</sup> Bothwell, “The Penguin History of Canada” p.360.

<sup>25</sup> Paul Gessell, “Foreign Affairs Rife with Anti-Americanism: Gotlieb”, The Ottawa Citizen, 29 November 2006, p.A1. Ver Allan Gotlieb, “The Washington Diaries” 1981-1989 (Toronto: McClelland & Stewart, 2006).

conviene. Los canadienses critican a los Estados Unidos por sus aparentes fallas para entender a Canadá, y a la vez, a menudo reclaman alguna forma de superioridad moral pasiva.”<sup>26</sup> Según los estudios Pisos-Reid en el 2006 para el Instituto de Canadá del Centro Internacional Woodrow Wilson y el Instituto de Asuntos de Norte América, un cincuenta y ocho por ciento de los canadienses cree que los Estados Unidos son un amigo y aliado muy cercano (cincuenta y tres por ciento en el 2005 y sesenta por ciento en el 2002), mientras que un sesenta y tres por ciento (sesenta por ciento en el 2005 y un cincuenta y seis por ciento en el 2002) de los americanos identificaron al Reino Unido como el mejor amigo y aliado de los Estados Unidos, y solamente un diecisiete por ciento a Canadá (catorce por ciento en el 2005 y un dieciocho por ciento en el 2002). En asuntos de seguridad e inteligencia, no hay ningún amigo o aliado más cercano a Canadá que los Estados Unidos. La geografía, personalidades culturales similares, un historial de trabajo conjunto y desafíos de seguridad similares los hacen aliados naturales de inteligencia. La reciente Comisión canadiense de consultas sobre las acciones de los Oficiales canadienses en relación al caso de Maher Arar, un ciudadano canadiense que fue enviado por las autoridades americanas desde Nueva York a Siria y allí posteriormente torturado, es improbable que afecte los sólidos fundamentos de la colaboración de inteligencia entre Canadá-Estados Unidos en el largo plazo, aunque se requerirán ciertos ajustes en las modalidades de compartir inteligencia por el lado canadiense para asegurar que no sea diseminada inteligencia errónea. El impacto de la Comisión de Investigaciones en opiniones públicas ya se está desvaneciendo, según un estudio realizado en agosto del 2006, que demostró que el cuarenta y ocho por ciento de los canadienses apoyaban la estrecha cooperación con los Estados Unidos en la guerra contra el terrorismo.<sup>27</sup>

### **CANADIENSES Y LA DEFENSA NACIONAL**

El hecho que la política extranjera provea la estructura dentro de la cual la política de defensa es formulada es una práctica aceptada en Canadá, pero este no ha sido siempre el caso. Las críticas de Defensa, al igual que las críticas sobre la Política Exterior, han sido dirigidas hacia casos especiales (en 1964, 1971, 1987, 1992, 1994, 2005) y claramente “no resultó en un método comprensivo global para formular largos y perdurables planes de defensa que estén de acuerdo con la política extranjera”.<sup>28</sup> Al contrario, reflejaron principalmente “las preferencias del Primer Ministro de turno”.<sup>29</sup>

Ahora, muchos canadienses comparten la idea simplista de que Canadá solamente utiliza fuerza militar altruista, aunque en la era post-Guerra Fría, las fuerzas armadas de Canadá han sido usadas en una variedad de misiones además de mantenimiento de la paz, si

---

<sup>26</sup> Barbara Ann Allen, “Like a Sub Adrift: Defence Policy as a Litmus Test for the Martin Government”, en “how Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority”, edited by G. Bruce doren (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 60.

<sup>27</sup> Max Harrold, “Quebecers not too worried about terror attack”, *The Gazette* (Montreal) 6 September 2006, p. A11.

<sup>28</sup> Howard G. Coombs and Richard Goette, “Supporting the Pax Americana: Canada’s Military and the Cold War”, en “The Canadian Way of War”, p. 268.

<sup>29</sup> Allen, “Like a Sub Adrift”, p. 61.

bien enfocada en un nivel táctico más que estratégico. En estos casos, el costo, responsabilidad y víctimas tienen que mantenerse a un mínimo, y de acuerdo con el acercamiento adverso a los riesgos, demostrado por los políticos respecto a la seguridad extranjera.<sup>30</sup>

A pesar de la abundante historia militar y gran actuación en guerras, los canadienses hoy en día no están aplastantemente dispuestos a entretener grandes presupuestos para las fuerzas armadas y no los ven comprometidos en operaciones donde tengan que usar la fuerza para imponer el orden.<sup>31</sup> Por ejemplo, la creencia que los argumentos legales son suficientes para responder a las reclamaciones que afecten el interés nacional de Canadá sigue siendo dominante entre los canadienses. Cuando se les preguntó, en un estudio hecho en febrero del 2007, si las tropas deberían ser desplegadas para afirmar la soberanía de Canadá sobre el Ártico, solamente el dieciocho por ciento de los canadienses apoyaron esta postura, en tanto la mayoría, un cincuenta y dos por ciento, apoyó la moción de que Canadá debería hacerlo solamente a través de autoridades legales.<sup>32</sup>

### **Como explica Bárbara Ann Allen:**

Los canadienses seguimos creyendo que a pesar del marcado debilitamiento militar, mantenemos un reclamo de influencia más que proporcional en el escenario mundial, un reclamo que surge de un muy antiguo récord estelar de mantenimiento de la paz. Pero las misiones de paz tradicionales no son lo que se necesita en el ambiente actual. Aunque los canadienses son patrióticos cuando las cosas se ponen difíciles y hay que poner el hombro, como ciudadanos no están frecuentemente dispuestos a apoyar una defensa por la fuerza y, las duras opciones, compromisos y sacrificios posteriores necesarios consistentes en gastos sociales menos generosos o impuestos más altos para una reconstrucción detallada de los requerimientos militares. Es mucho más fácil dejar que los Estados Unidos se encargue de ello. En términos de defensa, los canadienses son frecuentemente “gorreros”.<sup>33</sup>

Durante la Guerra Fría, la participación canadiense en misiones militares fue enfocada en operaciones de nivel táctico. Como resultado, esta mentalidad ha demostrado dificultades para cambiar el contexto hacia las complejas misiones de la post-Guerra Fría, donde las decisiones tácticas frecuentemente tienen un impacto desproporcionado en niveles estratégicos y operacionales. Comandantes del ejército canadiense, que respondieron a esta nueva realidad, están otorgando prioridad a Inteligencia que nunca existió durante la Guerra

<sup>30</sup> Bernd Horn, “Introduction”, en “The Canadian Way of War”, pp. 11-16.

<sup>31</sup> Este es el caso de la actual misión canadiense en Afganistán. The Economist capturó muy bien esta disposición mental: “Los canadienses se sienten hoy en día asqueados de la idea de tener un ejército que realmente pelee. La mayoría preferiría que sus soldados hicieran cosas agradables, como distribuir comida, reconstruir comunidades destruidas o donar cascos azules para las Operaciones de Paz tradicionales de las Naciones Unidas”. Ver “Accentuating the positive”, The Economist, 3 March 2007, p. 46.

<sup>32</sup> The Ottawa Sun, 23 February 2007, p. 7.

<sup>33</sup> Allen, “Like a Sub Adrift”, p. 60.

Fría<sup>34</sup>. La inteligencia militar está ahora más valorada que nunca, pero esto crea desafíos para oficiales de inteligencia y operativos que tienen que adaptarse y responder a nuevos requerimientos abarcando los dominios estratégicos, operacionales y tácticos.<sup>35</sup> Estos están compuestos, según los oficiales de inteligencia militar canadiense, por una doctrina que aún sigue estando informada por sus predecesores de la Guerra Fría y que está necesitando una mayor revisión.<sup>36</sup>

Cabe notar que la rama de los servicios de inteligencia militar de Canadá tiene una gran historia que se remonta a un siglo atrás, que desafortunadamente se desconoce entre el público en general y en ambientes académicos.<sup>37</sup> Contrariamente a los Estados Unidos, los esfuerzos de inteligencia militar de Canadá, sean de nivel estratégico, operacional o táctico, son pequeños (menos de mil empleados), limitados dentro de la estructura burocrática del Departamento de Defensa Nacional y dentro de las unidades militares (a nivel de brigada y por debajo), y raramente bajo escrutinio por los medios de comunicación al público. La noción de que la rama perdió su identidad a través de su absorción por la nuevamente creada rama de seguridad (combinación de funciones de policía e inteligencia) en 1968, ha sido olvidada mucho tiempo atrás. Tomó no menos de tres estudios formales afirmando que las funciones de policía e inteligencia son claramente distintas para convencer a la jerarquía militar para recrear una rama de inteligencia distinta en el año 1982 (en el aniversario número cuarenta de la creación del Cuerpo de Inteligencia Canadiense original).<sup>38</sup> Antes del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 (9/11), y el posterior despliegue militar de Canadá a Afganistán, la rama de inteligencia fue reportada sufriendo de abandono, sus capacidades de colección de inteligencia erosionadas y personal con experiencia yéndose a jubilación o al sector privado. Desde entonces, ha sido reorganizado, se han obtenido fondos adicionales, se ha aumentado su personal (ambos, militares y civiles), se ha establecido la escuela de las Fuerzas canadienses de Inteligencia Militar (en 2002), plenamente

---

<sup>34</sup> La Doctrina de Inteligencia Conjunta de las Fuerzas canadienses del 2003 reconoce a la Inteligencia como un “componente esencial de las capacidades militares” Department of National Defence, *Joint Intelligence Doctrine*, B-GJ-005-200/FP-000, 21 May 2003, p. 1-1.

<sup>35</sup> Lieutenant- Coronel Daniel Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence”, *Canadian Army Journal*, Vol. 9, No. 2 (Summer 2006), 9. 24-25.

<sup>36</sup> Ver, entre otros, Villeneuve, “A Study of the Changing Face of Canada’s Army Intelligence,” p. 30; Captain Lisa Elliott, “Finding a Balance: A Study of the Canadian Army’s Approach to Human Intelligence in an Asymmetric Environment,” tesis de Maestría no publicada (Kingston: Royal Military College of Canada, April 2005), re-publicada en Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence, Volume 3, 1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005), p. 339.

<sup>37</sup> La bibliografía sobre historia de la inteligencia militar en Canadá se limita a algunos importantes trabajos, incluyendo el del Major S. R. Elliott, *Scarlet to Green: Canadian Army Intelligence 1903-1963* (Toronto: Canadian Intelligence and Security Association, 1981); Major Harold A. Skaarup, *Out of Darkness-Light: A History of Canadian Military Intelligence*, 3 volumes. Volume 1, *Pre-Confederation to 1982*; Volume 2, *1983-1997*; Volume 3, *1998-2005* (New York: iUniverse, Inc., 2005); y Wesley Wark, “The Evolution of Military Intelligence in Canada,” *Armed Forces & Society*, Vol. 16, No. 1 (Fall 1989), pp. 77-98. Publicaciones gubernamentales especializadas y profesionales militares han proporcionado un pequeño número de artículos a través de los años, algunos de los cuales han sido reimpressos en la serie de tres volúmenes de Skaarup.

<sup>38</sup> Major James D. Godefroy, “Supporting Operations – A Proud Record of Service,” in Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, p. 137-138.

comprometidas en proveer apoyo de inteligencia a contingentes desplegados.<sup>39</sup> Los profesionales de inteligencia militar son, en el contexto de la guerra mundial contra el terrorismo, ampliamente considerados en igualdad de importancia que el personal de operaciones. Esto marca un cambio cultural en las Fuerzas canadienses. De hecho, la última publicación de la doctrina de operaciones de las Fuerzas canadienses declara inequívocamente que la inteligencia es “dirigida por un solo comando” requiriendo que el comandante guíe el proceso de inteligencia y tenga un sólido entendimiento de ello.<sup>40</sup> Para informar al público sobre inteligencia militar y asuntos de inteligencia en general, la Asociación de la Rama de Inteligencia de las Fuerzas canadienses ha desarrollado una página Web especializada (<http://www.intbranch.org/home-e.html>). Unidades de reserva de inteligencia también mantienen páginas Web oficiales en donde describen lo que hacen, aunque mayormente es usado para propósitos de reclutamiento.<sup>41</sup>

## 9/11

El liderazgo político de Canadá quedó desconcertado y sorprendido por los eventos del 11 de septiembre del 2001. El consejero superior del primer ministro reconoció que la amenaza terrorista presentada por Al Qaeda no apareció en el radar del gobierno en el día anterior.<sup>42</sup> Esto sugiere que el primer ministro y su círculo de consejeros más cercanos no habían leído o no habían hecho caso a las evaluaciones de la amenaza del terrorismo global, y específicamente de Al Qaeda, elaboradas por el Servicio Canadiense de Inteligencia de Seguridad (CSIS) durante los últimos años. Esto indica la ausencia de una cultura de inteligencia en los niveles más altos del gobierno. En su informe del 2001–2002, la Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (SIRC), el organismo de revisión para CSIS, notó que la investigación de Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico por CSIS fue compleja, agresiva y de hace mucho tiempo. Además, la Comisión concluyó que CSIS había avisado al gobierno sobre la amenaza que representaron Al Qaeda y el terrorismo Sunni Islámico en una manera oportuna y completa. Aunque no se sabía lo específico del 9/11 y no lo predijo, “el Servicio (CSIS) ciertamente entendía la potencial capacidad para ataques de algunos tipos inspirados por Al Qaeda, y comunicó esta información a los organismos oportunos del gobierno.”<sup>43</sup> Hoy, CSIS elabora *Informes específicos sobre Inteligencia para el Primer Ministro*, los cuales se remiten mediante el Oficial del Consejo Privado.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Ver David A. Charters, “The Future of Military Intelligence Within the Canadian Forces,” *Canadian Military Journal* (Winter 2001-2002), p. 47-52; and Skaarup, *Out of Darkness*, Vol. 3, chapters on the years 2001 to 2005.

<sup>40</sup> Department of National Defence, *Canadian Forces Operations*, B-GJ-005-300/FP-000, 5 November 2004, p. 15-1.

<sup>41</sup> La rama de señales militares ha sido también involucrada en la recolección de inteligencia a través del Canadian Forces Signals Intelligence Operations Centre (CFSOC), que forma parte del Department of National Defence’s Information Management Group (URL: [http://www.img.forces.gc.ca/org/cfiog/cfsoc\\_e.asp](http://www.img.forces.gc.ca/org/cfiog/cfsoc_e.asp)).

<sup>42</sup> Eddie Goldenberg, *The Way It Works: Inside Ottawa* (Douglas Gibson Books, 2006) p.264.

<sup>43</sup> Security Intelligence Review Committee, *SIRC Report 2001-2002: An Operational Audit of the Canadian Security Intelligence Service* (Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2002), p. 7.

<sup>44</sup> Un informe obtenido a través del periódico *National Post* fue el de “Radicalization and Jihad in the West.” El mismo fue re-enviado por un empleado al Primer Ministro el 20 junio 2006, y devuelto por un oficial del Primer

El gobierno rápidamente reconoció la necesidad de enfrentar la situación nueva de seguridad surgida tras el 9/11 para preservar el comercio con los Estados Unidos. Puesto que no tenían un marco para la política de seguridad y una doctrina sobre cómo responder a estos ataques, el gobierno Liberal lo hizo mediante medidas ad hoc, y pensando en cómo esto afectaría este nuevo enfoque en la seguridad a su inmigración y políticas multiculturales.<sup>45</sup> Las medidas que finalmente se implementaron como respuesta a 9/11 vinieron en formas varias, desde gastos presupuestarios adicionales para CSIS, el Establecimiento para la Seguridad de las Comunicaciones (CSE- organismo canadiense para inteligencia de señales) y para la Policía Real Montada de Canadá (RCMP— la agencia policial federal de Canadá), hasta la adopción de legislaciones importantes, entre ellas, el *Acta Anti-Terrorismo* y el Acta de Seguridad Pública (creando, entre otros, categorías nuevas de delitos de terrorismo, de financiamiento de terrorismo y nuevos poderes policiales). En su actitud legislativa, se preocupó por la balanza entre la protección de los derechos civiles y la necesidad para más seguridad y mecanismos de investigación y aplicación más poderosas, y se pensó que sus nuevas medidas se sostenían sin problemas frente a la Carta de Derechos y Libertad, y estaban legalmente fundamentadas sobre bases firmes. Pero no fue así. Ya se habían declarado inconstitucionales tres apartados del *Acta de Seguridad de la Información* y la definición de terrorismo en el *Código Criminal*, todos implementados mediante el *Acta Anti-Terrorismo*, respectivamente debido a la restricción de la libertad de expresión, incluyendo libertad para la prensa, y a la restricción de religión, expresión y asociación.<sup>46</sup> Además, en forma separada de estas medidas, se revocaron recientemente las provisiones del certificado de seguridad de Canadá (en el Acta de Inmigración y Protección de Refugiados), que permiten la detención y expulsión de extranjeros que presenten una amenaza a la seguridad, pero éstas permanecerían vigentes por un año más para que el gobierno las cambiase en cumplimiento de las correcciones sugeridas por la Corte Suprema.<sup>47</sup>

A fines del 2003, el gobierno anunció grandes e importantes cambios burocráticos en la comunidad de seguridad e inteligencia, lo que mostró, en las palabras de Reg Whitaker: “una preocupación global con la *integración y coordinación de los mecanismos*

---

Ministro el 29 de junio. No se sabe si el informe fuera leído por el Primer Ministro. Aunque clasificado como Secreto/Sólo para canadienses, el informe era muy general, adolecía de detalles y análisis y estaba escrito en un tono muy simplista. En tanto era notable la existencia de investigaciones académicas sobre la radicalización islámica, el informe no reflejaba la riqueza y los aspectos contenciosos de esa bibliografía, sugiriendo en cambio que “futuras investigaciones y estudios deberían ser llevados a cabo [...]”. Una copia de este informe fue subida al sitio: [http://www.canada.com/nationalpost/pdf/pm\\_brief\\_new.pdf](http://www.canada.com/nationalpost/pdf/pm_brief_new.pdf) en 20 marzo 2007.

<sup>45</sup> Goldenberg, *The Way It Works*, pp. 265, 267; Reg Whitaker, “Made in Canada? The New Public Safety Paradigm,” en *How Ottawa Spends 2005-2006: Managing the Minority*, edited by G. Bruce Doern (Montreal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, 2005), p. 78. Fue publicada la primera Política Nacional de Seguridad de Canadá en abril de 2004 ([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf)) y llevado al tanto en abril de 2005 ([http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputy/vp/secure\\_e.pdf](http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/ministers/deputy/vp/secure_e.pdf)).

<sup>46</sup> See O’Neill v. Canadá (Attorney General), 2006 CanLII 35004 (Ontario Superior Court of Justice), December 18, 2006 at <http://www.canlii.org/on/cas/onsc/2006/2006onsc16405.html>; y R. v. Khawaja, Ontario Superior Court of Justice, Case 04 – G30282, 24 October 2006 at <http://www.theglobeandmail.com/special/audio/Rutherford.pdf>.

<sup>47</sup> Ver la decisión tomada por la Corte Suprema, Charkaoui vs. Canadá (Citizenship and Immigration), 207 SCC 9, a <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2007/2007scc9/2007scc9.html>.

del gobierno en el ámbito de seguridad nacional, y con una definición de las amenazas a la seguridad más detallada e inclusiva que va más allá de solamente el terrorismo”.<sup>48</sup> En los cambios se incluyó la creación del puesto de Consejero al Primer Ministro para Seguridad Nacional a fin de mejorar la coordinación en seguridad nacional y seguridad pública y la formulación de políticas, fomentar mejor cooperación entre las agencias y coordinar evaluaciones integradas de amenaza, y también la creación del Departamento de Seguridad Pública y Preparación para Desastres (PSEPC) destinado a asegurar la coordinación entre todos los departamentos y agencias federales responsables de la seguridad nacional y la seguridad de los canadienses. Para promover el intercambio de información y cooperación entre los organismos que recogen información y la alianza, el gobierno activó un Centro Integrado para la Evaluación de Amenazas (ITAC) dentro del CSIS, en octubre del 2004.<sup>49</sup> A pesar de que todavía es demasiado temprano para evaluar el éxito de los cambios, evidencias y anécdotas comunicadas al autor en confianza, sugieren que éstos son trabajos en curso que aguantan dolores del crecimiento.

### **LA CULTURA ESTRATÉGICA DE CANADÁ COMO UN CONTEXTO PARA LA COMUNIDAD DE SEGURIDAD E INTELIGENCIA**

Lo anterior sugiere que la cultura estratégica de Canadá está influenciada fuertemente por factores teóricos, ante todo, y se necesita un marco estratégico coherente para tomar decisiones de seguridad nacional por el bien de la nación. Los diplomáticos de Canadá siguen engañándose diciendo que las palabras de un “poder medio” pueden influir las acciones de los grandes poderes. Las fuerzas armadas tienen que enfrentarse con misiones difíciles, las que un reducido público comprende, mientras que se recuperan de años de descuido presupuestario. El aparato de seguridad nacional acaba de comenzar el trabajo en una manera más coordinada y cooperativa, mientras se enfrenta con un sinnúmero de desafíos legales para su legislación post 9/11. Los parlamentarios saben poco de la seguridad nacional (especialmente del componente de inteligencia) y tienen poco interés en discutirla, con algunas excepciones notables en el Senado, a menos que haya un escándalo presunto que puedan usar para lanzar ataques contra el partido político que forma el gobierno.<sup>50</sup> Dicho esto, desde el 9/11 se ve un aumento de cobertura en los medios de comunicación sobre los asuntos de inteligencia, así como de exigencias de estudiantes para más cursos universitarios sobre inteligencia en varias disciplinas (la ley, ciencias políticas y de historia). Evidencias y anécdotas (discusiones ad hoc con profesores y estudiantes) sugieren que estas exigencias se impulsan, en su mayor parte, por los informes sobre el uso indebido y presunto de la inteligencia de los EE.UU., como el uso de la tortura para coleccionar inteligencia, historias de rendición (incluso la del antedicho canadiense Maher Arar), y preocupación de que no hay suficiente balance entre los fueros individuales y la necesidad para la seguridad.

---

<sup>48</sup> Whitaker, “Made in Canadá?” p. 80.

<sup>49</sup> Ver Whitaker, “Made in Canadá? P. 88; CSIS Backgrounder N° 13 sobre INAC a <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/newsroom/backgrounders/backgrounder13.asp>. Son disponibles más detalles sobre PSEPC a <http://www.psepc-sppcc.gc.ca/index-en.asp> y sobre la NASA a <http://www.pco-bcp.gc.ca/>.

<sup>50</sup> Whitaker, “Made in Canadá?” p. 89.

Si existe poca evidencia de un enfoque fuerte en la seguridad nacional entre el sector público y privado en Canadá, existe aún menos evidencia de una cultura de inteligencia.<sup>51</sup> Se usa la inteligencia raramente para tomar decisiones estratégicas, y parece que pocos oficiales de alto nivel la usan regularmente. Si lo hacen, no lo están revelando a los canadienses, a menos que sea para reasegurarlos de su seguridad cuando se reportan amenazas. Por ejemplo, oficiales de Transport Canadá han notado que la inteligencia sí es importante para el desarrollo de medidas de seguridad apropiadas en los ámbitos de la transportación ferroviaria, aérea y marítima.<sup>52</sup> Pero la afirmación de que existe “en el gobierno de Canadá, los medios de comunicación, y que existe en el público, en su mayor parte, una falta espantosa de entendimiento sobre el verdadero carácter de la función de inteligencia”<sup>53</sup>, sigue válida. Un caso claro de esto es una encuesta realizada por Ekos a principios de 2005, la que sorprendentemente mostró que el treinta y uno por ciento de canadienses (el cuarenta y seis por ciento en la provincia Francés de Québec) nunca habían oído de CSIS, la agencia principal para inteligencia canadiense creada del Servicio de Seguridad del RCMP en el año 1984. En la misma encuesta, el sesenta y siete por ciento incorrectamente creían que oficiales del CSIS podían detener a personas involucradas en actividades que presentan una amenaza a la seguridad nacional; el treinta y dos por ciento que oficiales de CSIS podían portar pistolas (el treinta y dos por ciento no tenían idea alguna); el sesenta y tres por ciento que CSIS estaba recogiendo información sobre los protestantes contra el gobierno sin tener en cuenta si tienen intenciones violentas o no; mientras el ochenta y dos por ciento estaban de acuerdo sobre la importancia de tener un organismo como CSIS para investigar amenazas a la seguridad nacional.<sup>54</sup> Otro caso claro es la admisión de Margaret Bloodworth, la actual Consejera para Seguridad Nacional de Canadá. Hablando de sus años como Coordinadora de Seguridad e Inteligencia en la Oficina del Consejo Privado entre los años 1994 y 1996, comentó que “en los años 1990, el sector de seguridad e inteligencia no se entendía bien, ni dentro, y tampoco fuera el gobierno. No hay duda de que Canadá nunca ha tenido una ‘cultura de inteligencia’”<sup>55</sup>.

Será necesaria la educación para desarrollar un entendimiento y apreciación del papel y los funcionamientos de inteligencia en una sociedad democrática como la de Canadá. Pero, pese a las exigencias de estudiantes para que se dicten más cursos<sup>56</sup> y el interés de los medios de comunicación en conferencias sobre temas de inteligencia, hay pocas esperanzas

---

<sup>51</sup> Brigadier General (Retd) James S. Cox, “Canada Needs a National Security Intelligence Policy”, April 2004, posted at [http://www.ccs21.org/articles/related/2004/cox\\_national\\_security\\_intell\\_apr04.pdf](http://www.ccs21.org/articles/related/2004/cox_national_security_intell_apr04.pdf).

<sup>52</sup> Por ejemplo, ver la frecuente mención de la inteligencia en el intercambio oficial de preguntas y respuestas a [http://www.tc.gc.ca/vigilance/sep/passenger\\_protect/Q&A.htm](http://www.tc.gc.ca/vigilance/sep/passenger_protect/Q&A.htm).

<sup>53</sup> Brigadier General (Retd) James S. Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” ponencia en la ocasión del CDAI-CDFAI 7th Annual Graduate Student Symposium, Royal Military College of Canada, 29-30 October 2004, p. 2.

<sup>54</sup> Ekos Research Associates, Inc., Wave 10: Additional CSIS Questions. Part of the Security Monitor 2004 (Ottawa, April 2005). Una encuesta similar fue llevada a cabo 6 meses más tarde por Ekos obteniendo similares resultados (más o menos el 3-4 por ciento).

<sup>55</sup> Notas orales (Speaking Notes) para Margaret Bloodworth, Deputy Minister of National Defence at the Conference of the Canadian Association for Security and Intelligence Studies (Ottawa, 27 September 2002), p. 3.

<sup>56</sup> Canadian Press, “CSIS Aims to Boost Ranks by Recruiting at Canadian Universities,” 3 January 2007.

de que se pueda nutrir una cultura de inteligencia dentro del mundo académico en este momento. En la conferencia de la Asociación Canadiense para Estudios de Seguridad e Inteligencia (CASIS) de 2006, el profesor Martin Rudner de Carleton University notó que la comunidad académica de Canadá tuvo poco interés en el estudio de inteligencia. A saber, notó las siguientes estadísticas: de quinientos treinta asistentes en la conferencia, sólo veinte fueron académicos, de ellos sólo ocho se dedicaban a estudios de inteligencia. Todos juntos, las setenta y nueve universidades en Canadá solamente ofrecieron un total de nueve cursos relacionados con la inteligencia. Aún más sorprendente, añadió que, como principio, el consejo de directores de la Comisión para Investigaciones en las Ciencias Sociales y las Humanidades no favorece el otorgamiento de subvenciones investigativas para agendas de investigación relacionadas con la inteligencia.<sup>57</sup>

En el marco burocrático actual, las agencias de inteligencia forman parte del gobierno y están sometidas, con pocas excepciones (por ejemplo, CSIS puede actuar como empresario separado para propósitos del empleo), a las mismas normas y mecanismos de supervisión y revisión como otros departamentos y agencias. El Auditor General de Canadá, la Comisión Canadiense para Derechos Humanos, el Comisario de Privacidad, y el Comisario de Información pueden fiscalizar el comportamiento de las agencias de inteligencia de acuerdo con sus propias autoridades respectivas y en realidad lo hacen. Además de estas entidades de revisión general, hay por lo menos una entidad de revisión específica para cada uno de las tres agencias de inteligencia de Canadá más importantes: un Inspector General y una Comisión para Revisión de Inteligencia sobre la Seguridad (una entidad independiente y externa que se somete al parlamento) para CSIS; un Comisario del Establecimiento para Seguridad de las Comunicaciones para CSE; y una Comisión para Quejas Públicas Contra el RCMP. Como resultado de la Investigación Arar, se hace una revisión de todas las entidades de revisión de la seguridad nacional, que podría llevar a una nueva estructura global de revisión para todos los departamentos y agencias dedicadas a la seguridad nacional. Por eso, no existe una agencia de inteligencia en Canadá que esté por encima de la ley y cada una tiene una base legislativa para sus actividades.<sup>58</sup> Las previsiones y el marco legal dentro del cual opera la comunidad de inteligencia canadiense sugerirían que la cultura de inteligencia canadiense se caracteriza por la legalidad. Sin embargo, recién en el 2001 se dio una base legal a las actividades de CSE, aproximadamente una década después de que su misma existencia fuera oficialmente reconocida por el gobierno. El respeto a la ley, junto con el hecho de que en Canadá la filtración y el comunicado no autorizado de información clasificada son cosas muy raras, sugiere una tradición de confidencialidad desde hace mucho tiempo mantenida por los miembros de la comunidad de inteligencia.

---

<sup>57</sup> Los comentarios del Dr Rudner fueron reportados en Cameron Ortis, Editor, CASIS 2006 International Conference: Report (Ottawa, October 26-28, 2006), p.28, disponible en [http:// www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf](http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf).

<sup>58</sup> The Canadian Security Intelligence Service Act for CSIS (R.S., 1995, c. C-23); the National Defence Act, Part V1 for CSE (R.S., 1985, c. N-5); y el Royal Canadian Mounted Police Act for the RCMP (R.S., 1985, c. R-10), todos disponibles en la página web de Justicia del Canadá [http:// laws.justice.gc.ca](http://laws.justice.gc.ca)

Debido a que las agencias de inteligencia más importantes de Canadá operan por debajo de las leyes dentro de un marco burocrático más extenso, ellas se comportan de una manera no muy distinta de los otros departamentos y agencias federales. Luchan por sus prerrogativas y para proteger sus territorios<sup>59</sup>, y se requiere la entrega de memorandos al Gabinete y al Consejo de Hacienda para obtener aprobación y fondos para sus iniciativas importantes. Muy recientemente se han hecho avances significativos en la coordinación de los requisitos de inteligencia<sup>60</sup> y la producción de evaluaciones integradas sobre amenazas. Se están cambiando lentamente las cosas desde antes del 9/11 mediante mejor integración, pero todavía se necesita desarrollar y madurar el proceso antes de que se obtenga la eficacia y eficiencia óptima. La primera Política de Seguridad Nacional, promulgada en el 2004 por un gobierno Liberal, fue un buen punto para empezar, pero el gobierno conservador elegido en el 2006 no la ha mencionado de manera seria, ni ha hecho un esfuerzo para actualizarla. Con respecto a la inteligencia, la Política no ha llevado a una estrategia de inteligencia nacional destinada a conciliar los fines y los medios, mientras que sí lo ha hecho respecto a temas como la de seguridad en el transporte (se espera la publicación de un Plan de Acción para Seguridad en el Transporte en el 2007) o la de reacción a incidentes químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.<sup>61</sup> Una estrategia de seguridad nacional probablemente daría “una visión, estrategia, de arquitectura y sinergia que guía [...] a toda la comunidad”.<sup>62</sup>

Aunque la identidad nacional de Canadá está en constante cambio, es interesante notar las relaciones estrechas que tienen las agencias de inteligencia de Canadá con las de los aliados cercanos como los Estados Unidos, el Reino Unido, Australia, y Nueva Zelanda. El hecho que hablen el mismo idioma es un factor, pero más fundamental es que, como observa el General de Brigada Cox, “las raíces de la función de la inteligencia de Canadá se enlacen con nuestro patrimonio Británico y se intercale en ellas nuestra relación íntima con los EE.UU.”.<sup>63</sup> Todos estos recurren a tradiciones políticas liberales, y para todos los efectos tienen valores similares, distintos solamente en cómo cada uno los convierte en acciones. Mientras se hacen más diversos los organismos de inteligencia de Canadá como resultado de programas de equidad de empleo, sería interesante ver si esta “anglo-esfera” de agencias mantendrá la cohesión que tiene hoy. Mi opinión es que lo hará siempre que continúe cultivando y manteniendo la confianza que se ha desarrollado durante los pasados 65–70 años. Por cierto, estos y otros enlaces parecen importantes a los canadienses que viajen por aire, el sesenta y cuatro por

---

<sup>59</sup> Se sabe que CSIS y el RCMP han disputado entre ellas por años, a pesar de las negaciones al respecto de sus respectivos oficiales superiores. Ver Andrew Meyeda, “After Years of Turf Wars, RCMP, CSIS Agree on Truce,” *The Ottawa Citizen*, 27 October 2006.

<sup>60</sup> “Como es conocido, fue solamente en 1991 que por primera vez el Gobierno del Canadá adoptó una directiva de inteligencia fijando sus requerimientos prioritarios para la recolección de inteligencia exterior.” Martin Rudner, “Canada’s Communications Security Establishment from Cold War to Globalization,” *Intelligence and National Security*, 16, No. 1 (Spring 2001), p. 114.

<sup>61</sup> Para una discusión sobre la Política Nacional de Seguridad y la necesidad de una estrategia de seguridad nacional ver Captain (N) Peter Avis, “Government Must Have a Clear End-state Vision,” *Frontline Security*, Issue 1 (2006), p. 10-13.

<sup>62</sup> Cox, “Canada Needs a National Security Intelligence Policy”.

<sup>63</sup> Cox, “The Essence of the Intelligence Function,” p. 9.

ciento de los cuales en el 2006 tuvieron confianza en que las autoridades canadienses reciban buena inteligencia respecto a posibles amenazas contra la seguridad aérea (el sesenta y dos por ciento en el 2005 y el cincuenta y seis por ciento en el 2004).<sup>64</sup>

Como expusimos anteriormente, la cultura estratégica de Canadá no gira en torno al uso de la fuerza en las relaciones internacionales, a menos que sea claramente mandada por la ley internacional o de acuerdo con principios de seguridad humana bien delimitados. Esta falta de propensión a tomar la ofensiva se refleja en el debate sobre la creación de un servicio de inteligencia extranjera. Aunque desde hace una década atrás los expertos de inteligencia han abogado por la creación de una agencia canadiense de inteligencia extranjera para recolectar inteligencia más allá de la relacionada con amenazas al Canadá, que ya recoge CSIS, hay poco movimiento hacia esta dirección. El Partido Conservador elegido para gobernar en 2006 lo había prometido hacer, pero como gobierno minoritario, no es probable que vaya a impulsar este tema, consciente de la connotación negativa que tal decisión tendría para muchos canadienses.<sup>65</sup> Al ver los tipos de actividades de que se ha acusado a la CIA desde el 9/11 (rendiciones y tortura presunta por la CIA, abuso de autoridad por el FBI, etc.), muchos canadienses concluirían que una agencia canadiense de inteligencia extranjera caería en el mismo sendero debido a la naturaleza ofensiva e ilegal del espionar en el extranjero. Aunque todas las grandes potencias, y algunas no tan grandes, tienen servicios de inteligencia “ofensivos,” muchos afirmarían que estaría por “debajo de Canadá” desarrollar una capacidad similar, porque esto afectaría negativamente la habilidad de Canadá para promover sus valores en el extranjero y posiblemente mostrar a sus diplomáticos y otros emisarios como posibles espías. Esta actitud puede usarse como argumento en la evaluación de Rempel de que existe ambivalencia y falta de comprensión entre los canadienses sobre la naturaleza del poder en el mundo. El debate sobre este tema también ha destacado las presiones políticas hechas por CSIS para aumentar su responsabilidad en este ámbito.<sup>66</sup>

La política de defensa debe derivarse de la política extranjera, tanto como ciertas políticas de inteligencia están sujetas a consultas con el Ministro de Asuntos Extranjeros. Este es el caso de las relaciones de CSIS con agencias extranjeras, que no se pueden empezar sin consulta previa de CSIS con el Ministro de Asuntos Extranjeros de acuerdo con Sección 17 del ACTA de CSIS:

17. (1) Para los propósitos de la realización de sus deberes y funciones, el Servicio puede,

(b) previa aprobación del Ministro [de Seguridad Pública y Alistamiento para Emergencias] después de que consulte el Ministro al Ministro de Asuntos Extranjeros, entrar en un acuerdo o cooperar de otra manera con el gobierno de un

---

<sup>64</sup> Ekos Research Associates Inc., *Public Perceptions of Flight Safety and the Security of Air Travel in Canada: Wave V. Final Report* (Ottawa, 31 March 2006), p. 40-41. Como es sabido, aquéllos con mayor educación e ingresos que vuelan más a menudo eran aparentemente los que más estaban en desacuerdo.

<sup>65</sup> Un estudio que explora el tema en gran detalle es Barry Cooper, “CFIS: A Foreign Intelligence Service for Canada”, *Canadian Defence and Foreign Affairs Institute*, November 2007. <http://www.cdfai.org/PDF/CFISF.pdf>.

<sup>66</sup> See Andrew Meyeda, “Conservative’s Spy Agency Promise in Limbo,” *The Ottawa Citizen*, 13 February 2007.

estado extranjero o una institución del mismo o una organización internacional de estados o una institución de la misma.<sup>67</sup>

A la luz del 9/11 y el caso de Maher Arar, se espera que tales relaciones, ahora más que nunca, consideren el historial de derechos humanos del país socio prospectivamente antes de que se tome una decisión. Esto es conforme a los valores canadienses.

También conforme a dichos valores, los organismos de inteligencia han intentado reflejar la diversidad de Canadá, y, de acuerdo con legislaciones y directivas políticas gubernamentales, han puesto en marcha programas y políticas para contratar más representantes de los grupos designados (mujeres, nativos, minorías visibles, y discapacitados).

Aunque no cabe discernir una cultura de inteligencia en el nivel nacional, se puede postular la existencia de tal cultura dentro de la comunidad de inteligencia por sí misma. Esta cultura interna se ha basado en la historia de la inteligencia en Canadá, que data del tiempo de la confederación en 1867, cuando los deberes de la inteligencia correspondieron a la Fuerza Policial del Dominio.<sup>68</sup> En el año 1920, todas las funciones de inteligencia se consolidaron dentro del ámbito del RCMP, que había absorbido la Fuerza Policial del Dominio. En el año 1984, después de una serie de desmanes y las recomendaciones de dos comisiones que los siguieron (la comisión real Mackenzie sobre la seguridad en el 1969, y la comisión McDonald de investigación de ciertas actividades del RCMP en el 1984), el gobierno decidió separar las funciones policiales y las de inteligencia al disolver el servicio de seguridad del RCMP y transferir muchos de sus agentes del servicio de seguridad a un servicio civil nuevo, CSIS (el Departamento de Defensa Nacional había hecho algo similar dos años antes). Como resultado, la cultura de la comunidad de inteligencia hoy no se relaciona a la cultura policial, pese a la controversia que surgió inicialmente debido al desenganche. La antedicha cultura de confidencialidad afectó a la relación entre el RCMP y CSIS en los siguientes años, y tal vez impidió en ciertas ocasiones que los dos compartiesen inteligencia pertinente.<sup>69</sup> La relación entre ambas agencias ha sido un tema de la investigación de la actual Comisión de Investigación del Atentado Bomba contra el Vuelo 182 de Air India (ver <http://www.majorcomm.ca>), que ocurrió en el 1985.

En los años siguientes al 9/11, ha surgido la idea que los analistas de inteligencia de toda la comunidad son profesionales, como queda evidenciado por el florecimiento de la Asociación Canadiense de Analistas Profesionales (CAPIA)<sup>70</sup>, y un curso inicial de análisis de

---

<sup>67</sup> Ver <http://www.csis-scrs.gc.ca/en/publications/act/csisact.asp>.

<sup>68</sup> Una visión de conjunto histórico es brindada en A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities, Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2006), p. 23-53.

<sup>69</sup> Ver Lessons to be Learned: The report of the Honourable Bob Rae, Independent Advisor to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, on outstanding questions with respect to the bombing of Air India Flight 182 (Ottawa: Air India Review Secretariat, 2005).

<sup>70</sup> CAPIA, sustentada por la Privy Council Office, fue "creada para promover el entrenamiento y altos estándares analíticos dentro de la comunidad de inteligencia canadiense, nutrir redes y el intercambio de información." The

la inteligencia que ahora se ofrece a todos los analistas en la comunidad, con nuevos cursos previstos para los analistas más experimentados y los directores de analistas.<sup>71</sup> En muchos aspectos, estas dos iniciativas (la mayoría impulsadas por empleados de bajo nivel) fueron necesarias debido al aumento de personal en la comunidad, tanto en organizaciones centrales (CSIS, RCMP, Defensa Nacional, CSE, y la Secretaría Internacional de Evaluación localizada dentro del PCO), como en los actores más pequeños en el ámbito de la inteligencia como los departamentos de Transporte, Inmigración, y otros, y las necesidades percibidas de fortalecer los criterios analíticos. No obstante, el impulso otorgado a las iniciativas a la luz de la bien conocida experiencia de los EE.UU. e Inglaterra, respecto a la mala estimación sobre la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, estas dos iniciativas no han sido cubiertas por los medios canadienses de comunicación.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo, he discutido la cultura estratégica de Canadá, su aplicación a los asuntos extranjeros y de defensa, y el impacto del 9/11 para ofrecer el contexto para extraer una reexaminación de la cultura de inteligencia en Canadá. En el nivel nacional, le falta a Canadá una cultura de inteligencia claramente identificable o excepcional:

- La mayoría de los canadienses no comprenden bien la inteligencia y no se dan cuenta de la misma, y esto incluye a los oficiales del gobierno;
- Que no se enlace la inteligencia con la rutina diaria del liderazgo político, los burócratas, y los diplomáticos;
- No existe una masa crítica de académicos y periodistas para dar a conocer a los ciudadanos y oficiales canadienses los temas desde una perspectiva multidisciplinaria;
- No se ve la inteligencia como un atributo serio o importante del poder nacional de Canadá;
- Se ven los poderes de inteligencia como algo que puede amenazar los valores canadienses, en particular los derechos civiles;
- Relacionadas a la defensa, las capacidades de inteligencia fueron mayormente descuidadas hasta el 9/11 (reducciones grandes en personal y el presupuesto ocurrió durante el principio y a mediados de los 1990);
- Como una reflexión a la cultura estratégica de Canadá en un sentido más amplio, no hay una estrategia nacional de inteligencia ni una visión del papel de inteligencia para adelantarse a los intereses nacionales de Canadá;
- Decisiones al nivel más alto relacionadas con asuntos de inteligencia tienen una naturaleza ad hoc; y

---

Honourable Paul Martin, Privy Council Office 2004-2005 Departmental Performance Report (Ottawa: Privy Council Office, 2005), p. 37.

<sup>71</sup> Comentarios de la oficial del Privy Council Monik Beauregard, reportado por Cameron Ortis, Editor, CASIS 2006 International Conference: Report (Ottawa, 26-28 October 2006), p. 15, disponible en <http://www.casis.ca/french/CASIS-2006-FINAL-REPORT.pdf>.

- La función de inteligencia en Canadá se atrofiaría rápidamente sin la aportación significativa de aliados claves como los Estados Unidos, el Reino Unido y Australia.

La cultura de inteligencia que parece existir está localizada dentro de la comunidad en si misma y consiste en los elementos siguientes (los cuales, según mi parecer, no son necesariamente únicos del Canadá):

- Confidencialidad (filtraciones y publicaciones no autorizadas de materiales clasificados son raras);
- Profesionalización (impulso fuerte hacia mejoramiento de capacidades personales por toda la comunidad de analistas de inteligencia y en la Defensa Nacional);
- Cercanía y relaciones dinámicas (bilateral y multilateral) con comunidades de inteligencia en la anglo-esfera;
- Más aceptación de polinización recíproca para oficiales de inteligencia que trabajan en serie en agencias varias de la comunidad post 9/11;
- Diversidad (reconocimiento, en campañas de contratación, que representa ésta una ventaja);
- Disociación entre la inteligencia y la policía;
- Aceptación de mecanismos de revisión y fiscalización; y
- Un deseo fuerte para proteger a los canadienses y sus aliados.

Siempre y cuando la cultura estratégica de Canadá esté basada en factores teóricos, sería difícil el surgimiento de una cultura de inteligencia puramente canadiense en el nivel nacional y el desarrollo de una capacidad de inteligencia nacional completa e independiente. La mayoría de los oficiales en el gobierno no saben lo que necesitan de la inteligencia, porqué lo necesitan, o cómo usarla. El integrar la inteligencia con la creación de políticas será un proceso arduo. También se necesitan las leyes de seguridad nacional para la reconstrucción y consolidación después de los desafíos y pérdidas de 2006 y 2007. Por el lado académico, estudios de inteligencia simplemente son difíciles y por eso de ellos desconfían tanto los académicos como los estudiantes. El recientemente aumentado interés podría cambiar esta situación, pero el cambio será incrementado y a largo plazo. Aunque existen tendencias nuevas, los cambios recientes necesitarán tiempo para madurar y lograr los efectos deseados. Por otro lado, la comunidad de inteligencia tiene su propia cultura, que se desarrolla de modo positivo en la época post 9/11. El desafío para alguien que trate de comprenderla mejor es empezar desde afuera en vez de adentro de ella. Se espera que la comunidad se embarque en un esfuerzo fuerte, en su debido tiempo, para destacar su progreso y sus desafíos, e involucrar a los académicos u otros expertos de la inteligencia en sus esfuerzos para hacerse una institución mejor comprendida.-



---

# DESARROLLO PERO SUSTENTABLE

Jorge L. Servián<sup>1</sup>

---

**Describe la relación existente entre Tecnología, Ciencia y Desarrollo. Además se examina el concepto de Desarrollo Sustentable y se presentan sus cinco principios básicos.**

---

## CONCEPTOS PRELIMINARES

Si definimos Tecnología (T) como conocimiento aplicable a la producción de Bienes (B) y Servicios (S), así como Ciencia (C) es el conocimiento del porqué de las cosas, resulta claro que la Tecnología es moralmente neutra. (No es ni buena ni mala, sino todo lo contrario, como dijo alguien).

Por supuesto que la Tecnología, como herramienta, puede ser usada de modo incorrecto o con una finalidad delictiva, pero no le echemos la culpa a la Tecnología. Un instrumento tecnológico, como un bisturí, puede ser usado para asesinar, una bomba atómica puede ser utilizada para desviar un meteorito de su curso de colisión con la Tierra.

Nadie debería dudar del efecto benéfico que en general, ha tenido la utilización de la Ciencia y la Tecnología para el desarrollo de la humanidad, la mejora de sus expectativas de vida, de bienestar material, y la expansión de la democracia y de las libertades individuales.

A pesar de ello hay que reconocer que personas o grupos de personas con excesivo afán de poder personal, de lucro, de poder político, ideológico o religioso, han utilizado, utilizan y pretenderán utilizar a la Ciencia y la Tecnología, su poder, su capacidad de acción, para lograr sus fines.

---

<sup>1</sup> Académico Ad Honorem de la Academia Nacional de Ingeniería. Graduado de Ingeniero Químico y de Doctor en Química adquiriendo especialización en Radioquímica y en Producción y Tecnología de Radioisótopos en nuestro país (1956) y en el exterior (Argentina, 1959; Yugoslavia, 1961; Francia, 1962; y Estados Unidos, 1966). Autor de más de 40 trabajos en temas científicos y tecnológicos (en su mayoría nucleares). Fue Profesor en la Facultad de Química y en el Instituto de Profesores Artigas. Creó la Cátedra de Radioquímica de la Facultad de Química en 1965 y trabajó en el establecimiento de nuevos métodos de producción de radioisótopos y moléculas marcadas. El Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.), lo invitó a participar en numerosas reuniones nucleares internacionales; en 1971 le otorgó un Contrato de Investigaciones para apoyar sus trabajos originales sobre producción de moléculas marcadas como indio – 113m realizados en nuestro país; y desde 1973 a 1979 lo contrató para trabajar en la sede del organismo en el Departamento de Investigaciones e Isótopos. Ha efectuado además misiones de asistencia técnica y programación nuclear para gobiernos de unos veinte países de Asia, África, Europa y América, dictando cursos en varias Universidades de dichos países, y actuando como consultante del O.I.E.A., P.N.U.D., UNESCO, CEPAL, OLADE y como gobernador del O.I.E.A. En Uruguay ha actuado además como Director de Ciencia y Tecnología (MEC), como Presidente del Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, como Director Técnico de la Dirección Nacional de Tecnología Nuclear y como Presidente del CONICYT.  
[servian.jorge@gmail.com](mailto:servian.jorge@gmail.com)

Eso ha generado un temor, una tecnofobia agravada por el hecho de que muchas veces por las razones señaladas anteriormente o por ignorancia, desidia o error y por falta de una cultura de la seguridad, se emplean de modo incorrecto o sobre el límite de las posibilidades, complejos instrumentos tecnológicos propiciando accidentes y desastres (desde accidentes automovilísticos por ebriedad, al clásico ejemplo de Chernobyl). Esos accidentes y desastres son magnificados y aprovechados por los catastrofistas con gran habilidad y éxito.

Debe reconocerse que existe, en muchos casos, imprevisión, errores y el desconocimiento de que el desarrollo científico tecnológico puede venir acompañado por cambios ambientales, sociales y políticos, que es necesario no sólo prever, sino evaluar para mitigar o neutralizar si son negativos y potenciar y utilizar si son positivos.

Pondré como ejemplo lo que me pasó en Senegal cuando fui a la Universidad de Dakar a desarrollar un Proyecto del Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A). Allí conocí el caso de otro proyecto (no del O.I.E.A.), que estaba dirigido a mejorar el abastecimiento de agua de una región en el norte del país. Allí un pequeño pozo, abastecía un pequeño oasis, poca gente, poco pasto, poco ganado. ¿No se podría aumentar todo en base a extraer con una máquina más agua del subsuelo? Se instaló la bomba, más agua, atrajo más ganado de los alrededores como resultado, “surgrattage” que terminó con el poco pasto y el fracaso del proyecto. La culpa ¿la tenía la bomba más potente? Sólo entonces aprendí que hay que tener mucho cuidado en prever todos los peligros asociados a una actividad. Hay que evaluarlos, determinar sus posibilidades, vale decir sus riesgos y determinar las consecuencias, distinguiendo bien los diferentes conceptos: peligro (posibilidad de daño), riesgo (probabilidad de daño), actividades, impactos y consecuencias.

Es importante reconocer las diferencias entre: Actividad, por ejemplo la quema de hulla, el Impacto (la cantidad de CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, etc. emitidos) y las consecuencias (lluvia ácida, efecto invernadero, etc.) y cuidar de tener presente todas las consecuencias (ambientales, sociales, políticas, económicas, científicas, sanitarias, etc.).

El desarrollo de la sociedad, de la Ciencia y la Tecnología, de la globalización, hace que ese análisis integral sea cada vez más necesario y que incorpore todos los factores de poder y todos los riesgos (el agotamiento de recursos, la aparición de otros, los posibles en la operación normal, en los casos de accidentes, y los del uso delictivo y bélico).

Hay que tener en cuenta también, no sólo los riesgos que uno puede deducir del análisis de la realización de una actividad (riesgo teórico) y los riesgos que se pueden prever en el caso concreto de que esa actividad que se va a realizar en una determinada condición, y por parte de una determinada persona, con un determinado instrumento (ejemplo: Schumacher o yo corriendo una carrera de autos).

## **EL CONCEPTO DE DESARROLLO SUSTENTABLE**

Dándole razón a Heráclito en su afirmación de que la Guerra es madre de la Invención, la Primera y, más aún, la Segunda Guerra Mundial, indujeron un portentoso desarrollo de la Tecnología y de la Ciencia. Como es lógico (y ya Confucio lo había alertado), pronto resultó claro que el desarrollo tecnológico tenía consecuencias ambientales y sociales y

éstas, algunas veces eran desastrosas, por lo que indujeron rechazo y la aparición de una oposición a prácticas productivas perjudiciales para la salud y el medio ambiente.

En las últimas tres décadas del siglo XX, se reaccionó contra la idea de la explotación sin miramiento de los recursos de la Tierra y se abrió paso al concepto del desarrollo respetuoso del ambiente (el desarrollo sostenible, o sustentable).

Las conferencias de Estocolmo (1972) y de Río (1992) fueron decisivas al respecto. El BID, el PNUD y otros organismos adoptaron los nuevos criterios.

### **CÓMO DEBE SER EL DESARROLLO SUSTENTABLE (DS)**

- Científica y Tecnológicamente correcto.
- Energéticamente equilibrado.
- Ecológicamente adecuado.
- Económicamente rentable.
- Socialmente justo.
- Culturalmente asimilable.

### **PRINCIPIOS DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

#### **1). Principio del Respeto al Desarrollo.**

No sacrificar a las generaciones futuras ni a la presente. Satisfacer las necesidades presentes sin poner en peligro a las futuras generaciones. El Club de Roma había alertado respecto al posible agotamiento de los recursos de la Tierra. Ahora se pone el énfasis en la forma en que esos recursos deben ser utilizados para no hipotecar el futuro.

#### **2). Principio de Precaución.**

Obligación de preocuparse y de ocuparse de forma precoz de los riesgos potenciales al ambiente (Principio 15 del Acuerdo de Río de 1992).

No esperar a la certidumbre del daño para actuar. Tomar medidas eficaces y proporcionales para prevenir daños graves e irreparables. El Tratado de Kyoto está fundamentado en este Principio.

Es fácil estar de acuerdo con este principio. Lo difícil es que miles de “ambientalistas”, especialistas, políticos, empresarios y el resto de la población se pongan de acuerdo respecto a tópicos tales como certidumbre de daños, riesgos, medidas a tomar sobre cambios climáticos, efecto invernadero, energía nucleoelectrónica, pesticidas, OGM, etc. En la reunión de Copenhague se vio la complejidad de este Principio.

#### **3). No exigencia de riesgo cero o prueba de inocuidad de una técnica o de un producto para su utilización.**

No exigencia de garantía de que algo no va a pasar. Recordar a C. J. Keyser: “La absoluta certeza es privilegio de personas ignorantes y fanáticas. Es para los científicos un ideal inalcanzable”.

Pretender riesgo cero o contaminación cero, no es serio:

- a). porque eso es prácticamente muy difícil o muy caro de lograr (crecimiento asintótico de costo),
- b). porque sería perjudicial al final de cuentas (por la Hormesis). Una madre que quisiera evitar que su bebé entre en contacto con microorganismos durante su niñez, al enviarlo a la escuela sin la adecuada inmunidad lo condenaría a enfermarse.

El principio de hormesis es aplicable a contaminantes químicos, microbiológicos, a radiaciones nucleares, etc. (Ver referencias).

#### **4). Exigencia de informes de expertos y debates públicos racionales.**

Debe buscarse:

- a). Juzgar y tomar decisiones en base a informes y a audiencias bien organizadas con participantes y consultantes calificados y representativos.
- b). Erradicar opiniones tremendistas alejadas de la verdad, basadas en ideologías y no en la evidencia científica. Sólo un ejemplo de tales afirmaciones: “Botnia, la Planta de la Muerte, producirá tanta dioxina, que Conaprole no podrá exportar leche”. Lo lamentable de estas afirmaciones tan falsas como irresponsables y que constituyen verdaderos actos de terrorismo verbal, es que son creídas por personas con poca formación e información científica y que pasan después a apoyar actos delictivos.

#### **5). Determinación de niveles de seguridad y riesgos vs. costo de medidas de precaución.**

Realización de balances costo/beneficios (costos de hacer vs. costos de no hacer).

Adopción de las Mejores Técnicas Disponibles y revisión periódica de normas.

Medición de riesgos (con la misma vara) y gestión de riesgos y efectos.

Distinción entre Peligros, Riesgos y Detrimentos (perjuicios y daños).-

## **BIBLIOGRAFÍA**

SERVIÁN, J. [www.imes.edu.uy](http://www.imes.edu.uy)

CALABRESE, E.; Baldwin, L. Trends in Pharmacologic Science, June 2002.



---

# LA INDUSTRIA NAVAL DE URUGUAY Y SU PROCESO DE CLUSTERIZACIÓN

Felipe Fajardo Sokol<sup>1</sup>

---

**Identifica tres aspectos estratégicos que brinda la industria naval desarrollada; y la realidad actual que presenta la clusterización del sector en nuestro país.**

---

El presente artículo está basado en la monografía de investigación que llevó a cabo quién escribe en el marco del Curso de Altos Estudios Nacionales 2009. Teniendo en cuenta la extensión del presente, nos centraremos en brindar un panorama general de la investigación realizada, con destaque en los factores estratégicos presentes y en la conclusión del trabajo.

Los aspectos estratégicos de la Industria Naval son los primeros a los que nos referiremos. Lo haremos en términos generales de esta industria, pues estos aspectos son perfectamente válidos cuando nos trasladamos a la realidad de nuestro país. Desde el punto de vista estratégico, la Industria Naval se engloba dentro de dos conceptos más amplios: el Poder Marítimo y los Intereses Marítimos. El primero es aquel que tiene que ver con el poder de la nación en todo lo que se refiere a las actividades relacionadas con el mar. Está a su vez, compuesto por el Poder Naval y los Intereses Marítimos. Dentro de estos últimos, se encuentra incluida la Industria Naval. Esta rama productiva encaja dentro de la definición de Intereses Marítimos que tomaremos como referencia, la cual es la siguiente: “Beneficios de carácter político, económico, social y militar que obtiene una nación de todas las actividades relacionadas con el uso del mar”.

En general, las naciones pueden orientar el poder marítimo de dos formas: orientación a la fuerza y orientación a la economía. Claramente, existe una amplia gama de grises entre estas dos. La Unión Soviética y Estados Unidos orientaron su Poder Marítimo de forma predominante con una inclinación a la fuerza. Por otra parte, Corea del Sur y últimamente también China, han orientado su poder marítimo a la economía de forma predominante (aunque sin descuidar los aspectotes relacionados con la fuerza).

Tengamos en cuenta que el Poder Marítimo es una herramienta aplicable a lo que son los distintos factores del Poder Nacional. Fácilmente podemos pensar en su influencia en los

---

<sup>1</sup> Ingeniero Civil perfil Construcción, egresado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (ROU). Es docente Gr. 1 del Dpto. de Inserción Social del Ingeniero de la misma facultad. Se desempeña desde el año 2006 en el ámbito público y privado en tareas referentes a la planificación, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura. En el año 2009 realizó el Curso de Altos Estudios Nacionales en el Centro de Altos Estudios Nacionales.  
felipefsk@gmail.com

factores militar, económico y político, teniendo también importantes implicancias en lo referente a los factores psicosocial y científico-tecnológico. De lo anterior se desprende que el desarrollo de la Industria Naval puede colaborar de forma importante con el desarrollo del Poder Marítimo del Uruguay. Pero, nos podemos preguntar ¿de qué forma sucede esto? Intentaremos responder de forma breve a esta pregunta. La industria naval, por los recursos y tecnología que utiliza, se puede caracterizar como una industria pesada. Los productos que de ella se obtienen, se pueden clasificar de dos formas: por un lado algunos son bienes de capital (buques de transporte por ejemplo), y por el otro también se producen bienes de uso final (buques deportivos y militares).

Para poder observar algunas incidencias directas de una industria naval fuerte, profundizaremos en los aportes que puede brindar un significativo desarrollo de este sector productivo de la economía nacional. Existen tres aspectos estratégicos fundamentales que nos brinda una industria naval desarrollada:

- Autonomía tecnológica y productiva en áreas estratégicas.
- Derrame de tecnología y conocimiento hacia otras ramas de la industria nacional.
- Incorporación de valor agregado a la producción nacional.

Aquí haremos un paréntesis, para referirnos al concepto desarrollo desde un punto de vista contemporáneo. Los lineamientos actuales indican que se debe procurar desarrollar aquellas industrias que permitan un aumento del nivel de vida, visto desde el punto de vista de desarrollo humano, y no solamente como desarrollo económico.

Dentro de lo anteriormente mencionado, la industria naval agrega valor de forma significativa a los insumos que utiliza en sus procesos de producción. Uniendo esto a técnicas modernas de gestión y administración de organizaciones, que impliquen elementos como la responsabilidad social empresaria, el cuidado del medio ambiente y un fuerte énfasis en investigación y desarrollo, obtenemos un nuevo ramo de actividad económica (un ramo potenciado en realidad), el cual puede colaborar de forma significativa en el desarrollo del Uruguay.

Por otro lado, el desarrollo coyuntural no es el que realmente conlleva al desarrollo a mediano y largo plazo de los países, por lo cual es relevante que el funcionamiento alcanzado sea sustentable en el tiempo, más allá de circunstancias propias del momento, y que siempre siga un camino ascendente, o al menos estable en algunos momentos.

Para realizar un diagnóstico adecuado de la situación, debemos ingresar en lo que son los antecedentes inmediatos y la situación actual de la industria naval en nuestro país, para de esta forma poder analizar qué está sucediendo en la realidad, y cuáles son las decisiones y estrategias que se están siguiendo y que se deben estudiar de cara al futuro, para lograr que esta sea una herramienta útil en la búsqueda permanente de alcanzar los fines nacionales de seguridad, desarrollo y bienestar.

En los últimos 20 años, la Industria Naval en Uruguay se dedicó mayormente a lo que tiene que ver con las reparaciones de buques, siendo que las dos organizaciones más grandes en este rubro de la actividad industrial nacional, son el SCRA (Servicio de Construcciones, Reparaciones y Armamento de la Armada) y Tsakos Industrias Navales S.A. El panorama

descrito ha variado algo en los últimos años, debido a que se llevaron a cabo algunos procesos específicos de construcción, como ser la fabricación de cuatro barcasas de transporte de celulosa.

Buscando cambiar esta realidad, impulsando el desarrollo del sector a través de programas de apoyo, se está llevando a cabo el proceso de implementación del Cluster de la Industria Naval.

Para poder analizar este nuevo escenario, lo primero que debemos hacer es definir qué es un Cluster. Michael Porter, quién podríamos decir que es el “padre” del modelo, lo define de la siguiente forma: *“Un cluster es un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas en un campo específico, ligadas por actividades e intereses comunes y complementarios, geográficamente próximas.”*

Quién escribe, ha encontrado que los modelos para analizar y estudiar la dinámica y funcionamiento de los clusters implican una cierta complejidad y dispersión en los factores a evaluar, por lo cual se puede perder fácilmente el foco del caso que se estudia mediante estos modelos de análisis. Para tratar de brindar un poco más de claridad sobre el caso respectivo, además del Modelo Económico de Clusters, también se utilizó la Teoría General de Sistemas, como marco teórico para llevar a cabo el estudio del presente caso.

El Modelo Económico de Clusters analiza a estos grupos de empresas e instituciones a través de la evaluación de diversos factores. Se pueden utilizar diversas herramientas para llevar esto a cabo, como el Diamante de Porter o los Factores de Éxito, siendo esta última la herramienta que se utilizó en la investigación.

De forma complementaria, la Teoría General de Sistemas nos permite estudiar al Cluster como un conjunto de organizaciones que interactúan entre sí. Dentro de esta teoría, existe una definición muy importante y útil, referente a las propiedades emergentes, que son aquellas que surgen de la interacción de las distintas partes del sistema, y que solamente se pueden percibir al estudiar el conjunto, y no las partes que lo componen, de forma aislada.

Este marco teórico permitió analizar el proceso actual de clusterización que está viviendo esta industria, evaluando incluso aspectos emergentes de la implementación del proceso.

A través del marco teórico brindado a la investigación, se pudieron identificar algunos elementos claves, los cuales son relevantes para la marcha y el futuro del proceso. La Teoría General de Sistemas nos permite ver la importancia de las relaciones entre las partes, y el Modelo Económico de Clusters (así como los aspectos que hemos aportado desde otros conceptos teóricos) nos muestra la importancia de la innovación y la cooperación para que el Cluster alcance los fines planteados.

Ingresaremos entonces en el cómo se está llevando a cabo este proceso. La Industria Naval de nuestro país tiene la posibilidad de desarrollarse en un nuevo entorno, para lo cual el camino que se optó por seguir fue el de la clusterización. Las oportunidades surgen desde dos aspectos distintos. Por un lado, un cambio en la política estatal, buscando reactivar el sector y valiéndose para ello del apoyo de un sujeto externo, la Unión Europea, a través del programa PACPYMES (programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa). Por otro lado, un nuevo comportamiento de la demanda, que se

reactivó, en algunos casos de forma concreta como las barcasas de transporte de celulosa y las nuevas solicitudes estatales, como las barcasas y empujador para transporte de hidrocarburos de la Administración Nacional de Combustibles Alcohol y Portland (ANCAP), y en otros de forma potencial, como ser el caso de la industria naval brasileña y su desarrollo asociado a la explotación de hidrocarburos en alta mar, así como la demanda proveniente de la Hidrovía Paraguay-Paraná, la cual consiste principalmente en barcasas para transportar productos a granel utilizando el medio fluvial.

El proceso de clusterización ya se ha iniciado desde hace prácticamente dos años. Se han materializado avances importantes, como crear la conciencia y convicción sobre el camino a seguir, definir la estrategia y dar los primeros pasos en lo que a esta se refiere, pero es un proceso que aún está en marcha. Para tratar de entender el presente de la clusterización del sector, analizaremos algunos elementos emergentes de este proceso, valiéndonos de los aspectos fundamentales que nos aporta el marco teórico elegido.

Ya mencionamos que el Modelo Económico de Clusters postula que cooperación e innovación surgen como aspectos fundamentales. Esto es así, porque para que un cluster funcione como tal las empresas que lo componen deben competir a la vez que cooperan, creando una sinergia que permite al sistema ser mucho más eficiente y eficaz en la producción de riqueza, a través de procesos productivos que impliquen alto valor agregado a los productos.

Determinar el éxito o el fracaso futuro de esta iniciativa implica estudiar cómo están funcionando estos factores en nuestro caso. Como muchos de los mismos actores participantes de este proceso lo reconocen, el desarrollo de estos dos aspectos, el cambio de mentalidad respecto de ellos, implicará un cambio cultural, que no será fácil de llevar a cabo. Podemos calificar como conclusión esta dificultad, pero no tenemos elementos suficientes para prever cuál será el resultado de este proceso de clusterización, puesto que son muchas las variables que van a determinar si al final nos encontraremos con el éxito o el fracaso. De cualquier forma, ya empiezan a surgir algunas señales positivas, como la incubación de redes entre talleres especializados.

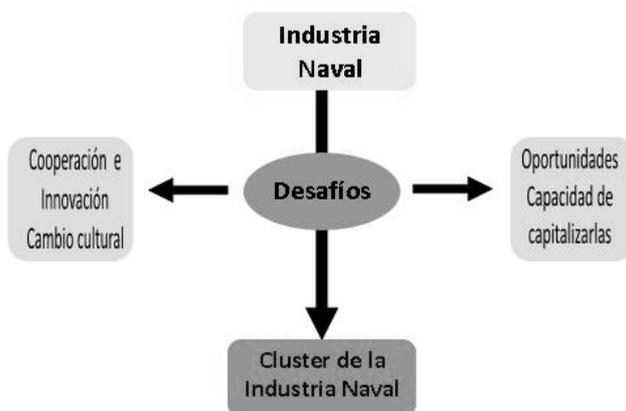
Por otro lado, se puede ver cómo a nivel de actores estratégicos, en lo que a este caso se refiere, aún existen diversas visiones de los roles que se deben adoptar por cada uno de los jugadores que componen el Cluster. Esto no sucede a nivel teórico, pues en general vemos cómo el Estado aparece como facilitador de un entorno adecuado para que los procesos del cluster se den de la forma más eficaz y eficiente posible. Pero en la visión de los actores, tenemos distintas ópticas, que van desde aquellas que pregonan que el Estado debe cumplir el rol de facilitador antes mencionado, pasando por otras que pregonan una actitud estatal orientada a una intervención más directa, hasta finalmente aquellas que ven al Estado como generador de bienes y servicios.

Pero no podemos obviar, que el papel del Estado en este caso es peculiar, distinto en general a lo que pueden ser otros procesos de clusterización. Es una parte muy importante a nivel nacional de lo que tiene que ver con la demanda. También cumple un papel fundamental en la producción, a través del SCRA. Pensemos que en el caso del pedido último realizado por ANCAP al SCRA, el Estado es tanto productor como cliente, creando una situación muy particular, que no puede ser dejada de lado al analizar todo este proceso.

Respecto de las oportunidades, que referíamos en potencial, estas aún no han sido capitalizadas, y no es lógico pensar que el Cluster deba estar totalmente maduro para captarlas, pues existen otros actores estratégicos (externos al Cluster) que pueden ocupar el lugar en disputa.

Es fundamental transformar las oportunidades en contratos, que además se ejecuten de forma exitosa, pues el ambiente competitivo no esperará la consolidación del proceso. Aquí pretendemos remarcar el siguiente concepto: se deben capitalizar las oportunidades que están surgiendo, ya que estamos ante un entorno variable, que aunque no lo sea en extremo, tampoco va a mostrar una estabilidad total.

La situación que describimos la esquematizamos en el diagrama que sigue, que busca sintetizar la situación que emerge del trabajo realizado. La industria naval está en el camino a la clusterización y se encuentra con diversos desafíos en este proceso. De acuerdo a lo recolectado y analizado, el cambio cultural que implica, por un lado, crear relaciones de cooperación entre los actores, y por otro, incorporar iniciativas innovadoras a los procesos, será uno de los grandes desafíos a superar.



**Figura 1.** Diagrama situacional. Fuente: Elaboración propia.

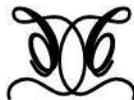
Capitalizar las oportunidades que se presentan será el otro gran desafío. Frente a estos dos retos se encuentra el incipiente cluster en este momento, y vale destacar que el autor considera que ambos están relacionados entre sí, pues la obtención de uno puede potenciar la obtención del otro, y también puede suceder lo mismo si existen dificultades para obtener uno de ellos.

Podemos decir que el Cluster de la Industria Naval Uruguay aún está “verde”, pero está recorriendo un camino por el cual, si los actores que lo componen toman las decisiones con visión de largo plazo y teniendo en cuenta las nuevas características de relacionamiento y focalización de prioridades, podemos llegar a tener una rama industrial que colabore de forma importante al desarrollo del Poder Marítimo de nuestro país, por lo tanto conllevando al desarrollo de la nación como un todo.

El análisis académico queda abierto, siendo que sería especialmente interesante realizar un nuevo estudio cuando el proceso se encuentre en etapas más avanzadas, sea cual sea el resultado que se haya alcanzado en el futuro.-

## **BIBLIOGRAFÍA**

- CETRULO, Fernando (2005): Clusters Incubados. Evidencia Empírica en Uruguay. Revista Electrónica FCE de la Universidad Católica de Montevideo.
- CLUSTER de la INDUSTRIA NAVAL (2008). Documento Estrategia. Programa PACPYMES Cooperación Unión Europea – Uruguay. Ministerio de Industria, Energía y Minería.
- Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo - Vicerrectoría Académica, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (2005). Las estrategias y técnicas didácticas en el rediseño – El estudio de casos como una técnica didáctica. (S/D).
- GARBARINO, Primavera, JUNG, Andrés, PLOTTIER, Cecilia (2008). La región desde una lógica de Clusters: aportes para construcciones estratégicas en Uruguay. Realizado en el marco del proyecto ACDE-FKA: “Clusters en los países de la región: oportunidades y desafíos para Uruguay”. Departamento de Economía – Instituto de Competitividad. Facultad de Ciencias Empresariales, Universidad Católica del Uruguay.
- JUNG, Andrés, GARBARINO, Primavera (2006): Un aporte a los procesos de construcción competitiva basados en clusters. Cuaderno de Economía de la Universidad Católica de Montevideo. ISSN N.º 1 Diciembre de 2006.
- PERES, Wilson (2004). Políticas sectoriales de desarrollo de Clusters en América Latina y el Caribe. División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL.
- PETRELLA, Carlos (2007): Aportes del enfoque sistémico al conocimiento de la realidad. Revista del Dpto. de Inserción Social del Ingeniero, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, Montevideo.
- PETRELLA, Carlos, JOYANES (2007), Luis. Valores e innovación empresaria en Uruguay. Revista del Dpto. de Inserción Social del Ingeniero, Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, Montevideo.
- ZURBRIGGEN, Cristina (S/D). Estado, asociaciones empresariales y transformación económica en Uruguay. Instituto de Ciencia Política. Universidad de la República.
- ZURBRIGGEN, Cristina, DARSCHT, Pablo (S/D). Más allá del mercado y el estado: innovación en redes en Uruguay. Biblioteca virtual TOP sobre gestión pública.



---

# VISIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Pedro Reich<sup>1</sup>

---

## Retos estratégicos a corto y mediano plazo de la Economía Nacional requiriendo políticas de Estado.

---

Las opiniones que se emiten no corresponden a ningún tipo de ordenamiento sea de importancia comparativa, prioridad gubernamental, orden alfabético u otro. La selección es válida para el corto y mediano plazo constituyendo a estos efectos una aproximación a los tiempos en que puedan empezar a presentarse sus causas, implementarse políticas o sentirse sus efectos.

La intención es presentar “retos”, necesidades y oportunidades más que problemas.

### 1. AUMENTO DE INVERSIÓN

Objetivo: aumentar la generación de ahorro e inversión nacional y extranjera.

La proporción del ahorro nacional debiera superar el promedio histórico del 15% del PBI.

Países alabados como “modelo” o “milagro” en desarrollo han alcanzado y mantenido por períodos prolongados tasas de hasta un 30% a lo que se suman las inversiones y préstamos extranjeros.

Requisitos:

- aumento de incentivos al ahorro nacional y a su inversión interna.
- más y mejores incentivos y calificación que las de países vecinos y competidores mundiales.
- promover nuevos sectores a la inversión privada.
- optimizar la inversión pública.

---

<sup>1</sup> Economista con estudios de grado y postgrado en Uruguay, Francia, España y Argentina. Curso de Maestría en el Centro de Altos Estudios Nacionales en 1994-95.

Docente de Economía Política, Macroeconomía y Microeconomía y de Teoría del Comercio Internacional y Geografía Humana y Económica en la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República; de Geopolítica I y II y Análisis de Finanzas en la Escuela de Guerra Naval; de Geografía Económica Mundial en el Instituto de Integración; de Economía, Política y Sociedad del Uruguay en el Instituto Metodista Universitario Crandon; profesor nominado en Geopolítica del Instituto Universitario Autónomo del Sur y de Geografía Económica en la Universidad de la Empresa (R.O.U.). Es además docente de Desarrollo Económico en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil (Ecuador).

Ejerce la profesión libremente en el sector privado de Uruguay, Argentina, Ecuador y Alemania y en el sector público de Uruguay (UTE, MIEM, PLUNA, OPP y OSE).

Miembro fundador de la Academia Uruguaya de Geopolítica y Estrategia y miembro del Grupo de Estudios y Reconocimiento Geográfico del Uruguay.

Colaborador de las publicaciones “Estrategia” del Centro de Altos Estudios Nacionales y “Revista Naval”.

pedroreich@hotmail.com

## **2. OPTIMIZAR LAS GARANTÍAS JURÍDICAS A LA INVERSIÓN**

Caso: limitación a la venta de tierras de frontera.

Del argumento de ser “espejo” de medidas similares de países vecinos podría deducirse que el país no posee una política adaptada a *sus* condiciones o ve con buenos ojos políticas ajenas creadas para otras realidades y momentos.

Cabe considerar no obstante ciertas justificaciones para esta medida:

- lucha contra el contrabando y a favor de garantías fitosanitarias determinando responsabilidades y aplicabilidad de la justicia.
- impedir el asentamiento de inmigrantes irregulares aptos a generar derechos dados sus vínculos transfronterizos.

Por extensión es posible imaginar otras medidas discriminatorias respecto a inversiones nacionales y extranjeras caso de los ahorros de las AFAP<sup>2</sup>, fondos de inversión, recursos de personas físicas o jurídicas provenientes del exterior o transferidos a él.

En todos los casos las medidas restrictivas al ingreso de capitales o inversión de cualquier origen y destino deben ser adoptadas en forma cautelosa. Sin créditos e inversiones nacionales y extranjeras no es posible alcanzar el desarrollo en los plazos y condiciones deseables por la sociedad.

## **3. SELECCIÓN DE ANCLAS DE EQUILIBRIO MACROECONÓMICO**

Anclas actuales expresas:

- inflación.
- tipo de cambio.

Anclas actuales tácitas:

- tasa de desempleo.
- % del PBI y/o presupuesto destinado al gasto social.

Otras variables de ajuste aptas a implantarse en caso de crisis y necesidad de crédito:

- nivel de endeudamiento externo.
- nivel de déficit fiscal.

La diferencia no la hace sólo el tipo o cantidad de anclas sino la posibilidad de efectos mutuos o errada selección de cuales son prioritarias y en que momentos. Un atractivo incierto lo constituye la posibilidad de escoger como anclas las que hemos denominado “actuales tácitas” dado que abarca (educación, salud, vivienda, seguridad social, mejoras salariales, desempleo), aspectos sensibles aunque coyunturales, de rápida aplicación pero connotada dificultad socio-política de reajuste ulterior.

---

<sup>2</sup> AFAP: administradora de fondos de ahorro previsional.

#### **4. ÁREA MONETARIA**

Para diversificar riesgos y asegurar la competitividad externa de nuestra economía la alternativa a nuestra actual pertenencia al área monetaria del Dólar como referencia, respaldo y reserva principal, lo constituye una “canasta” de monedas y otros valores (oro, Derechos Especiales de Giro, índices de bolsa, etc.).

Las monedas y valores de cálculo a incluirse se constituirían por aquellos que siendo estables y transables internacionalmente se correspondan asimismo con las principales contrapartes actuales o deseables de nuestro comercio exterior o las formas de valoración de sus coyunturas.

Esta medida generaría una correspondencia más equilibrada entre el valor de nuestra moneda y nivel de precios y las expectativas de comercio exterior. Amortiguaría las variaciones del ancla Dólar de referencia actual, matizándolo con otros valores vinculados a aspectos importantes de nuestro comercio, integración y objetivos políticos.

#### **5. AUTONOMÍA DEL BANCO CENTRAL**

La autonomía de esta institución es una forma de otorgar estabilidad y confiabilidad a mediano plazo a la economía. A la requerida integración de sus autoridades en forma suprapartidaria y con excepcionales calificaciones personales se agrega la vigencia de un mandato no equivalente al de quienes los mandataron (Poder Legislativo a propuesta del Poder Ejecutivo) y la obligatoriedad de cumplimiento de políticas de Estado prefijadas.

#### **6. COMPETITIVIDAD INTERNACIONAL DEL TRABAJO NACIONAL**

Caso: convenios Laborales y Consejos de Salarios.

Dejando de ser Uruguay una economía relativamente cerrada (modelo de desarrollo por industrialización sustitutiva de importaciones), para integrarse a un mundo globalizado, la protección estatal, gremial e ideológico-política excesivamente rígida del trabajo nacional pierde efecto.

Mejorar los derechos y remuneraciones del trabajo cuando este compite con una mano de obra igual o más eficiente (productiva), de menor remuneración y derechos, es promover el desempleo incentivando la tendencia del capital a huir a países menos reglamentados con mayores beneficios.

Esto admite como amortiguador:

- que el Estado efectúe transferencias compensatorias mientras las finanzas públicas lo permitan (subsídios, seguros, compras nacionales obligatorias, etc.).
- innovar tecnológicamente y en la productividad de los distintos factores, incluido el trabajo para generar diferencias que permitan mejorar la remuneración y derechos del trabajador nacional. Pero es indispensable ser *mejor* que la competencia para incrementar la remuneración de los factores del País, incluido el trabajo fijando niveles de derechos, beneficios y empleo en función de las condiciones impuestas por el mercado mundial y regional al que se pertenece y nos condiciona.

## **7. APARATO ESTATAL – REFORMAS NECESARIAS**

Características:

- excesivo empleo no productivo.
- frecuente control de sectores sin estricta justificación económica; por razones ideológica o tradición.

Afectación:

- presupuestal.
- reducción de oportunidades de inversión productiva pública y privada.
- moral laboral poco competitiva e innovadora.
- mantenimiento de áreas del acontecer nacional bajo régimen monopolista y control político-partidario.

## **8. INTEGRACIÓN ECONÓMICA**

Su inclusión en este aporte se fundamenta en la innovadora dinámica integracionista como consecuencia de la gradual superación de la actual crisis mundial actual. Esta última no se inició ni terminará exclusivamente en el campo financiero!

Las características que derivan de la liberalización del comercio afectan a todos los países requiriendo adecuarse cada vez más a dichas condiciones.

El Uruguay debe integrarse productiva y comercialmente con el *mayor* número de países y regiones. Depende en más del 70% de sus exportaciones de pocos productos primarios no-esenciales, en buena medida “superiores” dado su naturaleza y demanda. Incorpora poca tecnología de punta y en cambio mucha lluvia y tierra. Concentra la mayor parte de su exportación en pocos mercados.

Particularidades –limitativas– del Uruguay frente a la integración y los Tratados de Libre Comercio:

- geopolítica regional.
- ciertas corrientes de pensamiento e ideologías.
- reducida importancia de la demanda nacional.

La primera de las características enunciadas lo constituye la desproporción entre lo que “somos” cuantitativamente como entidad nacional y potencial económico y el ámbito que nos rodea. Al no haber mediadores o equilibrios regionales a imagen y semejanza de la Unión Europea o Estados Unidos de América, nuestra política debiera impulsar la reducción de dependencias regionales favoreciendo relacionamientos múltiples y lejanos. Nuestras exportaciones a la región son de importancia secundaria para los destinatarios, viéndose las inversiones en nuestro país inhibidas para aprovechar economías de escala en producciones de alto volumen o tecnología avanzada, dado que la demanda en esos casos solo puede provenir

de su exportación y la misma es a menudo trabada por nuestros vecinos mayores, en función de sus propias expectativas de servir de sede de la inversión y producción.

Las ideologías integracionistas regionales debieran relegarse frente a la prioridad del interés nacional!

Una dificultad para ello lo constituyen resabios de pensamientos económicos, políticos e ideológicos que se remontan a herencias de nacionalismo de pre Segunda Guerra Mundial, Guerra Fría y antiimperialismo latinoamericano, generándose trabas en la discusión —interna— de cómo y hacia quiénes proyectarnos como entidad política y productivo-comercial.

Se agrega a esto que el tamaño y capacidad adquisitiva del mercado interno sólo permite pequeños emprendimientos nacionales. Las grandes inversiones por volumen de factores incorporados y destino de ventas, son inversiones de empresas “globales”, volcadas al mundo, trabajando en condiciones de competencia mercantil. Esto impone la necesidad de ser más productivos y baratos que aquellos con quienes competimos en el mundo.

## **9. DESESTRUCTURACIÓN SOCIAL**

Características:

- Limitaciones en la calificación técnica e integración laboral con gradual desconocimiento o desapego de la concepción social y del mundo proveniente de generaciones anteriores o sectores calificados del presente. No es el “E pluribus unum” o la “Fraternité” sino algo parecido a la posible ética de las “maras” centroamericanas.
- Aumenta la proporción de aquellos que están en las franjas de pobreza tendiendo la marginalidad a ser más “dura” y resistente respecto a un tratamiento superador.
- La emigración como válvula de escape social ya tampoco ayuda como antes. Un aumento de equidad en los ingresos sin la correspondiente formación educativa e integración socio-laboral, invalida las posibilidades del emigrante. No emigra quien quiere y donde quiere, sino quien sabe y es aceptado. Los países vecinos ofrecen escasas alternativas de inmigración tal como fuera el caso en épocas precedentes. Las opciones se reducen a destinos más exigentes y a aspirantes más calificados.
- Reducir la pobreza es más fácil que reintegrar a una sociedad civil organizada y con conciencia social homogénea “histórica” a marginales desclasados.

Nos atrevemos a adelantar una opinión debatible aunque conformada por experiencias internacionales de que la generación de un proceso de reducción de la desestructuración social —marginalidad— pasa por:

- generación, imposición y mantenimiento de disciplina y conciencia social compartidas mayoritariamente.
- inserción laboral obligatoria con creciente calificación.

No enfrentar a tiempo con herramientas adecuadas la fractura entre sectores sociales de la sociedad conduce a un desconocimiento mutuo, intergrupalo, de valores y objetivos. Estas

características son potenciales generadoras de sociedades y Estados fallidos; países a “2 velocidades” de desarrollo humano.

## **10. RETOS NACIONALES CON INCIDENCIA GEOPOLÍTICA REGIONAL**

- gas (provisión y transporte).
- electricidad (grado de dependencia, origen y transmisión del suministro de su importación).
- puerto oceánico de aguas profundas (competidores vecinos y restricciones de uso).
- corredor terrestre bioceánico (ídem anterior).
- corredores regionales fluviales y terrestres (ídem anterior).
- industrialización con baja intensidad de ciencia y tecnología.

Lo expresado en la enumeración precedente son probablemente los objetivos nacionales más afectados por las condiciones geopolíticas del entorno. No es la ocasión para entrar en detalles de la problemática de cada uno de estos aspectos. La promoción de nuestros intereses nacionales requiere que el relacionamiento del país con sus vecinos se establezca sobre bases de mutua conveniencia, priorizándose por nuestros negociadores el interés nacional.

La resolución satisfactoria de estos objetivos generará herramientas invaluable para nuestro desarrollo.

En todos ellos es posible encontrar al presente, limitantes geopolíticas que por diferencia de Poder de las partes involucradas, generan restricciones en nuestro desarrollo.

La economía regional es por ahora una vía de dos carriles para unos y de uno para los demás. La modificación de esto es parte de la concepción estratégica de una Política de Estado.

## **11. CAMBIO CLIMÁTICO**

Tendencias probables:

- mayor irregularidad en la disponibilidad hídrica para consumo humano y agropecuario.
- mayor irregularidad en la disponibilidad hídrica para generación eléctrica.
- competencia agropecuaria de nuevas fronteras agrícolas templadas del hemisferio norte.
- cambios de tendencia aún impredecible de las cualidades genéticas agropecuarias nacionales.

Todos y cada uno de los elementos expuestos —sin que esto agote el tema— constituye por sí un trabajo de investigación propio. Nos excusa presentar ahora un análisis individual más exhaustivo.

Son realidades dinámicas cuya tendencia a incrementar sus efectos implica la responsabilidad de todos en contribuir a la búsqueda de soluciones.

### **POST SCRIPTUM**

Ampliamos seguidamente el punto relativo a la “irregularidad de disponibilidad hídrica para uso humano y agropecuario” dada su realidad presente y potencial gravedad así como factibilidad de resolver parcialmente sus efectos en un plazo razonable.

El Uruguay depende del complejo agropecuario en aproximadamente el 15% de su PBI y en alrededor de un 75% de sus exportaciones. No siendo factible controlar los ciclos sequía-inundación, una “política de aguas” debiera constituirse en una *política de Estado* con proyección a *largo* plazo.

Un país que en su producción y comercio exterior depende en tal grado del agua es un país frágil, excesivamente dependiente de un factor aleatorio fuera de su control. Su desarrollo y posibilidad de proyectar su potencial internacionalmente se verá regularmente restringido. Depender tanto de la lluvia es un índice de subdesarrollo. Esto se agrava si las fluctuaciones –sequía/inundación– se distancian cada vez menos intensificándose sus efectos.

Un aspecto que contribuye al problema es la cada vez menor retención hídrica de los cursos de agua. Este fenómeno tiene como una de sus causas la erosión que anega los lechos fluviales y alterando sus cursos. Un lecho menos profundo reduce la retención del agua, haciendo que ésta se encauce por vías de menor resistencia, inunde franjas costeras ocupando mayor superficie y aumente la evaporación. Al haber menor cantidad de agua aprovechable aumentan los efectos de la sequía.

Uruguay utiliza para producción y consumo aproximadamente 25% de su disponibilidad hidrofluvial. El resto se evapora, es absorbida por el subsuelo o contribuye a engrosar cauces mayores fluyendo finalmente al mar.

Naturalmente una cosa es aumentar la disponibilidad de agua y su tiempo de retención y otra llegar a *impedir* su flujo tratando de aprovechar la totalidad para fines humanos. Esto se ha intentado en diversos lugares con resultados negativos para el medio ambiente terrestre y costero.

Se requiere por tanto impulsar soluciones *preventivas* a fin de paliar –no impedir– futuras sequías.

Su enumeración no abarca todo el universo de medidas posibles algunas de las más importantes.

En curso (microsoluciones):

- construir aguadas, tajamares, pozos, azudes, tanques australianos y sistemas de riego eficiente.

*Factibles (macrosoluciones):*

- aumentar las reservas de agua.

Otras:

- forestar (reduciendo la erosión, fluencia del agua y evaporación).
- racionalizar y reciclar el consumo.
- contribuir a la investigación y desarrollo internacional para desalinizar agua de mar.
- provocar lluvias.

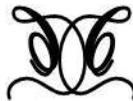
Las medidas —en curso— amortiguan algo los efectos de la sequía. Son implementadas sobre todo por el sector privado con frecuente aporte de créditos y maquinaria pública.

La solución estratégica *factible* a *mediano* plazo como Política de Estado (1-20 años), requiere aumentar las macroreservas.

Esto se logra básicamente por dos vías:

- Construcción de represas y sus complementos (canales y drenajes de desagüe).  
A construirse preferentemente en zonas de desnivel orográfico (Cuchillas de Haedo, Grande, etc.), suelos basálticos pobres, blanqueales y áreas muy erosionadas, etc. Las paredes de los desniveles orográficos permiten evitar la necesidad de inundar grandes extensiones o efectuar costosas obras de retención lateral.  
En el país hay básicamente una sola experiencia de este tipo, la represa de India Muerta (no incluyéndose las represas destinadas a la generación hidroeléctrica).
- Profundizar el lecho dragando cauces y lagunas fluviales.  
Se requieren lechos de arena, grava o tierra permitiendo operar pequeñas dragas y grúas de extracción (cangilones), dada la imposibilidad de operar económicamente en lechos rocosos. Estos últimos en general fluyen por zonas orográficas para las que se ha previsto como más oportuna la construcción de represas.

Una consecuencia de las medidas mencionadas lo constituyen la posibilidad de reducir los daños provocados por inundaciones al aumentar la capacidad de acumulación de agua y regularización de su flujo y por otro el promover por la misma causa el desarrollo de criaderos icícolas de agua dulce.-



---

# **LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS – CHINA**

## **Eje del nuevo orden económico mundial**

**Diego Iturburu<sup>1</sup>**

---

**Un nuevo orden económico global está emergiendo, y si bien todavía no sabemos como será, se percibe que estará dominado por el eje Estados Unidos – China. Cada uno necesita del otro y el mundo necesita de ellos.**

---

Todos sabemos que el mundo está constantemente cambiando. En algunos períodos, los cambios no son tan visibles. En otros, como el momento actual, las circunstancias aceleran los procesos de cambio, y se hacen evidentes.

La grave crisis actual comenzó en Estados Unidos, haciendo sentir al mundo entero sus efectos. Algunos países fueron fuertemente golpeados, mientras que otros sintieron los efectos en forma más leve. Dentro de estos países, el más destacado es China, y su fortaleza se está destacando mientras el mundo desarrollado busca escapar a su peor recesión desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Luego del colapso de la Unión Soviética y el consecuente desvanecimiento del mundo bipolar, sumado al estancamiento de Japón en la década de los ´90 y la falta de consolidación de la Unión Europea, dejaron a Estados Unidos como único eje de poder económico. Su supremacía era absoluta, pero con la actual crisis global los cimientos de la economía mundial se están reviendo por la vía de los hechos. Las fuentes de crecimiento y las bases de poder mundial parecen estar cambiando, y con ello, un nuevo orden económico global estaría en proceso de emerger. Si bien todavía no sabemos como éste será, hay algo que ya sabemos: estará dominado por el *eje Estados Unidos – China*.

### **ESTADOS UNIDOS**

Por más que esté sufriendo la peor crisis económico-financiera desde la década del ´30, Estados Unidos es por lejos la principal potencia mundial, y así seguirá por un buen tiempo. Su economía es 3 veces la economía japonesa, segunda potencia mundial, representando nada menos que el 23.6% del PBI mundial (en 2008). De ahí que una crisis en su economía repercuta en el mundo entero. A su interior, puede observarse que el consumo de

---

<sup>1</sup> Licenciado en Administración – Contador (Universidad de la República) y Máster en Finanzas (Universidad de Montevideo). Actualmente trabaja para Credit Suisse. Es Académico Supernumerario de la Academia Nacional de Economía. Docente de la Universidad de la Empresa (UDE) en el área de Finanzas. Es autor del libro "El Colapso de Wall Street" (mayo 2009) y columnista de la revista Plaza Financiera. Obtuvo el Premio 2009 de la Academia Nacional de Economía.

[diego.iturburu@montevideo.com.uy](mailto:diego.iturburu@montevideo.com.uy)

los americanos explica el 70% de su P.B.I., el cual ha sido el gran motor que ha tenido el mundo en los últimos tiempos.

En la presente década, el consumo americano alcanzó niveles extraordinariamente altos, posibilitado fundamentalmente por los altos niveles de endeudamiento y la fuerte entrada de capitales extranjeros. Cuando estos excesos alcanzaron límites insostenibles, todo se desmoronó. La crisis originada en el sector financiero arrastró a la economía real a una profunda recesión, obligando al gobierno americano al rescate más costoso de su historia.

El consumo privado, el motor de la economía americana, es el sector más afectado de la economía real, debido a las pérdidas de empleo y la brutal disminución del patrimonio de los americanos, frenando bruscamente la economía. El desempleo se duplicó (trepó al 9.5%) y se espera que las pérdidas de empleo continúen hasta fines del próximo año, cuando el desempleo esté por encima del 10%. Con un escenario de este tipo, no están dadas las condiciones para que se recupere rápidamente el consumo, como sucedió en otras recesiones, sino que por el contrario está llevando a los americanos a conductas más prudentes en materia de gasto, aumentando sus niveles de ahorro. Justamente, esta conducta de los agentes privados es la que va a demorar la recuperación de su economía. Este cambio va a causar un gran impacto en su cultura, ya que el “consumo” es algo arraigado a la idiosincrasia americana.

## CHINA

En los últimos años, el ascenso de China ha sido uno de los aspectos más sobresalientes del panorama económico mundial. Su apertura al comercio internacional y los movimientos de capitales en las últimas tres décadas, la condujeron a un sostenido crecimiento económico, envidiado por cualquier país desarrollado.

Luego de la muerte de Mao Zedong en 1976, el nuevo líder Deng Xiaoping inició en 1978 reformas orientadas al libre mercado, incluyendo la creación de zonas económicas especiales. La constitución China define el sistema económico como “Socialismo de Mercado”. Estas reformas resultaron en un “boom” económico sin precedentes, donde el crecimiento anual promedió 9.9% entre 1978 y 2008. Los sorprendentes logros también se observaron en lo social. Según estimaciones de las Naciones Unidas, más de 300 millones de personas salieron de la pobreza, aproximadamente un cuarto de la población total, pasando a formar la clase media.

El gran impacto de China en la economía mundial se hizo evidente en la presente década, cuando su estrategia industrializadora basada en inversión extranjera y exportaciones se tornó más agresiva. Los resultados están a la vista. Entre los años 2000 y 2007, las exportaciones de productos chinos se multiplicaron por 5, alcanzando el 11.2% de las exportaciones mundiales (incluyendo Hong Kong). Hoy China es una de las naciones con mayor comercio internacional y flujo de capitales, además de haber superado este año a Estados Unidos como el principal país productor de bienes industrializados. De ahí su apodo de “la fábrica del mundo”.

El sector privado ha sido clave en todo este proceso. Las compañías privadas producen el 70% del PBI de China, cuando en 1990 producían tan sólo el 17%.

Pese a encontrarse en una incipiente etapa de desarrollo, este espectacular crecimiento económico transformó a China en una potencia económica mundial, sacando millones de personas de la pobreza y mejorando las condiciones de vida de una parte de su sociedad.

## **EL “DESACOPLE”**

Desde el comienzo de la actual crisis, uno de los temas que rápidamente se puso en discusión fue la posibilidad de que algunas de las principales economías emergentes pudieran sortear el brutal impacto de la recesión en los países desarrollados, es decir, que sus economías logaran “desacoplarse”.

En el caso de China, este desacople ha sido parcial. La economía china está basada en sus exportaciones, fundamentalmente hacia Estados Unidos y Europa. Debido a la disminución de la demanda de los productos chinos, en el año cerrado a junio las exportaciones cayeron 21.4%.

El consumo interno no ha podido contrarrestar el colapso de las exportaciones chinas, lo que obligó al gobierno chino a incentivar la demanda interna a través de un programa de estímulo fiscal de 4.000 billones de yuanes (585 billones de dólares) y una expansión histórica del crédito bancario (motivado por la eliminación de muchas restricciones al crédito). Los datos más recientes muestran que el plan ha sido sumamente exitoso, ya que alcanzó las metas que se propuso. En el último año (cerrado a junio), la inversión fija aumentó 35%, la venta de autos 48% y la compra de casas más de 80%. La producción, que se expandió por cuarto mes consecutivo en junio, ha contribuido a impulsar la recuperación.

En el segundo trimestre de 2009 la economía china creció 7.9% luego de 6.1% en el trimestre anterior, el más bajo de la década. En conjunto, creció 7.1% en el primer semestre del año, cifras alentadoras para el resto del mundo. Los datos indican que es la primera de las mayores economías en aumentar su crecimiento en el segundo trimestre del año, logrando superar los efectos de la recesión mundial.

## **EL LIDERAZGO DE CHINA**

En el año 2008, año del colapso financiero global, la economía china se expandió a una increíble tasa de 9%, la expansión más fuerte de las diez principales economías mundiales. Su crecimiento impulsó la tercera parte de la expansión de 3.1% de la economía mundial.

El rol de China sobre la economía mundial ha crecido en la recesión global actual. El masivo estímulo fiscal llevado adelante por el gobierno chino ha sido vital para revivir el crecimiento económico chino, que a su vez significó un estímulo para otras economías asiáticas, debido a su creciente comercio intra-regional. Por efecto de la crisis, los 3 bancos más grandes del mundo por valor de mercado son chinos: Industrial & Commercial Bank of China (ICBC), China Construction Bank Corp y el Bank of China Ltd.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima un crecimiento para la economía china de 7.5% (el gobierno chino lo proyecta en 8%), que contrasta con la estimación de contracción de 2.6% para la economía americana y de 1.4% para el PBI mundial.

Su notable superávit comercial le permitió acumular gran cantidad de reservas internacionales, que actualmente alcanzan los 2.200 billones de dólares. Esto hace que China esté en una mejor situación que cualquiera de las economías desarrolladas para salir de los impactos de la crisis global, ya que tiene un gran margen para seguir estimulando su economía en caso de ser necesario. El importante paquete de estímulo y las altas reservas permiten mantener el alto crecimiento de la economía china.

Su posición e influencia en el contexto mundial ha crecido enormemente por la crisis, que ha erosionado las economías más poderosas. Así lo ha manifestado el presidente chino Hu Jintao. Exigió mayor poder al Fondo Monetario Internacional como contrapartida de su contribución de 40 billones de dólares para el fondo de emergencia.

## LA INTERDEPENDENCIA

La dependencia mutua entre estos dos gigantes, antagónicos políticamente, viene creciendo desde hace años, hasta incrementarse exponencialmente en la presente década. Hoy es difícil pensar en otros dos países que estén tan interconectados.

Según los últimos datos disponibles al 31 de mayo de 2009, China posee 801.5 billones de dólares en bonos del tesoro de EE.UU., cifra que representa nada menos que el 24,33% del total de bonos emitidos por la principal potencia. Esto no sólo significa que China es el principal prestamista de Estados Unidos, sino también implica que el gobierno chino está colaborando con la solución a la crisis mundial financiando a Estados Unidos, además de reactivando su economía doméstica.



Además, las inversiones extranjeras directas chinas en Estados Unidos alcanzaron los 9.800 millones en 2007, y las americanas en China totalizaron 2.600 millones de dólares.

Considerando los grandes desequilibrios globales, que constituyeron una de las causas de la crisis actual, tanto China como Estados Unidos tienen su rol de contribuir a reducir este problema. China debe estimular el consumo interno y acelerar la revaluación de su moneda, de modo de reducir su masivo superávit de cuenta corriente. Estados Unidos debe disminuir su consumo (público y privado) y aumentar sus tasas de ahorro interno, de modo de reducir su dependencia del ahorro externo.

Esto no implica que las relaciones sean fáciles. Antes de la crisis, las principales preocupaciones provenían de Estados Unidos, motivado por la pérdida de empleos de la industria americana ante las crecientes exportaciones chinas, y pretendía que China revaluara el yuan de forma de combatir esta tendencia. Hoy, en plena crisis o saliendo de su etapa más crítica, las preocupaciones provienen de Pekín, causados por el riesgo de depreciación del dólar (que desvalorizaría el valor de las inversiones chinas en esa moneda que representan el 65% del total de sus reservas) y por los abultados déficit fiscales de Estados Unidos, que de prolongarse en el tiempo pondrían en riesgo la capacidad de repago de su deuda. El propio presidente chino lo afirmó el 13 de marzo de este año: "*Nosotros hemos prestado masivas sumas de capital a los Estados Unidos, y por supuesto que estamos preocupados por la seguridad de nuestros activos*".

A pesar de esta mayor dependencia entre Washington y Pekín, la diferencia entre ambas economías es aún inmensa. La economía americana era 3,68 veces la economía china en 2008. La capacidad de ahorro abarca el 40% del PBI chino, mientras en Estados Unidos no supera el 4.5%.

Si bien ambas economías están en situaciones distintas, las dos están en un proceso de cambio. Ambas deben corregir sus desequilibrios.

El desequilibrio comercial entre ambas naciones en el año 2008 provocó que Estados Unidos tuviera un déficit de 170.000 millones de dólares. No hay otra forma para reducir estos desequilibrios que los americanos ahorren más y los chinos sean capaces de consumir más, de modo que la economía mundial tenga cimientos más sólidos. El único camino para que esta transición no sea dolorosa es con más negociaciones y mejores relaciones. Si China corta el financiamiento del gobierno americano, esto se traduciría en una disminución de sus exportaciones a Estados Unidos, ya que los americanos dejarían de consumir algunos de los productos chinos. China continúa financiando al gobierno americano. Según los últimos datos, en el mes de mayo China compró 38 billones de dólares en bonos del tesoro americano.

Ya conocemos las consecuencias de los grandes desequilibrios macroeconómicos, y más cuando se trata de las dos principales potencias. Los ajustes bruscos golpean al mundo entero.

## **EL DIÁLOGO BILATERAL**

Desde aquella histórica visita de Deng Xiaoping a Washington en enero de 1979, siete años después que el presidente Richard Nixon abriera el diálogo con China, mucho ha cambiado. Hoy el poderío de China es incuestionable, tanto como su dependencia con Estados Unidos.

Si bien Estados Unidos y China son dos sistemas sociales y políticos antagónicos, con culturas e ideologías completamente distintas, la realidad las une cada vez más.

Conscientes de esa dependencia mutua, los gobiernos de ambas potencias incrementaron en los últimos años el entendimiento a través de mecanismos como el *Diálogo Económico Estratégico bilateral*, creado en el año 2006 por el presidente George W. Bush y el presidente Hu Jintao, dedicado a las relaciones financieras y económicas.

En abril de este año, el presidente Barack Obama y su par Hu Jintao establecieron el nuevo Diálogo Estratégico y Económico Estados Unidos – China, que incluye además

temas políticos, tecnológicos y de seguridad, como la energía limpia, el cambio climático, la proliferación nuclear y el terrorismo. No hay que olvidar que ambos países son los mayores consumidores de energía y emisores de gases de efecto invernadero.

El reciente encuentro bilateral celebrado los días 27 y 28 de julio en Washington es un fiel reflejo de la estrategia de ambos países de estrechar los lazos entre ambas naciones. La participación de más de 150 funcionarios chinos de alto nivel ha representado una de las delegaciones oficiales más grandes que ha visitado Washington. Esto significa que los gobiernos de Estados Unidos y de China reconocen que su destino económico está entrelazado y su relación es clave para la recuperación económica. El diálogo fue conducido al más alto nivel. Por Estados Unidos, la Secretaria de Estado Hillary Clinton y el Secretario del Tesoro Timothy Geithner. Por China, el Viceprimer ministro Wang Qishan y el Consejero de Estado Dai Bingguo. La agenda también trató la liberalización del comercio internacional y la estancada Ronda Doha, lo que indica que no sólo incluye temas bilaterales.

Las señales del compromiso entre ambas naciones para compartir metas económicas y estratégicas abundan. Tal vez la más clara, sea el acuerdo de convocar este diálogo anualmente, alternándose entre Washington y Pekín. La importancia de estas reuniones radican en la reafirmación del poderío económico de estas dos naciones. En la práctica, estas cumbres ya constituyen el "G-2".

Es esencial que ambas naciones tengan una relación positiva y de cooperación. No solamente están en el interés de ambos países, sino también la estabilidad y la prosperidad del mundo entero.

En este sentido, las declaraciones del Secretario del Tesoro americano Timothy Geithner en su visita a China en mayo son más que elocuentes: *"China y Estados Unidos, individual y conjuntamente, son tan importantes en la economía global y el sistema financiero, que aquello que hagamos tiene impacto directo en la estabilidad y fuerza del sistema económico internacional"*.

## **EL NUEVO SISTEMA MONETARIO GLOBAL**

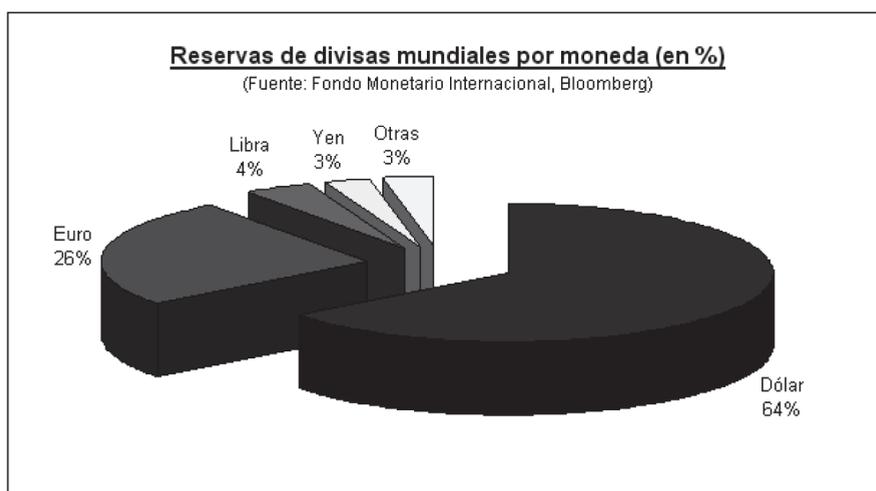
Históricamente, los acreedores han impuesto en períodos de prosperidad anclas monetarias para protegerse de los deudores en los "tiempos difíciles". El primero fue el patrón oro, que fue puesto en duda con la gran depresión. La era de Bretton Woods reemplazó el patrón oro por el dólar, pero en la década del '70 Estados Unidos se negó a continuar pagando en forma solitaria el precio del sistema, rompiendo la convertibilidad del dólar a oro. En el sistema actual, post Bretton Woods, se impusieron los regímenes de tipo de cambio flotante, donde los mercados fijaban los tipos de cambio, haciendo innecesarios en los hechos los controles de flujos de capitales. En este caso, los mercados establecían el ancla, ya que los gobiernos sin disciplina financiera eran castigados con mayores tasas exigidas para su financiamiento.

El ingreso de los grandes países emergentes al sistema financiero global, como India y China, generaron un brutal shock de oferta monetaria en el mundo, e impusieron un desafío muy grande al mundo. Si bien ayudó a engendrar períodos de baja inflación, la

dificultad de absorber este shock contribuyó a la formación de burbujas en los activos. Y este desafío sigue latente.

China, como principal nación acreedora y poderío económico creciente, tendrá un rol protagónico en la evolución del sistema actual, o el desarrollo de un nuevo sistema monetario global. El desafío es aún mayor, ya que China tiene controles de capitales y tipos de cambio administrados. Esto hace que las negociaciones con los principales países desarrollados, fundamentalmente con Estados Unidos, sean de importancia para el mundo entero.

Por estos días, el gobierno chino está preocupado por la estabilidad del dólar para garantizar la seguridad de la economía mundial, y el brutal déficit de la economía americana. Las preocupaciones y el diálogo se centran en el comercio y los temas monetarios y financieros.



Indudablemente, uno de los temas que dominará las discusiones en el futuro será el dominio del dólar, hoy por hoy la moneda de reserva mundial (64% del total de reservas). Si bien el dólar no va a perder su status de moneda de reserva ya que no aparecen monedas sustitutas (el euro y el yen no están preparadas para reemplazar al dólar, y el yuan todavía es una moneda muy incipiente), parece probable que la influencia de otras monedas va a crecer en detrimento del dólar. Incluso, el Gobernador del Banco Central de China ha propuesto la creación de una nueva moneda de reserva para reemplazar al dólar.

Más allá de las definiciones que se vendrán en los próximos años, es bueno recordar las declaraciones de Timothy Geithner: "*China y Estados Unidos han sido algunos de los grandes beneficiarios del sistema de comercio mundial, y compartimos la responsabilidad especial de asegurar que el comercio y la inversión mundiales permanezcan abiertos y se basen en reglas*".

## **¿Y EL FUTURO?**

Al proyectar las tasas de crecimiento utilizando las estimaciones de los organismos internacionales, es fácil darse cuenta que China superará a Japón como segunda potencia económica mundial sobre fines del año próximo, medido por valor del PBI. Algunas predicciones indican que China superaría a Estados Unidos en 20 años (Goldman Sachs) o 30 años (JPMorgan).

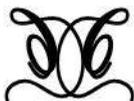
Más allá de si esto realmente va a ocurrir y cuándo se dará, la nueva realidad del poderío económico mundial comienza a vislumbrarse. Estados Unidos sigue siendo la economía más importante del mundo, pero su dominio unilateral ya no es lo que era. El aumento de la influencia china sobre la economía mundial es una realidad, que se acrecienta día a día.

La interdependencia entre China y Estados Unidos ha venido aumentando en los últimos años, y ésta va a crecer aún más, lo que obligará a una mayor y mejor relación con Estados Unidos. Los desafíos mundiales exigen una sólida alianza entre EE.UU. y China. El diálogo Estratégico y Económico es el comienzo de una conversación, cuyos resultados se verán en los próximos años. Hay que detenerse a pensar en el significado de las palabras de Barack Obama: *"un mundo bipolar entre China y Estados Unidos será determinante para el futuro del siglo XXI"*.

## **CONCLUSIONES**

El siglo XXI parece haber comenzado unos años más tarde, y parece estar comenzando en estos tiempos. De este proceso de cambio, resultará el mundo en el que viviremos los próximos años.

No podemos tener certeza sobre cómo se presentará el futuro, pero si podemos tener certeza de los asuntos que definirán nuestro tiempo. La crisis originada en el mundo desarrollado parece haber impulsado un cambio en el orden económico mundial: las fuentes de crecimiento económico global parecen estar cambiando, las grandes economías emergentes parecen haber emergido realmente, indicando un reequilibrio en la distribución del poder económico. La actual crisis financiera mundial ha mostrado la necesidad de la coordinación bilateral y multilateral. En este nuevo escenario, asoma un nuevo mundo multipolar, y todo parece indicar que el eje será EE.UU – China. Cada uno necesita del otro y el mundo necesita de ellos.-



## **Pensamientos**

*“...Desconoce su deber para consigo mismo y para con la obra solidaria de fundar el Orden y la Paz estable del mundo, el pueblo que no cuida de mantener su fuerza material en proporción relativa al desenvolvimiento de su riqueza y de su cultura.*

*Cuidar la propia fuerza material, no significa sólo, ni principalmente, aumentar la importancia numérica de los Ejércitos, ni de los acopios de sus parques. Significa, ante todo, educar, mejorar, intensificar la instrucción de las armas; realzarla por el prestigio de saber y la virtud; vincularla cada vez más estrechamente con el pueblo; hacerla para él, objeto indiscutido de amor y de orgullo; reconocer su significado social y señalarle, en el armónico conjunto de las energías nacionales, el puesto que ella merece...”*

**Extractado de “LA PAZ Y LA GUERRA”  
de José E. Rodó.**



*Esta Obra se terminó de imprimir en el  
Departamento de Publicaciones del Estado Mayor  
del Ejército en el mes de enero de 2010*

*Tiraje: 350*

*Depósito legal N° 339.064/2010*