



Revista
ESTRATEGIA

TERCERA ÉPOCA

NÚMERO **2**



Centro de Altos Estudios Nacionales
República Oriental del Uruguay

2010



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Luis Rosadilla

Ministro

Gabriel A. Castellá

Subsecretario

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

General Wile A. Purtscher

Director

Coronel Nelson M. Rodríguez

Subdirector

Escribana María del Rosario Rodríguez

Subdirectora Académica

CONSEJO EDITORIAL

Magíster Graciela Antelo

Rodolfo M. Fattoruso

Doctor Hebert Gatto

Economista Pedro Reich

COORDINADOR DE LA REVISTA

Coronel Gustavo Papuchi

Jefe de la División Gestión Académica



Revista
ESTRATEGIA

TERCERA ÉPOCA

NÚMERO 2

ISSN 0797-4604



Centro de Altos Estudios Nacionales

República Oriental del Uruguay

2010

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: María del C. Braquet.
Diseño de tapa: Elena M. Gamarra.

Centro de Altos Estudios Nacionales
Bulevar Artigas 1488 – C.P. 11.600
Teléfonos: (598) 2709 17 76 – 2709 49 88
Telefax: (598) 2707 53 14
E – mail: calen@mdn.gub.uy
calen.revistaestrategia@mdn.gub.uy

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

Montevideo – República Oriental del Uruguay

CONTENIDO

▪ EDITORIAL.....	5
▪ SEGURIDAD REGIONAL. ¿QUÉ REGIÓN? ¿QUÉ SEGURIDAD? Juan J. Pioli	7
▪ SEGURIDAD REGIONAL Pedro Reich.....	17
▪ URUGUAY. LA SEGURIDAD REGIONAL Y SU AFECTACIÓN A NUESTRA POLÍTICA EXTERIOR Ulysses del V. Prada	23
▪ AMÉRICA LATINA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS. APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA Jesús R. Argumosa.....	53
▪ UNA APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD REGIONAL Mariano C. Bartolomé.....	65
▪ SEGURIDAD TECNOLÓGICA Jorge Servián.....	87
▪ CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD REGIONAL Gustavo V. Necco	91
▪ RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL Florentino Portero.....	103

- EL VALOR ESTRATÉGICO DE LAS OPERACIONES DE PAZ
Antonio Romanelli 119

- EL MONOPOLIO DE LA EMISIÓN DEL DINERO
Washington Balliva 133

- APOLOGÍA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN EL URUGUAY
Álvaro Ramos 149

- LA FUERZA DEL ESPÍRITU
Raúl Sampedro 161

- PENSAMIENTO 166



EDITORIAL

Este número de la Revista Estrategia contribuye al esfuerzo del C.AL.E.N. por materializar su finalidad y razón de ser para el cuál fue creado.

Es así que nos sentimos muy orgullosos de presentar una nueva edición de esta revista, que se suma al conjunto de actividades académicas que nutren y fomentan el pensamiento Político-estratégico, concurriendo al acervo nacional en cuanto a asesoramiento y toma de decisiones en las altas esferas de la conducción del estado, con el fin de alcanzar el bienestar social de la nación y su gente.

Luego de retomar, en 2009, la publicación de una esencial herramienta que procura la divulgación y desarrollo de la cultura estratégica, continuamos con la labor de acercarles una producción intelectual que intenta promover la necesidad de integrar los conceptos de Seguridad y Defensa Nacional como fundamentos del progreso de la nación, así como intensificar el análisis metodológico de Estrategia Nacional como conducta apropiada para la búsqueda de los objetivos nacionales y con ello de la felicidad pública.

La presente edición comprende un conjunto de artículos relacionados con el eje temático “Seguridad regional” que guiara el complejo accionar académico del C.AL.E.N. en este año que culmina; a la vez que incluye otros ensayos que abordan, para la reflexión, temas de honda afinidad estratégica que no dejan de tener, aunque no se explicita, fuerte influencia en la seguridad nacional y regional.

Este nuevo número que va dirigido a todos aquellos preocupados y ocupados por los destinos del país en su carácter de unidad soberana interactuando con actores que protagonizan un concierto internacional globalizado, vertiginoso, incierto y ferviente de estabilidad; se ha hecho realidad por el apoyo de diversas personas e instituciones, a quienes deseamos agradecer y distinguir específicamente.

Queremos destacar junto con el valioso aporte de investigadores, docentes y asesores un especial reconocimiento a la revista española Atenea y al General don Jesús R. Argumosa Pila; quiénes nos han abierto sus puertas para recibirnos con singular deferencia, al igual que a nuestras inquietudes, aportándonos un trabajo inédito relativo a las nuevas amenazas en América Latina, el cual ennoblece estas páginas con encomiable objetividad.

Resaltamos también el artículo del argentino Mariano Bartolomé (Ph.D.), cuya visión actualizada de la realidad latinoamericana nos ofrece una aproximación a la seguridad regional, enriqueciendo esta revista con un trabajo basado en la conferencia que dictara en el Anfiteatro del C.AL.E.N., en agosto de este año, en carácter de expositor internacional invitado.

Con la misma consideración antes expresada y siguiendo con una política adoptada por nuestra revista, remarcamos nuestra gratitud para con el Instituto Español de Estudios Estratégicos y particularmente para con el Profesor Florentino Portero Rodríguez, quiénes nos han honrado con su consentimiento para incluir en esta edición un artículo que estimula el pensamiento Político-estratégico, referido a ciertos actores preponderantes de la escena mundial.

Finalmente, queremos reiterar que el Centro de Altos Estudios Nacionales se dispone abierto a recibir noveles y experimentados investigadores y pensadores, a la vez de invitarlos a continuar construyendo juntos un acervo cultural Político-estratégico que atienda de la mejor forma los más caros intereses de la nación y de su gente.-



SEGURIDAD REGIONAL

¿Qué región? ¿Qué seguridad?

Juan J. Pioli¹

Se analiza el concepto “Seguridad Regional”, adentrándose en reflexiones subyacentes en su viabilidad, ante la heterogeneidad de los soberanos interactivos que comparten vecindad.

Desde mediados del siglo pasado, cuando la tendencia a la integración, sobre todo económica, de los estados se intensificó, la palabra región ha tenido una presencia creciente en el discurso político. El uso del sustantivo se extendió en el vocabulario de los actores, en los distintos campos del poder, sin reparar en la precisión del concepto aludido y, menos aún, sin buscar con espíritu crítico los fundamentos que en verdad permiten convertir un espacio geográfico en una región. Más aún, sin definir aún la pertinencia del sustantivo, los adjetivos derivados de él se han incorporado con amplitud al discurso y forman parte del fausto que, demasiadas veces, cubre la vacuidad de sustancia. Así solemos oír acerca de la riqueza acuífera regional, el crecimiento económico regional, las ventajas regionales, los problemas regionales, más porque el adjetivo amplifica la resonancia de la frase que por la existencia de condiciones aglutinantes que hicieran del espacio aludido una región. Conviene, entonces, tratar de definir los contornos de este espacio y los vínculos que lo aúnen y, luego, analizar el concepto de seguridad que en función de ello se pudiera implementar con éxito.

Está claro que una región no es sólo una agrupación de países vecinos: una región es un espacio geográfico que reúne condiciones distintivas; aglutinantes, no disociadoras; no sólo condiciones físicas, sino también de orden social y político. Puede abarcar, por lo tanto, a varios países o comprender solamente parte de éstos. Cuando, como en este caso, se emplea el adjetivo regional para marcar el alcance de la expresión seguridad se alude a cierto grado de integración en ese ámbito: tanta que la seguridad requiere un tratamiento común; tan coincidentes o complementarios o suplementarios son los intereses de las partes que componen la región que la seguridad puede ser concebida y asumida de consuno.

¹ Coronel de Infantería del Ejército Nacional en situación de retiro. Diplomado en Estado Mayor en el Instituto Militar de Estudios Superiores (I.M.E.S.), en Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.) y en Geopolítica (Universidad Católica del Uruguay). Es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de la República y Máster en Estrategia Nacional (C.A.L.E.N.). Entre 2001 y 2003 se desempeñó como Sub-Director en la Escuela Militar. En 2004 fue Jefe de la Cátedra de Estrategia del I.M.E.S.; entre 2005 y 2007 Sub-Director del C.A.L.E.N.; y entre 2008 y 2009 se desempeñó como asesor en la Junta Interamericana de Defensa (Washington DC). Ha publicado trabajos sobre Geopolítica y Estrategia y ha sido expositor en distintos eventos en Uruguay, Argentina, Colombia, España y Estados Unidos. Autor del libro “Ejército y Sociedad” (Artemisa editores, 2010); trabaja actualmente en la finalización de un nuevo libro sobre aspectos éticos y morales de la institución militar. oipauj@hotmail.com
Fecha de presentación del artículo: junio de 2010.

A lo largo de los '80 los países del sub continente retornaron a la democracia. Aunque los procesos de transición fueron distintos en ellos y la calidad de la democracia alcanzada es también diferente –como lo era antes de la irrupción de los gobiernos burocrático-autoritarios en los años '70²– el retorno de la democracia –por cierto insuficiente y perfectible en sus dimensiones esenciales de participación y liberalización– es un hecho incontestable. Se produjo en este ámbito una subordinación de las fuerzas de seguridad y defensa a las autoridades legítimamente constituidas, los actores políticos adquirieron preponderancia en los procesos de toma de decisiones importantes en materia de seguridad y defensa y aumentó la cooperación entre los estados en todos los campos. En materia de seguridad y defensa una serie de acuerdos, convenios, desarrollo de medidas de confianza mutua y publicación de libros blancos de defensa son indicios de ese talante cooperativo en esa zona geográfica (vale aclarar que los libros blancos son, esencialmente, expresiones de deseos e intenciones de los países pero no necesariamente se trasuntan en hechos concretos, donde los intereses subterráneos de los estados priman sobre la retórica de los gobiernos que los encubre).

En el Cono Sur, la firma del Tratado de Asunción y luego la asociación de Chile así como la solución de problemas fronterizos entre Argentina y Chile son ejemplo de una mayor cooperación y un mejor relacionamiento económico y político. Estos datos de la realidad reciente han llevado a Ruth Fuchs a pensar que aparecen posibilidades de conformar una comunidad regional de seguridad en esta porción de la América del Sur. Su investigación toma como base conceptual la descripción que Deutsch, Adler y Barnett dan de una “comunidad de seguridad pluralista”, caracterizada por estos autores como una zona transnacional en la que los estados conservan su independencia y soberanía, las fuerzas armadas no tienen por función “intimidar” sino “proteger” a los estados partes ante una agresión externa y la población alienta esperanzas firmes de procesar en paz los conflictos³. La aspiración de los miembros de una comunidad de seguridad de evitar guerras, dice Fuchs, deriva del aumento de la interacción de los actores, la socialización paralela, la aceptación de normas comunes y el desarrollo de una identidad regional. Tales procesos, continúa, aumentan la interdependencia y el compromiso mutuo entre los estados y deslegitiman la guerra como instrumento para la solución de los conflictos. Como ella misma explica, los conceptos de Deutsch son analizados desde una óptica constructivista que sostiene que los procesos de integración avanzan más allá de los intereses materiales de las partes impulsados por aspectos subjetivos como los ideales, la cultura, las percepciones, etc. Un enfoque liberal sostendría que los intereses de los estados están orientados esencialmente por aspectos materiales, por lo cual, la posición de Fuchs, al privilegiar el enfoque constructivista, es más optimista.

Señaladas estas precisiones teóricas, revisemos al menos sumariamente las condiciones distintivas que pueden dar cabida a la conformación cabal de una “región” en

² Cuando, a fines de los '60, Robert Dahl consolidaba su investigación sobre los regímenes políticos americanos para su estudio acerca de la poliarquía, comprobó que el único país sudamericano que reunía las condiciones para ser considerado una democracia era Uruguay.

³ Fuchs, Ruth; Revista de Ciencia Política, Volumen 26, Número 2; 2006; artículo: ¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las FF.AA. en la percepción de las élites parlamentarias de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; página 3.

esta porción meridional del continente. Para ello, olvidemos que nuestro proceso independentista implicó la lucha contra los intereses imperiales del Brasil y contra la hegemonía porteña y dejemos de lado también la vieja lucha de puertos entre Buenos Aires y Montevideo: en el altar de la región bien podríamos sacrificar esos recuerdos, ya demasiado viejos. Será más difícil reprimir otros más recientes, como la tesis de Estanislao Zeballos de considerar argentino todo el espejo de aguas del Plata o el plan brasileño de invasión al Uruguay si la izquierda ganaba las elecciones a comienzos de los '70, o las trabas a las exportaciones de arroz a Brasil o de bicicletas a Argentina, o la negativa de Brasil de tratar en el ámbito del MER.CO.SUR. el reciente diferendo con Argentina, aduciendo que se trataba de un asunto bilateral. También deberíamos cubrir con ese manto de olvido que nuestra inclusión en el acuerdo regional citado no surgió de una propuesta gestada por los cuatro países sino que resultó de una decisión obligada ante el acuerdo bilateral firmado por Argentina y Brasil que, entre otras cosas, nos hacía perder las ventajas obtenidas con la firma de anteriores acuerdos (CAUCE y PEC). También deberíamos obviar los incontables perjuicios que la Argentina nos causó con el bloqueo del puente Fray Bentos-Puerto Unzué (principalmente, pero no únicamente). También olvidar que esa medida no tenía el respaldo de la población argentina sino que era la expresión de la voluntad de un grupo pequeño de asambleístas y la inacción de un gobierno que aplicando criterios duales violaba la libertad de circulación estatuida en el Tratado de Asunción y desoía los dictámenes del propio poder judicial.

Deberíamos también ocultar otras realidades geográficas para considerar que esta zona es también una región y pensar que no cuentan las diferencias entre las posibilidades que nos permite nuestra penillanura y las que habilitan los hielos australes, la selva amazónica, el pantanal, el nordeste del Brasil, la cordillera andina o las soledades chaqueñas. Podríamos buscar complementariedad en tanta disimilitud y sacándola del contexto del arte, esgrimir una regla de oro de la composición pictórica para asegurar con candor que también aquí hay unidad en la diversidad.

No tenemos una lengua común ni una misma trocha férrea que permita la conexión multimodal con el Brasil y olvidando la presión de sus corredores de exportación y la hegemonía del puerto bonaerense, podemos seguir pensando que el dragado de los canales platenses será posible y un puerto de aguas profundas que de salida a la producción de los países de la cuenca del Plata será realidad viable.

Podemos pensar que más de 9 millones de kilómetros cuadrados respecto a menos de 200 mil, o que 50 ó 190 millones de habitantes respecto a 3 millones, o que más de 1.620 billones de dólares de PBI respecto a menos de 27 mil millones son asimetrías que no cuentan ante la igualdad de los estados en tanto sujetos del Derecho Internacional y ante el respaldo político interno a esa igualdad. Pero resulta que el Derecho Internacional sigue sin tener un gendarme que garantice su respeto y los antecedentes políticos e institucionales de los países vecinos merecen una consideración especial.

En efecto, mientras Uruguay es una sólida democracia –la única, reitero, que reunía íntegramente las condiciones para ser reconocible como tal a fines de los años '60– la inestabilidad política y la fuerza de las corporaciones contraponiéndose a la debilidad de los partidos, marca las carencias de la democracia a su alrededor. Las investigaciones de organizaciones especializadas muestran las grandes diferencias en materia de cultura cívica,

respeto a la ley, credibilidad de las instituciones, niveles de corrupción, confianza en el poder legislativo, en la justicia y en los partidos políticos, etc.

Una pauta de la inestabilidad política de la Argentina, por ejemplo, la marca el hecho de que entre 1930 y 1983 la Constitución tuvo vigencia sólo intermitentemente⁴. En ese período, las instituciones fueron avasalladas por sucesivos golpes de estado que siguieron a aquel que, en el '30, dieron los militares llamados por conservadores y socialistas. El '83 marcó el regreso de los militares a los cuarteles y la asunción de gobiernos elegidos democráticamente, pero no el cese de la inestabilidad política. Basta recordar que el presidente Alfonsín, que asumió en ese año, debió entregar el mando seis meses antes de terminar su período de gobierno. El traspaso de la banda presidencial entre dos presidentes civiles –Alfonsín y Menem– democráticamente elegidos y militantes de partidos opuestos había constituido por ello una alternancia histórica, más ni siquiera fue completa. Los tiempos más recientes tampoco pudieron evitar nuevos estertores del sistema político: no olvidemos el escándalo en el Poder Legislativo, cuando se denunció públicamente que varios senadores habían aceptado sobornos para votar una reforma de las leyes laborales⁵, o los cinco presidentes efímeros que se ciñeron la banda presidencial en apenas catorce días. Recordemos que Fernando de la Rúa, que ocupaba el sillón presidencial en la Casa Rosada desde el 10 de diciembre de 1999, renunció apenas dos años después, el 20 de diciembre de 2001. Su vicepresidente ya había renunciado antes y Ramón Puerta, como presidente provisional del senado asumió ese día la presidencia, para convocar a la Asamblea General a efectos de designar al nuevo presidente. La designación recayó en Adolfo Rodríguez Saá, quien asumió el 23 de diciembre, inició el default de la deuda externa y estableció una nueva moneda –el argentino– que no llegó a circular porque, siete días más tarde, el 30 de diciembre, falto del apoyo de gobernadores y legisladores debió renunciar. Ese mismo día Eduardo Camaño, como presidente de la Cámara de Diputados, asumió el ejercicio del Poder Ejecutivo y convocó a la Asamblea General que nombró presidente a Eduardo Duhalde, quien asumió el 2 de enero y ejerció la primera magistratura durante poco más de un año, hasta el 25 de mayo de 2003.

Cualquier construcción de un proyecto de seguridad regional supone un acuerdo entre los estados; ahora bien: ¿cómo acordar con un país que ha tenido tan errático comportamiento institucional? La dimensión de la duda que la interrogante deja abierta se extiende cuando la población desconfía de las instituciones de su propio país: sólo un 4 % manifestó tener un grado aceptable de confianza en el poder judicial, en los políticos y en la policía, un 6% en el presidente y en el congreso. ¿Cómo comprometerse en un emprendimiento de seguridad regional con un país en el que sólo el 2% de su población consideró que se cumple mucho con las leyes y el 90% sostuvo que no hay igualdad ante la ley?

Brasil, por su parte, ha tenido un pasado de “autoritarismo e inestabilidad política crónica”⁶ que se superó recién en 1989 dando paso a “un sistema político escasamente articulado por unos partidos políticos débiles con poco arraigo en la historia, indisciplinados

⁴ Alcántara Sáez, Manuel; *Sistemas Políticos de América Latina*; volumen I; Tecnos; 1999; página 21 y ss.

⁵ Waldmann, Peter; *El estado anómico. Derecho, seguridad pública de vida cotidiana en América Latina*; Nueva Sociedad; 2003; página 151.

⁶ Ib. Página 83.

y con una gran tendencia a la fragmentación, una falta de hábitos institucionales elevada... en fin, una cultura política de escaso contenido democrático y participativo”⁷. También en este país sólo el 4% de la población expresó que se cumple mucho con las leyes y el 87% manifestó que no hay igualdad ante la ley.

Como señala Inglehart⁸, la confianza en los demás se funda en una expectativa de reciprocidad y en que no se va a abusar de esa confianza. Sólo es racional confiar en los demás cuando la sociedad posee normas de reciprocidad que se respetan rigurosamente. Resulta obvio que todo acuerdo requiere cierta homogeneidad entre los contratantes; como mínimo ciertos aspectos que garanticen su compromiso de respetar los acuerdos y que hagan previsible el comportamiento futuro de cada actor. Si la cultura política de tales sociedades no posee esos valores en grado adecuado, la confianza para acordar no es posible, salvo que la ilusión integracionista se abone con mucho candor y se olvide que éste constituye una virtud en los niños pero un inexcusable pecado en política.

Pero dejemos estas consideraciones que cuestionan la conformación de una región y pasemos a analizar algunas particularidades relativas a la seguridad, especialmente los conceptos de seguridad que manejan los estados de la zona, la incidencia real de las amenazas en cada uno y las respuestas que, en los hechos y más allá del discurso, dan los demás actores para determinar la conveniencia del involucramiento del país en algún tipo de acuerdo en materia de seguridad.

Podemos asumir que las amenazas a la seguridad más relevantes son: el crimen organizado (lo que incluye el tráfico de drogas), la proliferación de armas (tanto de destrucción masiva como de pequeño calibre, tanto en mano de los estados como en poder de agentes no estatales), las migraciones masivas, la agresión al ambiente y el terrorismo, tal como se señala en la mayor parte de los ámbitos académicos. Esta lista da por cierto que, aunque la defensa territorial del país es la misión principal de las fuerzas armadas, no existen –en principio– amenazas en ese sentido en la actualidad (más adelante me referiré a una amenaza potencial en términos convencionales que surge a la luz del “dilema de la seguridad”).

A la hora de auscultar las posibilidades de acuerdos en materia de seguridad regional es conveniente considerar la opinión de los elencos políticos que, en cada país de la zona, son representativos de la voluntad popular. Tal como señala Fuchs⁹, si bien hay algunas coincidencias existen notorias diferencias en la opinión de las élites parlamentarias; no sólo diferencias entre los países sino entre las cámaras. Por ejemplo: mientras el 81,2 % de los diputados chilenos y el 75% de los argentinos consideran que la defensa territorial es el principal papel de las fuerzas armadas, sólo el 46,7 % de los paraguayos y el 55,3 % de los uruguayos tiene la misma opinión. En nuestro país hay, además, una sensible diferencia entre las cámaras ya que en el senado el porcentaje llega al 73,7. Otra diferencia marcada es con respecto a las tareas en caso de situaciones de desastre o emergencia: sólo el 2% de los diputados chilenos y paraguayos considera que ése es el primer papel de las fuerzas armadas, mientras que en Uruguay el porcentaje llega al 13,6%; para el 14,6% de los

⁷ Ib. Página 84.

⁸ Inglehart, Ronald; Universidad de Michigan; Reis 42/88; artículo: Cultura política y democracia estable; página 49.

⁹ Fuchs; op cit; páginas 29 a 52.

diputados paraguayos ése es un segundo papel, mientras que el 47,8% de los diputados uruguayos tienen esa opinión. El mantenimiento del orden interno es el primer rol de las fuerzas armadas para el 22% de los diputados paraguayos, para el 7,9% de los uruguayos, el 5,1% de los argentinos y el 3,4% de los chilenos mientras que ningún diputado brasileño manifiesta esa opinión. Acá también hay una diferencia importante entre las cámaras: tanto en Argentina como en Chile como en Uruguay, ningún senador considera que esa sea la función principal de las fuerzas. En cuanto al combate al narcotráfico, ningún diputado uruguayo, chileno o brasileño consideró que es principal cometido de las fuerzas armadas pero el 11,1% de los paraguayos opinaron que sí lo es. El 22% de los diputados de este país sostuvo que es la segunda función de las fuerzas armadas, contra el 3,6% de los chilenos, el 3,2% de los uruguayos y el 2,8% de los brasileños. También hay diferencias notorias respecto a otras funciones, como por ejemplo, las actividades de apoyo al desarrollo económico y social.

¿Cómo pueden lograrse acuerdos en materia de seguridad entre países cuyos elencos parlamentarios tienen diferencias tan significativas? Está claro que las opiniones pueden cambiar y que la renovación de las cámaras es una posibilidad también de cambio de aquellos guarismos y también es posible –considerando la crisis de la representación– que las opiniones de los representantes no reflejen la opinión de los representados y aún que, aludiendo al dilema weberiano, eventualmente voten en forma consensuada invocando la ética de la responsabilidad y acallando la de la convicción. Todas esas alternativas, válidas en el ámbito de “lo posible”, no nos deben hacer olvidar que las opiniones se corresponden también con realidades diferentes en cada país: con grados diferentes de incidencia de las amenazas y con niveles, también distintos, de confianza en las fuerzas armadas, lo cual incide en la atribuciones de roles. Ello agrega otra dificultad a la hora de articular una seguridad regional.

Pero, dejando a un lado las opiniones de las élites parlamentarias, veamos algunos aspectos de la realidad, especialmente la forma en que los estados de la zona se han preparado en los últimos años para cumplir esas misiones y si han respaldado con hechos concretos el discurso político que ha enfatizado en los últimos tiempos que el subcontinente es una región de paz y que los conflictos convencionales no aparecen en su horizonte visible.

Por un lado, Brasil tuvo un presupuesto de defensa en el año 2008 de más de 26.200 millones de dólares: el doble del que había tenido dos años antes y es, a su vez, el principal proveedor de armas de Latinoamérica, aspirando a sustituir paulatinamente a los proveedores tradicionales como Alemania, Estados Unidos, Inglaterra, Rusia y Francia, asumiendo así un rol hegemónico y generando la dependencia tecnológica y estratégica de los países vecinos. Cabe considerar que algunas de sus empresas que giran en el rubro armamento y equipos bélicos están entre las 100 más grandes del mundo. Ruth Diamint ha señalado que este país: “no es parte del acuerdo de Wassenaar, el grupo multilateral de los mayores países proveedores de armas, que elaboró Directrices de Mejores Prácticas para las Exportaciones de Armas Pequeñas y Ligeras, con el fin de evitar exportaciones que puedan utilizarse para cometer violaciones de derechos humanos. Asimismo, ha rechazado los acuerdos para la prohibición de desarrollo de bombas racimo, que tienen un potencial de agresión a la población civil”¹⁰. Diamint asegura que “el gobierno de Lula asigna a las fuerzas armadas (el papel de) ser una vanguardia tecnológica y de control territorial. En

¹⁰ Diamint, Ruth; Policy Paper 24; Friedrich Ebert Stiftung; febrero de 2009; página 4 y ss.

palabras de Mangabeira Unger (ministro de Asuntos Estratégicos en octubre 2008, fecha de esta cita), quieren dotar a Brasil de una cultura militar vanguardista, por medio de la adquisición de equipamientos modernos y el dominio de las tecnologías de combate y vigilancia... Todo el proyecto de defensa de Brasil se encuadra en una lógica mayor, que supera la perspectiva de modernizar su aparato de defensa. El objetivo es lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en reconocimiento a la estatura estratégica y la 'natural' preponderancia de Brasil". En realidad, en el período 1996-2006 Brasil encabezó la lista de los países sudamericanos en adquisición de armamento. En los primeros cuatro años mejoró la capacidad de sus medios blindados adquiriendo más de 150 tanques M-60 y Leopard y posteriormente continuó la adquisición de blindados. En el mismo período mejoró su capacidad anfibia, compró 4 fragatas de la clase Broadsword, construyó 3 submarinos de la clase Tupí con licencia alemana, incorporó 4 buques de desminado y compró 23 aviones Sky Hawk 2. En el mismo lapso adquirió 68 helicópteros para la armada, la fuerza aérea y el ejército. A partir del 2000 continuó la adquisición de helicópteros, mejoró el armamento de las fragatas de las clases Niteroi y Barroso, producidas en el país, compró el portaviones de la clase Clemenceau y aviones caza bombarderos y de intercepción, especialmente Mirage y Kfir, entre otros.

El segundo país de la zona en adquisiciones de armamento es Chile, que mejoró notablemente su capacidad en medios blindados adquiriendo más de 250 tanques (200 Leopard IV, 30 AMX y 29 Scorpion) y más de 400 vehículos mecanizados del tipo M-113. En el mismo período (1996-2006) incorporó un buque para desembarco de tanques, 6 lanchas misilísticas, 18 lanchas patrulleras, 8 fragatas (cuatro construidas en el país bajo licencia alemana) y dos submarinos además de modernizar sus fragatas de la clase Boxer y cuatro destructores de la clase County. Entre el 96 y el 2000 construyó, bajo licencia española, 29 aviones de adiestramiento y adquirió 25 Mirage-5, además de aeronaves de alerta temprana y transporte y helicópteros. Entre el 2000 y 2006 agregó 16 helicópteros a los 5 comprados en el período anterior y 28 aviones F-16C.

La Argentina, por su parte, realizó adquisiciones de menor cuantía que los anteriores países, pero buscando mejorar su poder antitanque y la capacidad de su infantería de marina de desembarco en playar buscando un buque de desembarco anfibio de la clase Newport y otro de la clase Durante. Adquirió además aviones A4 y más de 60 helicópteros.

En el caso de Paraguay la incorporación de armas dependió básicamente de donaciones y resultó sumamente modesta en el período considerado¹¹.

Esta lista, aún incompleta, de adquisición de armas, además de mostrar otra faceta de las asimetrías en la zona indica el desarrollo de una carrera armamentista encabezada por Brasil y seguida por Chile y, más al norte por Venezuela. En años posteriores a la serie la situación no cambió sustancialmente: en abril del 2008 la prensa chilena aseguraba que Venezuela era el primer importador de armas, seguido de Chile que incorporó armamento por valor de 615 millones de dólares. A medida que los países se arman para aumentar su

¹¹ Una descripción más detallada de las compras de armas puede verse en Runza, Ricardo; La construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento; Friedrich Ebert Stiftung; Policy Paper 20; julio de 2008. Asimismo, The Military Balance publicado por el Internacional Institute for Strategic Studies de Londres, en su edición 2009, ofrece la lista del arsenal bélico de los países.

seguridad generan inseguridad en los demás, que procuran, a su vez, mejorar su arsenal y subsanar las carencias que las compras de los vecinos le generaron. Este esquema de temores e incertidumbres inducidas se repite, generando los que se conoce como “el dilema de la seguridad”.

En el caso de todos los países –excepto aquellos que, en el mundo, mantienen el dominio de la tecnología más avanzada– pero particularmente en los de menores recursos, esto genera otro problema: las eventuales mejoras de la capacidad militar se obtienen mediante donaciones o compras de material ya superado tecnológicamente porque la exigüidad de las asignaciones presupuestales no permite mayores desembolsos. El dinamismo de la actual sociedad de consumo se sostiene por el aumento permanente de los deseos y no por la satisfacción completa de los mismos. Un artículo que satisfaga de un modo prolongado el deseo del comprador atenta contra la dinámica perversa del sistema: la satisfacción –para que sea funcional al modelo de sociedad de consumo– debe ser breve o incompleta o, mejor, ambas cosas. De ese modo crea un nuevo deseo, una nueva necesidad de consumo. Los bienes nacen, entonces, con la obsolescencia incorporada y, por ello, la acumulación de stocks para asegurar la disponibilidad de bienes en el futuro perdió relevancia. Lo importante es consumir ya, ahora, para que un nuevo producto pueda nacer. Lo mismo ocurre con el material bélico: incluso los pertrechos de última generación que están hoy en uso ya están siendo superados en los laboratorios de la industria de la guerra y del conocimiento estratégico. Cuando un país de escasos recursos adquiere un vehículo de guerra diseñado en los años 70 u 80 a precio de oferta, con el sistema de propulsión repotenciado y el sistema de armas original cambiado por uno más nuevo, cree haber mejorado su capacidad defensiva y haber concretado un buen negocio. En realidad le agregó valor a un objeto ya inútil en el campo de batalla a la luz del nuevo conocimiento tecnológico, que quedará seguramente aislado, fuera de la cadena de comando y sin información relevante ni comunicaciones porque las medidas de guerra electrónica lo aislarán. Obligado por la posesión de esos medios aplicará tácticas y estrategias ya conocidas y su accionar será previsible; bajo la ilusión de ese “paraguas” de seguridad habrá perdido la iniciativa, la sorpresa y la flexibilidad, sólo habrá logrado aumentar la sensación de inseguridad de algún estado vecino con carencias similares con lo que será, eso sí, funcional a la lógica de la sociedad de consumo y un inesperado benefactor en el mercado. En efecto, en tiempos en que la eliminación de elementos obsoletos es un problema (hasta aparece una industria de la basura) encontrar a alguien que esté dispuesto a pagar un precio por un artilugio disfuncional –un precio barato aunque superior al valor de su peso como chatarra– es un filántropo del consumismo. En ocasiones, el costo del traslado y del seguro ha superado al precio de compra del mismo bien...

Una última, y no menos importante, dimensión de la asimetría: Argentina y Brasil superan a Uruguay en materia de tanques principales en una relación de 14 a 1 y 15 a 1, respectivamente; poseen 1103 y 1813 piezas de artillería contra 185 de nuestro país; poseen 9 veces y 21 veces más aviones con capacidad de combate; 3 y 5 submarinos, destructores con misiles guiados, Brasil un portaaviones, todos éstos buques que no tenemos y, claro está, nos superan con amplitud en naves de menor porte. Si, amén de este aspecto cuantitativo, consideramos la calidad, la capacidad, los sistemas de armas y los medios electrónicos de este parque, la asimetría se incrementa considerablemente.

En síntesis, cualquier aproximación a una estructura de seguridad regional implica un grado elevado de acuerdo y compromiso político de estado –no sólo de gobierno– y confianza recíproca entre actores cuyos intereses no sean disociadores. Como explicara anteriormente, tales condiciones no están dadas; además, la región pasa de un emprendimiento integracionista a otro que se funda sobre los despojos del anterior y que, como aquél, tampoco alcanza a dar los frutos esperados por lo que la institucionalidad regional, vista en retrospectiva, aparece como un desolado paisaje de ruinas. Al mismo tiempo, las asimetrías, que son demasiadas, exigen más aún ese compromiso y esa certeza en el respeto de las normas, en la reciprocidad en el trato. Por otra parte los intereses de los estados, en materia de seguridad son diferentes y es preciso respetar las peculiaridades de cada realidad. Tampoco la región ha podido superar el dilema de la seguridad; seguramente no es ajena a esta realidad de países vecinos al suyo la expresión del presidente del Perú que, en la V Cumbre Unión Europea, América Latina y Caribe, en 2008, expresó: “Aquí estamos reunidos compradores y vendedores de armas... ¿con qué autoridad moral planteamos la lucha frontal contra la pobreza si seguimos dedicando 40.000 millones de dólares a los presupuestos militares...”.

Pero estas dificultades no deben obliterar los caminos hacia algún avance en materia de seguridad regional. Para cualquier emprendimiento en ese sentido caben cuatro consideraciones básicas. En primer lugar la más férrea defensa del idealismo político y la más sólida prevención contra el realismo político es particularmente importante cuando las asimetrías son tan estridentes. En segundo lugar, toda colaboración en asuntos que afecten a la seguridad de los demás estados es posible, dentro del más riguroso respeto del derecho y expectativas ciertas de que siga respetándose en el futuro. En tercer lugar, la Declaración Sobre Seguridad en las Américas de la O.E.A., del año 2003 estableció un nuevo concepto de seguridad hemisférica que incorporó nuevas amenazas y desafíos que abarcan aspectos políticos, sociales, ambientales, sanitarios y económicos. Este concepto multidimensional, cuando se aplica con criterio amplio y condicionantes éticas laxas en países con débil institucionalidad democrática y organismos de seguridad pública deficientes, puede conducir a una securitización de los conflictos o de los problemas y, posteriormente, a una militarización de las opciones para solucionarlos, lo que debe ser necesariamente evitado. Esto es particularmente complejo en el caso de nuevas amenazas que, por su naturaleza, por sus eventuales vínculos y por sus consecuencias (como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado) pueden considerarse en ese difuso espacio en que –para muchos– se aproximan, se confunden o se superponen la seguridad y la defensa. Finalmente, en los aspectos de la seguridad que se relacionen con la capacidad de defensa militar, sugiero que las posibilidades efectivas de disuasión de los estados más pequeños no están en el círculo del dilema de la seguridad sino, por el contrario, en escapar a los constreñimientos de la sociedad de consumo, al dominio de la tecnología de la guerra y a la alienación del discurso dominante¹². Está en el uso de formas celulares que vuelvan ineficaces las estructuras y los sistemas de armas pensados para guerras de dimensiones mayores. Está en una adecuación de las tácticas y estrategias de una modalidad de conflicto que desde mediados del pasado

¹² Entiendo por discurso dominante al que difunde técnicas, tácticas y estrategias que, en realidad, procuran asegurar la prevalencia de sus propios medios de dominación y control y generar una demanda creciente de los bienes producidos por su industria bélica y sectores de tecnología asociada.

siglo –hace ya 60 años– no ha podido ser derrotada por contingentes enormemente más poderosos: las fuerzas insurgentes contra el invasor extranjero. En este campo, las operaciones de resistencia deben prepararse y extenderse.-

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; *Sistemas Políticos de América Latina*, volumen 1; Tecnos; 1999.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina; edición 2005; RESDAL; 2005.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina; edición 2007; RESDAL; 2007.
- Atlas comparativo de la defensa en América Latina; edición 2008; RESDAL; 2008.
- BARTOLOMÉ, Mariano César; *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz*; Colección de investigaciones de la ANEPE número 14; ANEPE; 2006.
- BAUMAN, Zygmunt; *Vida de consumo*; FCE; 2007.
- CHILLIER, Gastón y FREEMAN, Laurie; *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia*; Informe especial de WOLA; Washington Office on Latin America; 2005.
- DIAMINT, Ruth; *¿Pactos con diablos? Las relaciones de América Latina con los proveedores de armas*; Friedrich Ebert Stiftung, Policy Paper 24; 2009.
- FUCHS, Ruth; *¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las FF.AA. en la percepción de las élites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*; Revista de Ciencia Política; volumen 26; número 2; 2006.
- INGLEHART, Ronald; *Cultura política y democracia estable*; REIS 42/88.
- POLK, Wiliam; *Políticas violentas. Una historia de la insurgencia, el terrorismo y la guerra de guerrillas desde la Revolución Americana hasta Iraq*; La Vanguardia Ediciones; 2008.
- RUNZA, Ricardo; *La construcción de una comunidad de seguridad en América del Sur a la luz de la adquisición de armamento*; Friedrich Ebert Stiftung; Policy Paper 20; 2008.
- The Military Balance 2009. The anual assessment of global military capabilities and defense economics*; IISS; Routledge; 2009.
- WALDMANN, Peter; *El estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*; Nueva Sociedad; 2003.



SEGURIDAD REGIONAL

Pedro Reich¹

Exhibe como variables que impactan en la seguridad regional: la explotación de yacimientos subterráneos o submarinos, la migración irregular y las restricciones a la integración.

“URUGUAY”

La seguridad de una o más naciones puede verse afectada entre otras causas por:

- situaciones internas, que rebasando el área de afectación originaria, nacional, trascienden fuera de fronteras.
- políticas de orden nacional tendientes a afectar intereses de potencias regionales colindantes.

Toda gran potencia tiende a generar relaciones asimétricas respecto a vecinos de menor poder. Se caracterizan por un accionar voluntario o involuntario que genera diversas afectaciones. Si comparamos la situación geopolítica de Uruguay con la de otras potencias de características similares es factible seleccionar un par de casos que si bien no son equiparables entre si, permiten adoptar políticas nacionales e internacionales parecidas. Es el caso de naciones como Paraguay, Mongolia, los países del Benelux, Nepal, Armenia y otras. No son iguales en un todo a Uruguay pero presentan características que las obligan a actuar interna y externamente bajo parámetros distintos a los de vecinos más poderosos.

Esta política se caracteriza por la búsqueda de estabilidad interna que anule o minimice flancos y fisuras que puedan promoverse mediante intervenciones externas. Cohesión social, estabilidad institucional y ocupación demográfica y productiva del territorio son algunas de estas necesidades.

¹ 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
Fecha de presentación del artículo: mayo de 2010.

A ello se agregan relaciones externas que tienden a equilibrar la incidencia de las potencias vecinas o alternativamente, a condicionar el proceder de estas últimas por medio del apoyo de terceras potencias de más peso y fuera del área. Importante en todos los casos es cerrar las puertas cuanto antes a diferendos con los vecinos, mediante negociaciones acordes a tratados legalmente vigentes tanto para las partes como para la comunidad internacional.

Pasando revista a las posibles afectaciones con sus vecinos que interesan al Uruguay, trataremos de aplicar nuestro análisis a algunas que se entienden trascendentes. Esto último va en el sentido no solo de importancia inmediata, sino de amplitud de afectación a largo plazo y amplitud de consecuencias.

EXPLOTACIÓN DE YACIMIENTOS PLURINACIONALES LÍQUIDOS Y GASEOSOS, SUBTERRÁNEOS Y SUBMARINOS

Esta situación se ha presentado en múltiples ocasiones en diversas partes del mundo. Entre los casos más notorios pueden citarse los recursos de petróleo y gas a horcajadas entre Colombia y Venezuela, Arabia Saudita e Irak, el mar Caspio y otros casos. No menos conflictivos son los depósitos hídricos comunes a dos o más naciones incluyéndose las aguas superficiales.

Respecto a estas situaciones aptas a degenerar en amenazas para la paz y seguridad internacionales, ya hay legislación internacional que permite orientar las negociaciones por cauces ordenados y –en parte– previsibles. Esto último no excluye conflictos de diversas características y niveles dados por la no equivalencia entre un caso y otro al igual que por las distintas relaciones de poder que se enfrentan a menudo. Desconocemos si Uruguay posee o ha aceptado reconocer algún tipo de legislación para el caso de presentarse diferencias de este tipo.

Concretamente se hace referencia al mencionar este punto a dos situaciones. Una actual y presente, la otra hipotética. La primera se refiere a regular la explotación del acuífero Guaraní del cual Uruguay es adjudicatario de un porcentaje menor aunque importante para su futuro. Este recurso se centra en el subsuelo del litoral noroeste del país y en su región basáltica. Se caracteriza esta área por no poseer amplias o estables fuentes de agua superficial para irrigación y uso industrial.

El otro recurso que requerirá acuerdos de explotación justos se refiere a los hidrocarburos líquidos y gaseosos que puedan descubrirse bajo su área terrestre y/o lecho marino. Es por ahora una posibilidad sujeta a los resultados de prospecciones en curso.

Cuanto antes el país acuerde con sus vecinos copropietarios del agua e hidrocarburos las condiciones legales de explotación y usufructo, menores riesgos se asumirán al momento de tener que enfrentar negociaciones y dirimir pleitos sobre recursos – en ese momento– ya reales.

La capacidad técnica, disponibilidad de recursos y demanda más cuantiosa que la de Uruguay hacen prever que la explotación de los yacimientos en los países vecinos se realice a ritmos más intensos afectando nuestros intereses inmediatos y futuros. Esto puede

concebirse debido a que una explotación acelerada o ajena a normas técnicas adecuadas pueden agotar prematuramente los yacimientos. Como estos son transfronterizos, la extracción en un lugar genera un “corrimiento” del recurso desde la zona de más presión (por menor explotación) hacia la zona de mayor extracción y menor presión interna. Esto requiere que se explote con el debido respeto a las propiedades químico-físicas del bien, de manera de no secar o agotar el yacimiento paralizando la extracción hasta que la “recarga” natural del mismo o la extracción (hidrocarburos), mediante inyección en el subsuelo para forzar su salida. La recarga se dará de todos modos desde zonas vecinas –menos explotadas– afectando las disponibilidades reconocidas de países vecinos.

Una explotación antitécnica agota temporalmente el yacimiento pero aun si la misma se realiza bajo parámetros correctos, en caso de que una de las partes extraiga por más tiempo o a régimen más intenso que otra, cabe concebir que el yacimiento “absorba” el recurso desde otros orígenes (transfronterizos) fuera del área del subsuelo nacional. Ello se produce por no requerir el vecino –menos necesitado– del producto en el volumen o acorde al momento que permitan mantener un equilibrio de uno y otro lado de las fronteras.

Los análisis legales y técnicos vinculados a esta problemática son variados existiendo legislación internacional al respecto. Se plantea la necesidad de prever que la explotación de yacimientos de este tipo requiere acuerdos políticos, técnicos y apoyatura legal para que sean cumplidos por todas las partes en beneficio mutuo. Cuanto más se dilate la precisa delimitación previa de dichos derechos y obligaciones, más difícil se hará su concreción futura dada la incidencia de intereses nacionales en pugna enfrentados por hechos consumados y necesidades nacionales divergentes.

INMIGRACIÓN IRREGULAR (PROVENIENTE DE UNA POTENCIA MAYOR)

Esta situación puede afectar la seguridad de ciertas naciones y paralelamente la paz regional. Se origina debido al origen, cantidad y diversidad de características psicosociales de los inmigrantes así como a su ubicación en el lugar de asentamiento, relación con la población autóctona, economía que los sustenta y vínculos mantenidos con sus lugares de origen.

No todo se agota en quiénes vienen, cómo, a qué y dónde se ubicarán sino en la eventual intencionalidad originalmente subyacente o generada a posteriori, del Estado de origen. Sobre todo los campesinos pero asimismo integrantes del sector comercial, son los más proclives a mantener fuertes lazos con sus lugares de origen. Esto es comprensible pero puede generar adhesiones no beneficiosas para el país de recepción.

El planteo que se desea concretar consiste en la necesidad pública de concebir que los emigrantes de una potencia más fuerte transformados en inmigrantes de una potencia más débil, vecina, pueden significar un aporte para esta última en más de un sentido y para más de un factor de poder. Pero pueden ser asimismo la “quinta columna” voluntaria o involuntaria de la ingerencia e intereses de la potencia de origen como política de proyección de Poder a largo plazo.

La seguridad nacional requiere de la existencia de normas y previsiones claramente estipuladas, conocidas y aplicables al hecho regulado. Sobre todo –en el ámbito regional– son conocidas desde la época colonial las incidencias provocadas por la inmigración, particularmente de lusitanos y brasileños hacia zonas fronterizas de países vecinos inestables, más débiles institucionalmente o de escaso control sobre su territorio. Son lo que podría denominarse en geopolítica “borderlands” o “shatterbelts”. Junto o inmediatamente después de la propia migración se dan los efectos colaterales del control de tierras de frontera, ingreso de instituciones crediticias del país de origen, mantenimiento de diferenciaciones psicosociales, finalmente posible redelimitación de fronteras e ingerencias diversas en pro de los connacionales emigrados. Esta es una de las características de los movimientos poblacionales sobre todo cuando provienen de una potencia dominante.

Se requiere por ende un análisis de los riesgos para la seguridad regional de las migraciones desde una potencia mayor, en expansión, hacia vecinos más débiles. Junto a efectos ya citados cabe señalar desequilibrios a la hora de negociar y posibles discrepancias sobre diferendos bilaterales latentes. Como ejemplos históricos cabe citar:

- Migración de los caballeros teutónicos medievales a territorios eslavos y bálticos; conflicto que se dilata hasta el final de la Segunda Guerra Mundial.
- Migración campesina alemana hacia Europa central y oriental.
- Véase su vinculación en el caso de los alemanes de los Sudetes checos en el inicio de la Segunda Guerra Mundial.
- Expansión rusa (cosacos) a los Urales y Cáucaso.
- Véase situaciones actuales de Abjasia, Osetia del Norte, Siberia oriental y Ucrania.
- Ingreso de población de EE.UU. en zonas de escaso control estatal del norte de México en la segunda mitad del siglo XIX hasta su definición con la pérdida de dichos territorios.
- Expansión Han (china), al Turquestán, Tíbet y Manchuria e incidencia de sus emigrantes en el sureste de Asia.

Podríamos ampliar la enunciación de ejemplos a lo largo y ancho de la historia y geografía. Salvo excepciones, siempre la potencia mayor, de emigración, ha hecho predominar sus intereses sobre sus vecinos. Lo contrario, la capacidad de resistencia y respuesta, se ha dado sólo cuando un máximo de cohesión social, solidez institucional y vigencia de normas y acuerdos de mutua obligatoriedad han logrado confluír para equilibrar potenciales disímiles.

Pero para negociar un acuerdo e instituir normas hace falta delimitar por parte de cada uno de los interlocutores su área de intereses y objetivos. Esto implica, en el caso que nos atañe, tener definidos y aceptados mediante políticas de Estado, planes en materia de límites, políticas demográficas y migratorias, desarrollo regional y preservación del acervo sociocultural. Lo anterior no justifica el desligarse de una globalización inexorable aunque apta a ser encauzada por vías de equilibrio y armonía internacional.

RESTRICCIONES A UNA MAYOR INTEGRACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA SUPRAREGIONAL

Uno de los más serios indicios de limitación de la independencia nacional lo constituye el no poder manifestarse autónomamente en el ámbito de las decisiones económicas internacionales.

La seguridad regional y su componente la seguridad nacional, pueden verse afectadas por restricciones impuestas desde el exterior o por la preeminencia de equivocadas ideologías internas oponiéndose a la concreción de acuerdos supraregionales en general o con ciertas potencias en particular.

Para naciones pequeñas, vecinas de potencias mayores, debe prevalecer junto al mejor relacionamiento posible con estas últimas, la concreción de salvaguardias, reaseguros y acuerdos con potencias más lejanas, equivalentes o más fuertes que las vecinas. Esto se concreta en la diversificación de sus vínculos ante todo comerciales.

La dependencia comercial de vecinos más poderosos es antesala de otras afectaciones. La autonomía política externa y hasta a veces interna, puede verse afectada debido a desequilibrios económico-comerciales que si pueden conmovir los cimientos de economías pequeñas no tendrán a la inversa, consecuencias equivalentes.

Diversificar el origen de nuestras importaciones y el destino de las exportaciones, no permitir que ningún mercado suministre o absorba más de un porcentaje limitado de lo comercializable, va en paralelo con la conveniencia de diversificar la fuente y origen de los capitales de inversión extranjeros que requerimos. Identificando por su nombre en qué consiste lo expuesto, se trata ni más ni menos que de generar el máximo de tratados de libre comercio preferenciando la diversidad regional. Toda política distinta es miope en el largo plazo. Puede que de inmediato, coyunturalmente, no parezca necesario cambiar de rumbo pero la historia nos puede relatar varias peripecias! Lo inmediato no perdura indefinidamente y cuando en situaciones de crisis se requiere más mercados abiertos, puede que por no haberlos requerido o incluso rechazado en épocas más benévolas, ya no estén disponibles.

Puede ejemplificarse el modelo de solución tomando en cuenta los casos chileno, neocelandés o israelí tanto por la diversificación de orígenes y destinos de su comercio, como el asegurar mediante acertadas negociaciones tratados de libre comercio que permiten aminorar los riesgos de mercados particulares.

El Uruguay ha presentado históricamente una excesiva concentración geográfica y sectorial de sus exportaciones siendo de desear que las dirigidas a los países vecinos se reorienten. Lo mismo puede afirmarse respecto a la elevada participación de capitales regionales en nuestras inversiones y sector financiero. No se trata de nacionalismo sino de inmunizarse ante consecuencias de situaciones fuera de nuestro control pudiendo llegar a generar dependencias en otros órdenes. La Región y su proyección a futuro se fortalecen gracias a equilibrios y fortalezas de todos sus miembros, no por supremacías individuales.

La integración supraregional que complementa la regional tiene aun otro imperativo. Consiste en desarrollar la economía nacional en dirección a un empleo de "calidad" productor de bienes diversos, superiores en tecnología y valor. Justamente esto es

lo que la integración regional no facilita. El motivo es sencillo. Toda gran potencia y nuestros vecinos aspiran a serlo, requiere de economías diversificadas e integradas bajo cierto control nacional. Depender en uno o más rubros “superiores” de abastecedores externos constituye una limitante real o supuesta, poco negociable.

Por ello la concentración de mercados de exportación a solucionarse va de la mano con la necesaria diversificación de la oferta exportable donde al presente predominan todavía materias primas, bienes agropecuarios, poca industria liviana y aun escasos servicios.

Junto a la diversificación de productos y mercados de exportación mencionaremos solo al pasar y pese a su importancia que amerita una mayor extensión analítica, la necesidad de reducir la dependencia excesiva de créditos externos. Una cosa son inversiones productivas. Otra cosa es depender para gastos corrientes o en exceso de capacidad de devolución, de préstamos externos al sector estatal. Las entidades financieras privadas y multinacionales, incluidas las regionales, son controladas por las potencias relevantes financieramente. No es recomendable por dispendiosos el depender de su buena voluntad!



URUGUAY

La Seguridad Regional y su afectación a nuestra Política Exterior

Ulysses del V. Prada¹

Analiza la evolución, en las últimas décadas, de la seguridad regional de la mano de la política exterior de los principales actores regionales y del hemisferio.

EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO (C.D.S.) VE LA LUZ

En marzo de 2009, se celebró en Santiago de Chile la 1.^{ra} reunión de Ministros de Defensa de la Unión de Naciones Suramericanas (U.NA.SUR.)². A su fin, anunciaron en la Declaración de Santiago de Chile, que los planes de acción del C.D.S. se regirían, entre otros objetivos, por el de construir una identidad sudamericana de defensa que tome en cuenta las características subregionales y nacionales, y que contribuya a fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, generando consensos para fortalecer la cooperación regional en dicha materia.

También acordaron el Plan de Acción 2009-2010, *«una agenda amplia para la construcción común, gradual y flexible de la identidad suramericana de defensas»*, orientado en 4 ejes (Políticas de Defensa, Cooperación Militar, Acciones Humanitarias y Operaciones de Paz, Industria y Tecnología, Cooperación y Formación y Capacitación). Al primero se le encargó, entre otras cosas, identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, y crear un mecanismo para articular posiciones conjuntas en foros multilaterales de defensa; respecto al cuarto, se ordenó al C.D.S. elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, identificar capacidades y áreas de asociación estratégicas para promover la complementariedad, investigación y transferencia tecnológica, y promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa.

¹ El Coronel en situación de retiro don Ulysses del V. Prada se graduó como Alférez de Ingenieros en el año 1967. Es Analista Programador y Diplomado en Estado Mayor y en Altos Estudios Nacionales. Además es Profesor graduado de Historia Militar y de Historia de los Conflictos y Profesor de Estrategia. Desempeña tareas docentes en la Escuela Militar de Toledo, en el Instituto Militar de Estudios Superiores y en el Centro de Altos Estudios Nacionales. uprada@adinet.com.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

² Integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Uruguay.

Por su parte la U.NA.SUR., que enmarca el C.D.S. aunque en su origen no lo preveía, en su Tratado Constitutivo tiene 21 Objetivos Específicos, 3 de ellos relativos a Seguridad y Defensa: el **q)** reterido a la coordinación entre organismos especializados de los países miembros para fortalecer la lucha contra el terrorismo, corrupción, drogas, trata de personas, tráfico de armas pequeñas y ligeras, crimen organizado y destrucción masiva y amenazas, y para el desarme, no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva y desminado; el **s)** refiere al intercambio de información y experiencias en materia de defensa; y el **u)** america a la cooperación sectorial por mecanismo para profundizar la integración suramericana mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación. Ante estos avances en temas de seguridad regional, cabe preguntarnos cómo pueden los mismos afectar nuestra política exterior, y hacia allí orientaremos este artículo.

Esta iniciativa sobre temas de defensa y seguridad regional, comenzó a perfilarse el 15 de abril de 2008 (dos meses antes de la creación de la U.NA.SUR. y once meses antes del nacimiento del C.D.S.) cuando Nelson Jobim, Ministro de Defensa del Brasil, tras reunirse en Caracas con el presidente venezolano Hugo Chávez, anunció que el C.D.S. «*podría instalarse a finales de este año*», agregando «*Hace poco hablé con las autoridades de EE.UU. y les dije claramente que vamos a hacer lo que le interesa a Sudamérica. No hay ninguna posibilidad de participación de EE.UU. porque el Consejo es sudamericano y EE.UU. no está en Sudamérica. No tenemos que pedir licencia a EE.UU. para hacer esto*» y acotó, «*debemos tener armas para poder tener y proyectar una capacidad de disuasión*». Según Jobim «*La fuerza de Sudamérica nace de la integración de sus pueblos. Sudamérica tiene que tener una fuerte presencia en el concierto de las naciones del mundo*»³.

El proyecto de armarse con fines disuasivos soslayando a EE.UU., que según Jobim, busa industrias militares de la región, nació del presidente “Lula” da Silva de Brasil, tras el ataque que, a inicios de marzo de 2008, el Ejército de Colombia realizó contra un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador. Esta idea de crear un polo de poder independiente de EE.UU. en el sub continente, no es un tema menor para nuestra política exterior, pues, como decía Alberto Methol Ferré⁴ en 1967, al inicio de su libro **Geopolítica de la Cuenca del Plata. El Uruguay como Problema**, «*El Uruguay es la llave de la Cuenca del Plata y el Atlántico Sur, y la incertidumbre de su destino afecta y contamina, de modo inexorable y radical, al sistema de relaciones establecido entre Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia*»⁵.

³ Por las citas ver **Avanza creación del Consejo Sudamericano de Defensa**: diario de Agencia Digital de Noticias S.A., accesible en: http://www.adnmundo.com/contenidos/politica/avanza_creacion_consejo_sudamericano_defensa_15_04_08_pi.html (último acceso 01AGO10, H.18:03).

⁴ Intelectual, escritor, periodista, historiador, filósofo y teólogo uruguayo. Fue una de las mentes latinoamericanas más fecundas por su producción y más originales por su pensamiento. Compañero en la universidad de Jorge Batlle, pero próximo al Dr. Luis Alberto de Herrera por sus convicciones políticas, integró la línea que desarrolló el revisionismo histórico rioplatense a su sombra.

⁵ **Methol Ferré**, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 1. El Uruguay en cuestión, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=11 (último acceso 15SET01, H.20:22).

Por lo tanto, el incorporarnos al mismo, representa una definición clave de nuestra política de defensa, en tanto puede llegar a implicar el alejamiento de un tradicional aliado en temas de defensa nacional –EE.UU.– para unirnos a un conglomerado de países liderados por Brasil y eventualmte Venezuela. ¿Es esto conveniente?, ¿cómo puede afectar de futuro? Creo que estas preguntas son lo suficientemente importantes como para justificar un análisis de la evolución en las últimas décadas de las relaciones entre los líderes regionales y Estados Unidos.

BRASIL: SU MARCHA HACIA EL LIDERAZGO

Como señala Cristián Garay Vera⁶ en su artículo del 3 de marzo de 2009: **Consejo Sudamericano de Defensa: una estructura flexible, local y autóctona**⁷, Brasil ha pujado desde larga data, primero por el liderazgo regional, luego por el iberoamericano y actualmente por un lugar de preeminencia a nivel mundial. Este proceso no ha sido sencillo, pues le significó sortear numerosos obstáculos a lo largo de los últimos cien años, ya que desde un principio encontró en la Argentina un formidible rival. En efecto, tal como lo señalan Andrés Cisneros⁸ y Carlos Escudé⁹, en su obra **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, «hasta 1930 en Brasil se creía que la Argentina, en busca de su supremacía continental, buscaba aislar a su vecino como una isla luso-africana en medio de un archipiélago hispano-americano»¹⁰; tanto fue así, que durante la GM I y la Guerra del Chaco, Brasil analizó permanentemente la posibilidad de un conflicto con

⁶ Profesor asistente del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la Univ. de Santiago de Chile (USACH); investigador del Dpto. de Investigación y Desarrollo de la Academia de Guerra del Ejército de Chile; Dr. en Estudios Americanos con mención en relaciones internacionales (USACH, 2002); Licenciado y Magíster (USACH); coordinador de la Cátedra Manuel Bulnes sobre seguridad, defensa y sociedad del IDEA-USACH; publicó más de 60 artículos y 6 libros (el último es **Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y asociados**); alumno de cursos del C.H.D.S. en Washington (2003) y Asunción (2004).

⁷ Accesible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1263&Itemid=38 (último acceso 01AGO10, H.18:06).

⁸ Abogado (Universidad del Salvador, Argentina); cursó la carrera de Ciencia Política; Secretario de RR.EE. y Asuntos Latinoamericanos (1996-1999), Secretario General y de Coordinación (1992-1996), Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, Jefe de Gabinete del Ministro Guido Di Tella (1992-1996), Jefe de Gabinete del Ministro de Defensa (1991), Vicepresidente del Ministerio de Actividades Espaciales (CONAE), desde 1994 y Miembro del Directorio de la CONAE desde 1991.

⁹ Ph.D. (doctor) en Ciencia Política (Yale University) con estudios previos en la Oxford University; Lic. en Sociología (Univ. Católica Argentina); Asesor en temas de estrategia de la política exterior del Min. RR.EE, C.I. y C., 1991-1992; Director del Centro de Estudios Internac. y de Inv. para la Globalización, Univ. del CEMA. Prof. de Rel. Internac., Univ. del CEMA; Inv. Principal, Carrera del Inv. Científ., Consejo Nal. de Inv. Científ. y Téc., Argentina; Prof. visitante y Harvart University (1994), en el Inst. Univ. Ortega y Gasset (Madrid, 1997), en la Univ. de Andalucía (2001) y Complutense de Madrid (2003); Investigador visitante en las Universidades de Oxford (1984-85), Texas (Austin, 1989), Johns Hopkins (Washington D.C., 1990), North Carolina (Chapel Hill, 1992) y Augsburg (1996); Becas Fulbright Hays (1978-81); Postdoctoral Social Science Research Council (1983-84) y Guggenheim (1984-85); Premios Bernardo Houssay (Argentina, 1987); Konex a uno de los cinco mejores politólogos argentinos de la década (1996); Vocación Académica, Fundación El Libro y Diario Clarín (2001); Ashley Fellow 2003-2004, Trent University (Ontario).

¹⁰ Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos; **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Parte III, Tomo XIII, Cap. 60, El caso de Brasil, accesible en: <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-reee/13/13-007.htm> (último acceso 15SET01, H.20:38).

Argentina. Para ellos, la neutralidad de este país durante la GM II generó nuevos temores, que se vieron agravados por la revolución que allí se produjo el 4 de junio de 1943, llevando al poder a un grupo de oficiales nacionalistas llamado G.O.U. (Grupo de Oficiales Unidos) que propició un bloque de estados sudamericanos con ideas afines, para aislar a Brasil y combatir la influencia de EE.UU. en la región.

En respuesta, Brasil buscó contener a Argentina mediante relaciones cordiales y contactos económicos bilaterales y estableciendo una relación especial con Washington a favor de la idea de que Brasil y EE.UU. eran islas a las que se oponían los estados hispanoamericanos. Dentro de esa relación especial, EE.UU. proveería asistencia militar y económica, a cambio de que Brasil intercediera a su favor en la región. Fue así que según el Departamento de Estado de los EE.UU., en 1944 Brasil buscó alinearlos, no contra el régimen “pro-nazi” argentino, sino contra la Argentina misma. Esta estrategia resultó sumamente beneficiosa para Brasil, al que EE.UU. brindó una enorme ayuda; en 1940 le concedió un préstamo para construir la planta siderúrgica de Volta Redonda, seguido por otros; así como transferencia de tecnología, primera prioridad a su proyecto del acero (para 1943 Volta Redonda recibía igual prioridad que las nuevas plantas siderúrgicas de EE.UU.), y pago de altos precios por su café. Asimismo, en 1942 lo colocó en la misma categoría que Gran Bretaña respecto al petróleo, pasando a cubrir todos los requerimientos de sus FF.AA. cuando entró en la guerra.¹¹

El 28 de enero de 1943 los presidentes de Brasil y EE.UU., mantuvieron una entrevista secreta, en la que Vargas convenció a Roosevelt de permitirle enviar tropas al teatro de operaciones europeo, a cambio de que se le reconociera una posición internacional más prominente y su preeminencia en Sudamérica; esto incluía el desarrollo de su poder aéreo, naval y terrestre, el fomento de su industria pesada y de guerra, la extensión de sus líneas férreas y carreteras por razones económicas y estratégicas, y que se le reconociera influencia sobre Portugal y sus colonias en África, evidenciando que sus ambiciones excedían lo continental.¹² Luego, quiso extender su influencia regional ofreciendo salida al mar a Bolivia y Paraguay mediante sendos ferrocarriles entre Santa Cruz y el Mato Grosso, y la localidad de Concepción y San Pablo, facilitando un puerto libre en su costa. También propuso entrenar a las FF.AA. de Paraguay, condonar su deuda de la guerra de la Triple Alianza y fortalecer al Uruguay.¹³ A partir de ese momento, Brasil recibiría ayuda no sólo para sostener su esfuerzo bélico en Europa, sino también para enfrentar a Argentina. No obstante, pese al apoyo de Roosevelt, no logró el respaldo de EE.UU. para obtener un lugar permanente en algún consejo de seguridad mundial; esto, como señala el Dr. Moniz

¹¹ Hilton, Stanley E.: *Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro “Axis” during the World War II Era*, op. cit., págs. 204-205 y 211-212. Citado **ibidem**.

¹² Frank, Gary: **Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil, and the United States during the Second World War**, Univ. of Miami, 1979, p. 36 y 99; McCann, Frank D.: **Brazil, the United States, and World War II: A Commentary, Diplomatic History**, Vol. 3, N.^o 1, Winter 1979, pp. 70-71. McCann aclara que pocos documentos norteamericanos se refieren a una alianza norteamericano-brasileña de asistencia mutua en el sentido que constantemente lo hacen los documentos brasileños. Incluso, la preeminencia de Brasil en América latina no fue ampliamente reconocida en EE.UU. **Ibid.**, p. 71. Citado **ibidem**.

¹³ Frank, Gary: **Struggle for Hegemony in South America: Argentina, Brazil, and the United States during the Second World War**, Univ. of Miami, 1979, p. 38. Citado **ibidem**.

Bandeira¹⁴ en su artículo **Brasil como un Poder Regional y sus relaciones con los EE.UU.**¹⁵, hizo que, pese sus avances, Brasil no alcanzara a desarrollar plenamente su poder regional.

En la segunda presidencia de Getulio Vargas y en las de Kubitschek y Jânio Quadros, la prioridad fue industrializarse, por lo que se buscó una política exterior independiente de EE.UU., llegándose a defender la soberanía y autodeterminación de la Cuba castrista. Goulart, que sucedió a Quadros, aumentó la proximidad al bloque comunista, lo que derivó en el golpe de estado de 1964 y la asunción del General Castelo Branco como presidente, quién bajo la premisa del embajador en Washington y luego Canciller Juracy Magalhães, de que «*lo que es bueno para los EE.UU. es bueno para Brasil*»¹⁶ (frase que terminó siendo un axioma de la diplomacia brasileña) buscó aproximarse a ese país liberalizando la economía, rompiendo relaciones con Cuba, apoyando con tropas la intervención estadounidense en Santo Domingo y abocándose a crear una “fuerza de paz” interamericana.

En 1967, el General da Costa e Silva, bajo el precepto de que «*desarrollo y seguridad son conceptos estrechamente ligados, donde el último depende del primero*»¹⁷, impulsó lazos económicos con África y Medio Oriente, buscó alinearse con neutrales como India y República Árabe Unida y se opuso al propósito de EE.UU. y la U.R.S.S. de limitar las pruebas nucleares. Tampoco apoyó el Tratado de No-Proliferación Nuclear por creer que la energía atómica era «*el recurso más poderoso para situarse dentro del alcance de los países en desarrollo para reducir la distancia entre ellos y los países industrializados*»¹⁸. Estas políticas fueron variando en la administración del General Garrastazu Médici, y pese a sus fuertes lazos con los países industrializados de Occidente y el capital financiero internacional, Brasil siguió oponiéndose a la consolidación de posiciones de poder en el sistema internacional, alegando que la verdadera paz no estaba en mantener un status quo donde EE.UU. y la U.R.S.S. predominaran por su monopolio nuclear. También empezó a competir en el mercado mundial con manufacturas como calzados, textiles y acero, lo que lo enfrentó al proteccionismo de EE.UU. y la Comunidad Económica Europea. En la presidencia de Geisel, las relaciones con EE.UU. se deterioraron aún más, por su reconocimiento de los gobiernos revolucionarios de Angola, Mozambique y Guinea-Bissau, la firma de un acuerdo nuclear con la R.F.A. y la revocación de su acuerdo militar con Estados Unidos.

Estas decisiones, el desarrollo de la industria bélica, la protección de su mercado informático y otras disputas comerciales, continuaron profundizando las diferencias entre

¹⁴ Doctor en Ciencia Política, profesor catedrático de historia de la política exterior de Brasil en la Universidad de Brasilia (jubilado) y autor de varias obras traducidas al español y publicadas por la Editorial Norma de Buenos Aires, entre ellas **Argentina, Brasil y EE.UU. y la formación de los Estados en la Cuenca del Plata**.

¹⁵ Revista Espaço Acadêmico N.º 62 Julio/2006, ISSN 1519.6186 Año VI, Título original: **Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States**, publicado por Latin American Perspectives, Vol.33, N.º 3, 12-27-2006 - DOI: 10.1177 / 0094582X06287338. Traducido para La Onda Digital por Cristina Iriarte, accesible en: <http://www.espacoacademico.com.br/062/62bandeira.htm> (último acceso 01AGO10, H.18:08).

¹⁶ **Ibidem.**

¹⁷ **Ibidem.**

¹⁸ **Ibidem.**

ambos países, las que siguieron con el gobierno del General Figueiredo (1979-1985). Fue así que, aún con gobiernos militares de derecha, Brasil siguió apoyando a los regímenes izquierdistas de Angola y Mozambique y oponiéndose a la política de EE.UU. en Nicaragua, El Salvador y Medio Oriente, retomando sus aspiraciones de convertirse en potencia mundial, aún a costa de profundizar las relaciones con dicha potencia. Según Moniz Bandeira, «la ambición de jugar un rol crecientemente autónomo en el mundo, y al tiempo ganar su lugar legítimamente prominente en la estructura internacional de poder, han perflado fuertemente aún persiste en EE.UU. durante la mayor parte del último cuarto de siglo. Esta ambición aún persiste y el nuevo milenio (se presenta) como un determinante fundamental de la política exterior brasileña. Desde la década de 1930 existía una convicción creciente de que si el país iba a concretar sus aspiraciones –para cumplir su destino manifiesto– debería aflojarse y romper finalmente los lazos de dependencia económica que se percibían como impidiendo su progreso. Una consecuencia inevitable de esta convicción ha sido el gradual marchitamiento de la llamada tradicional alianza con los EE.UU., que ha conducido a la política exterior brasileña desde comienzos del siglo XX hasta la década de 1950. Desde entonces Brasil, haciendo gala de su prominente desarrollo industrializado y recuperado su preeminencia en Sudamérica»¹⁹.

También se buscaron acuerdos con Argentina, lo que continuó José Sarney, que en 1986 firmó con Alfonsín acuerdos económicos y comerciales que apuntaban primero a lograr una unión aduanera, y luego, mediante un mercado común, a integrar económicamente la Cuenca del Plata, polo de desarrollo que va desde San Pablo a Buenos Aires y que constituye la región más rica, desarrollada e industrializada de Sudamérica, pues está integrada por los mejores sistemas de transporte, con abundante energía y con los mercados consumidores de mayor poder adquisitivo del sub continente. Como se ve, Brasil se esforzaba por diversificar sus lazos políticos y económicos como forma de aumentar su espacio de maniobra y poder de negociación. En ese marco, en 1989 firmó con Argentina el Tratado de Integración y Cooperación, que fijaba un plazo de 10 años para la integración de ambos países.

El 27 de junio de 1990, el presidente Bush, lanzó la Iniciativa para las Américas, buscando establecer para el 2000 una zona de libre comercio desde "Anchorage hasta Tierra del Fuego" que permitiera ampliar la inversión y aliviar las deudas de América Latina y el Caribe. Era la lógica del Plan Marshall: estabilizar las democracias mejorando sus economías mediante el incremento del comercio con EE.UU., lo que reforzaría sus lazos con esta potencia. Pero Brasil tenía otra óptica; para Carlos Nelson dos Reis²⁰, Sergio Fischer²¹ y Silvia Horst Campos²², «la progresiva eliminación de barreras entre EE.UU.,

¹⁹ **Ibidem.**

²⁰ Economista de la Fundação de Economia e Estatística (FEE) instituto de investigación vinculado a la Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; y Profesor de la Pontificia Universidade do Rio Grande do Sul (PUC-RS).

²¹ Economista de la Fundação de Economia e Estatística (FEE) instituto de investigación vinculado a la Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; y Profesor de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

²² Economista de la Fundação de Economia e Estatística (FEE) instituto de investigación vinculado a la Secretaria do Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Canadá y (...) México, puede llevar a conformar una asociación poderosa; una mayor integración parece más interesante y oportuna para el mejor posicionamiento de EE.UU. ante los grandes bloques europeo y asiático, evidencia en lo que parece un intento de hegemonía política y económica norteamericana en el mundo»²³.

En consecuencia, creyeron que lo que en realidad buscaba ese proyecto, era «...asegurar el control activo de la participación de EE.UU. en el Cono Sur, donde los acuerdos Brasil-Argentina apuntan a una integración latinoamericana»²⁴, concluyendo que «Se evidencia como principal objetivo de EE.UU. intentar mantener su liderazgo sobre los países del Caribe y América Latina, como intento sutil de recuperar su hegemonía política y económica a nivel mundial, pues con la reorientación de la economía internacional, ellos pierden espacio en el mercado mundial, en especial cuando se los compara con sus iguales, los países capitalistas avanzados. Además, de confirmarse la división económica del mundo en tres grandes bloques, el norteamericano (EE.UU., Canadá y México), el europeo (ahora fortalecido por la apertura de los mercados del este europeo) y el asiático (Japón y los Tigres asiáticos) es muy probable que el bloque norteamericano en comparación con sus pares, debido al nivel de desarrollo de los países que los componen, esté en inferioridad de condiciones ante los demás bloques. En consecuencia, la unión de las economías de las Américas, fortalecería indudablemente al bloque norteamericano»²⁵, concluyendo que «la amplia apertura sugerida implica para América Latina y el Caribe riesgos de absorción de sus parques industriales, pues debido a la diferencia de productividad existente entre la economía de EE.UU. y las de los demás países en cuestión, puede transformarse en una apertura en un único sentido, o sea en una ampliación del mercado para los productos de América del Norte»²⁶. Para su desgracia, EE.UU. entró en recesión, lo que impidió a Bush solucionar el problema antes del triunfo de los demócratas en 1993, los que, ante la crisis económica debieron limitarse al NAFTA²⁷ con México y Canadá.

La realidad, era que Brasil, entonces octava economía mundial, no se resignaba a ser periférica de EE.UU., y quería conformar un cuarto monopolio geoeconómico además de Asia, Europa y EE.UU. Para ello, puso en práctica las intenciones que dos Reis, Fischer y Horst le achacaban al último, impulsando el MER.CO.SUR. para sacar la Cuenca del Plata de la periferia de EE.UU. y sumarla a la suya. Fue así que el 20 de diciembre de 1990, Brasil y Argentina apuraban la firma del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N.º 14 (ACE 14), que sentó las bases del MER.CO.SUR., el que vería la luz el 26 de marzo de 1991, con la firma del Tratado de Asociación por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

²³ Programa Iniciativa para as Américas (Plano Bush): Algumas Considerações, p.151 Texto finalizado el 10JUL90, accesible en <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/323/543> (último acceso 01AGO10, H.18:10).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*, pág. 156.

²⁷ North America Free Trade Association (Asociación Norteamericana de Libre Comercio).

ARGENTINA DISPUTA AL BRASIL LA SUPREMACÍA REGIONAL

El 4 de junio de 1946 asumía la presidencia argentina Juan Domingo Perón, quien hizo de la Tercera Posición, la punta de lanza de su política exterior. La misma se basaba en principios de alcance universal, la que apuntaban a salvaguardar la convivencia pacífica entre las naciones, e implicaba mantener una equidistancia con “ambos imperialismos”: el comunista y el capitalista, éste último representado por el “imperialismo económico”, al que veía como el procedimiento mediante el cual los estados fuertes, poderosamente evolucionados dentro de la organización capitalista, ejercían influencia sobre la producción de otros países ricos en materias primas y posibilidades naturales, a los que, sin dominar políticamente, mantenían sometidos por la absorción sistemática de sus fuentes de riqueza y el control estricto de su desarrollo económico y financiero.²⁸ Esta actitud contraria a EE.UU., fue una constante en su gobierno, lo mismo que la búsqueda del liderazgo regional, por más que esta se sustentó en bases muy débiles, pues la ayuda que ofrecía no estaba respaldada por una sólida economía.

La Revolución Libertadora que derrocó a Perón, no logró el éxito esperado en su relacionamiento con un EE.UU. poco favorable a otorgar créditos públicos para emprendimientos si había capital privado disponible, decisión que se sumó a los problemas pendientes de larga data del gobierno argentino con empresas de capitales estadounidenses.²⁹

En 1958 asumió la presidencia el Dr. Frondizi, que a instancias del F.M.I. y EE.UU., implementó un plan de estabilización que obtuvo efectos sociales positivos; sin embargo, no logró que EE.UU. financiara sus proyectos de construcción de minería y de una planta hidroeléctrica. Esto lo llevó a endurecer su posición, oponiéndose a que Cuba fuera expulsada de la O.E.A., con lo que buscaba desafiar la política estadounidense, sin que los costos superasen a los beneficios. La superpotencia vio esto como un chantaje y aprovechó las presiones militares sobre Frondizi por su actitud ante Cuba, con lo que su política exterior cayó en un involuntario juego de pinzas: la oposición interna de los militares y la oposición externa de EE.UU.³⁰ El resultado fue su derrocamiento por las FF.AA. el 29 de marzo de 1962, siendo sucedido por el Dr. Guido, presidente del Senado, que evidenció su postura pro occidental, al participar del bloqueo a Cuba y apoyar a EE.UU. en la crisis de los misiles.³¹ Contaba con el apoyo del General Onganía, que quería una convocatoria a elecciones, pero otro sector militar se oponía; en el enfrentamiento que siguió, Onganía se impuso, anunciando elecciones para mediados de 1963, las que ganó Arturo Illia, opuesto al peronismo y a Frondizi y favorable a EE.UU., la constitucionalidad,

²⁸ Ejército Argentino, Manual de Doctrina Nacional, Buenos Aires, Pleamar, 1974 (1.^ª ed. 1953), pp. 61-62; citado en **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Tomo XIII, cap. 61: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-014.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

²⁹ **Ibidem**, cap. 62: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-018.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³⁰ **Ibidem**, cap. 63: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-030.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³¹ **Ibidem**, cap. 64: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-035.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

el gobierno civil, el respeto de la ley, la decencia y la moralidad. Esto auguraba un buen relacionamiento con EE.UU., pero su vicepresidente Carlos Perette –firme anticomunista, y también ultranacionalista– fue fuente de roces permanentes con ese país, lo que generó tanto fricciones económicas entre Illia y Washington (anulación de los contratos petroleros), como coincidencias en lo político-estratégico.³²

A fines de 1965, Illia obligó a Onganía a pasar a retiro, por lo que en junio de 1966 éste lo derrocó inaugurando la llamada Revolución Argentina. A su frente lo sucedieron los Generales Levingston y Lanusse, ninguno de los cuales se caracterizó por una política exterior clara. Onganía –más anti-castrista que anti-comunista en general y anti-soviético en particular– respaldó con condiciones los proyectos supranacionales de EE.UU. para coordinar la seguridad continental; también buscó independizarse de éste en su política armamentística y nuclear, así como respecto al conflicto árabe-israelí y a los países “no alineados”. Levingston por su parte, inició la apertura hacia la U.R.S.S. mediante la firma de un convenio comercial, y mantuvo las primeras conversaciones con el gobierno socialista de Allende en Chile³³.

Lanusse convocó a elecciones para marzo de 1972, resultando triunfador el Dr. Cámpora, que asumió en mayo de 1973. Su política exterior, si bien en cierta medida continuó las de Levingston y Lanusse (restablecimiento de relaciones con China Popular, acercamiento a gobiernos izquierdistas de Chile y Perú y voluntad de reanudar relaciones diplomáticas con Cuba), también quiso diferenciarse de ellas mostrando un perfil independiente y antiimperialista, algo que no logró totalmente ya que se estaba en pleno proceso de pasaje de la Guerra Fría a la *détente*, lo que incentivaba la apertura. El 20 de junio de 1973 Perón regresó al país, el 13 de julio renunciaba Cámpora y el 12 de octubre aquel asumía la presidencia.

En su breve mandato bajó el tono antiimperialista de la política exterior, ajustándola a su pragmatismo y a su viejo proyecto de Tercera Posición. Al fallecer, lo sucedió su esposa y Vicepresidente Isabel Martínez, que estaba influida por el grupo liderado por López Rega. El vacío de poder que siguió, la crisis económica, la guerrilla, los grupos parapoliciales y la exigencia de los nacionalistas de actitudes duras en política exterior, llevaron al país a una situación límite, en especial, porque el gobierno planteó sus relaciones con EE.UU., creyendo que la sola voluntad política podía mejorar rápidamente la imagen externa del país. Esta creencia se basó en dos supuestos erróneos: que Argentina podía cumplir un papel regional o global relevante, y que EE.UU. era un actor racional y unificado; pero en realidad Argentina tenía baja prioridad en la política exterior de EE.UU., lo que no le permitía reclamar el papel de “vocero regional” y la realidad política estadounidense era que los intereses de empresarios, sindicatos y funcionarios del Departamento de Estado y del Ejecutivo, se alternaban para influir en la toma de decisiones, por lo que no se podía esperar de los EE.UU. una política exterior racional y unificada³⁴. El descontrol político y económico llevó a que el 24 de marzo de 1976 las FF.AA. tomaran el

³² *Ibidem*, cap. 65: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-053.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³³ *Ibidem*, cap. 66: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-028.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³⁴ *Ibidem*, cap. 67: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-041.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

gobierno, designando presidente al General Videla, que encabezó el llamado Proceso de Reorganización Nacional, durante el cual la Junta Militar no pudo acordar en muchos temas de política interna y exterior; por lo que ambas se caracterizaron por marchas y contramarchas, fruto de las pujas internas. El gobierno de Videla fue pragmático en sus relaciones comerciales con la U.R.S.S. y China, sin descuidar la cooperación con EE.UU. en el marco de la lucha antiterrorista, aunque se dieron intensos choques con la administración Carter por temas como la proliferación nuclear y los derechos humanos.

Videla fue sucedido por Galtieri quién, pese a ser el más alineado con Washington, dio un giro "tercermundista" debido a la Guerra de las Malvinas; el mismo fue continuado por el General Bignone, sin que esto significara abdicar del perfil "autónomo" y "occidentalista", pese a que carecían de recursos para sostenerlo, y a que muchos sentían que EE.UU. los había "traicionado". El peso de la banca estadounidense en la deuda externa, llevó a que la diplomacia apuntara sus cañones contra las sanciones económicas y políticas de la C.E.E. y Gran Bretaña, en lugar de hacia la Casa Blanca. Se usó a los No Alineados para las reivindicaciones sobre las Malvinas, pero sin adherir a posturas tercermundistas y anti-estadounidenses extremas. Se disminuyó la presencia en América Central y pese a la creciente crisis económica y política, no se renunció a los planes de rearme ni a una política nuclear independiente, como lo evidencian los proyectos del misil Cóndor II, la planta de enriquecimiento de Pilcaniyeu y la negativa a firmar los Tratados de No Proliferación Nuclear (TNP) y Tlatelolco³⁵.

Tras la Guerra de Malvinas fue electo el Dr. Alfonsín, siendo aún hoy tema de debate que tanto fue vista su política exterior en temas "sensibles" (política nuclear, Malvinas, crisis centroamericana y deuda externa) como un "desafío" a los intereses "vitales" de EE.UU. Lo cierto es que buscó dar a sus relaciones internacionales un "giro realista", disminuyendo las críticas en temas más urticantes (deuda externa y crisis centroamericana) para lograr su apoyo en las negociaciones con la banca. Ese "giro realista" se vio limitado por el legado cultural de nacionalismo confrontativo propio de los argentinos, así como por el costo político interno que tendría cualquier intento de cambiarlo. Síntomas del "giro" fueron la normalización de las relaciones con los organismos internacionales de crédito, la adopción de planes de estabilización económica, la firma del tratado de paz con Chile y el inicio de la integración a Brasil; pero el mismo se limitó a temas de consenso político interno –como el diferendo del Beagle– donde una consulta popular desbarató las objeciones de grupos nacionalistas. En cambio, el "giro realista" no existió en temas conflictivos (rechazos al cese de hostilidades propuesto por Thatcher para poder negociar sobre las Malvinas; a desactivar el proyecto misilístico Cóndor II pese a las presiones de EE.UU., entre otros países; a firmar el TNP y a ratificar Tlatelolco), donde Alfonsín evitó el costo político cediendo posiciones al nacionalismo confrontativo.³⁶

La hiperinflación, saqueos generalizados y el riesgo de disolución del Estado y de un nuevo golpe militar, llevaron a Alfonsín a adelantar la entrega del mando para el 9 de julio de

³⁵ **Ibidem**, cap. 68: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-064.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³⁶ **Ibidem**, cap. 69: Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-093.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

1989. Su sucesor Carlos Menem, dio un giro sustancial a la política exterior, pasando de una posición pretendidamente equidistante –aunque bastante antinorteamericana– al alineamiento con EE.UU. y la normalización de las relaciones con Brasil, el Reino Unido y Europa Occidental. En lo regional se profundizó la integración con Chile, se ratificaron los problemas fronterizos con Chile, se abolió el proyecto Cóndor II, se ratificaron y firmaron los tratados de Tlatelco y No Proliferación, y se convocó a nivel regional a eliminar las armas químicas; el retiro del grupo de No Alineados terminó de fijar la línea pro occidental del país.³⁷ Fue la época del “relacionamiento carnal” con EE.UU. al decir de Di Tella, Canciller de la época. Menem fue sucedido por Fernando de la Rúa, quien asumió en diciembre de 1999.

Él fijó como prioridad diplomática el MER.CO.SUR., reemplazando las “relaciones carnales” con los países desarrollados de Occidente y EE.UU., por una cooperación con éste limitada a los temas más sensibles, terrorismo y narcotráfico; privilegió los vínculos con el Brasil de Lula y la Venezuela de Chávez, y apoyado en el aumento del precio de las *commodities*, reemplazó la tradicional financiación de deuda con más deuda por el “vivir con lo nuestro”. Su designación de Rodríguez Giavarini (economista ortodoxo muy cercano a él) como Canciller, favoreció que siguiera la participación de tropas en misiones de paz impulsadas por EE.UU., y dio peso a la economía en las decisiones de política exterior. Si bien su mandato terminaba en el 2003, en diciembre de 2001 renunció en medio de protestas por la crisis económica. El Congreso debió elegir a su sucesor, por lo que en pocos días desfilaron por la presidencia Puerta, Rodríguez Saá, Camaño y finalmente Duhalde. Éste, electo en el 2002, como dijo el 1.^º de marzo siguiente, buscó en política exterior «*reforzar el acercamiento con nuestros vecinos, reafirmando nuestra vocación de consolidar la alianza estratégica que significa el MER.CO.SUR.*»³⁸; además tomó dos decisiones críticas: se opuso al golpe de estado en Venezuela del 2002 y no apoyó la invasión a Irak de 2003, distanciándose de la Casa Blanca, a diferencia de Menem que había apoyado el ataque a Irak de 1991 enviando naves al Golfo Pérsico³⁹.

En el 2003, Kirchner fue electo presidente con el respaldo político de Duhalde, asumiendo según Pedro Brieger⁴⁰, condicionado por la anterior política de alineamiento con

³⁷ *Ibidem*, Tomo XV cap. 3, Conclusión, accesible en <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/15/15-090.htm#097> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

³⁸ Del C/A Dr. Julio J. Bardi (Director de Estudios Estratégicos, Coordinador Académico del Inst. de Inv. de Gestión del Riesgo, Desastres y Emergencias Complejas - IIDEC y profesor de Geografía en la Escuela de Geografía y Ciencias Ambientales de la Fac. de Filosofía, Historia y Letras de la Univ. del Salvador, R.A.), **Los giros de la política exterior argentina**, del 04JUN03, accesible en: <http://www.geo-strategy.com/argentina/politicaexter/articulos/polext030604.htm> (último acceso 01AGO10, H.21:05).

³⁹ **Brieger, Pedro: La política exterior en la era Kirchner**, accesible en: <http://pedrobrieger.blogspot.com/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html> (último acceso 01AGO10, H.21:05).

⁴⁰ Periodista y analista de política internacional argentino; Conductor de *Visión 7 Internacional*, Canal 7 (2005-2009); Columnista de política internacional de *Visión 7*, noticiero de Canal 7 (2004-2009); Premio Martín Fierro como mejor tarea periodística en TV (2008); como mejor programa periodístico en TV (visión 7 Internacional) (2008) y como mejor programa periodístico semanal en radio (marca de radio, radio La Red) (2008); Ternado al Premio Martín Fierro por cable como mejor tarea periodística en TV por cable, (2007 y 2008); por Producción y conducción del programa *Historia Contemporánea de Medio Oriente (CV y Multicanal)* (1996/1997/1998) y como mejor programa educativo (1997); Columnista del programa *El Destape (América 24)* (2003-2009); Premio mejor programa periodístico de cable (ATVC) 2003.

EE.UU.⁴¹ «La relación del gobierno de Néstor Kirchner con EE.UU. estuvo marcada desde un comienzo por la tensión existente en el rubro económico, la salida de la convertibilidad peso-dólar y la crisis económica de 2001 como resultado de la posición determinante»⁴². Su gobierno «no tuvo características de confrontación directa hasta la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005, una cumbre estratégica para EE.UU.»⁴³, que vio caer allí su mayor proyecto regional: el Área de Libre Comercio de las Américas (A.L.C.A.) cuyo «abandono no fue por falta de voluntad, sino por el rechazo de los países de la región, en particular el MER.CO.SUR...»⁴⁴, y el «rechazo del gobierno argentino del propio Néstor Kirchner»⁴⁵. Así, se alejaba de EE.UU. para acercarse, aunque con matices, a la política exterior de Brasil y Venezuela; un nuevo cambio en la oscilante política argentina respecto a aquel país. En el 2007 fue electa su esposa, Cristina Fernández, que mantuvo su política hacia EE.UU., e incluso su equipo en la Cancillería.

EE.UU. Y SU ROL EN LA COMPETENCIA POR EL LIDERAZGO

Como ya citáramos, para Cisneros y Escudé, EE.UU. no es un actor racional y unificado en su política exterior pues «Lejos de las visiones conspirativas de la izquierda latinoamericana que perciben como un todo coherente al “imperialismo yanqui”, cabe reconocer, detrás de la aparente unidad de los EE.UU., un conglomerado heterogéneo y complejo de actores de diversa índole, provenientes tanto del ámbito estatal como no estatal, con intereses convergentes a veces, divergentes la mayoría de las veces.»⁴⁶; y también señalábamos que al fin de la GM II, Brasil creyó que recibiría de EE.UU. un trato diferente al del resto de Latinoamérica.

Pero para ese país, una alianza que hiciera de Brasil una potencia regional, haría surgir en Hispanoamérica un bloque opuesto a ambos; por lo que «Brasil tampoco logró su objetivo de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Según McCann, Brasil se benefició de su alianza con EE.UU., pero también pagó un precio. Muchos brasileños consideraron que su esfuerzo no fue retribuido adecuadamente»⁴⁷. De ahí en más, los sucesivos gobiernos brasileños desarrollaron, más allá de los vaivenes internacionales, una política exterior pragmática que, sin dar la espalda a

⁴¹ Brieger, Pedro: **La política exterior en la era Kirchner**, accesible en: <http://pedrobrieger.blogspot.com/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html> (último acceso 01AGO10, H.21:05).

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibidem.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Tomo XIII, cap. 61: Conclusión, accesible en: <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/14/14-041.htm> (último acceso 01AGO10, H.20:49).

⁴⁷ McCann, Frank D.: **Critique of Stanley E. Hilton's "Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro «Axis» during the World War Era"**, *Hispanic American Historical Review*, Vol. 59, N.º 4, 1979, pp. 695 y 700; también F.D. McCann, "Brazil, the United States, and...", op. cit., p. 76. Citado en **Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina**, Tomo XIII, Cap. 60, El caso de Brasil, accesible en: <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/13/13-007.htm> (último acceso 15SET01, H.20:38).

EE.UU. ni ceder totalmente a sus exigencias, buscó lenta pero inexorablemente, que el país llegara a potencia global. Argentina en tanto, cautiva de su neutralidad en la GM II y de la errática política exterior de sus sucesivos gobiernos, quedó sin la orientación que sólo le podía dar un objetivo nacional que trascendiera los intereses sectoriales. EE.UU. por su parte, ante la amenaza de la expansión comunista en la región, focalizó sus relaciones en la seguridad hemisférica, impulsando una política pragmática, basada casi exclusivamente en temas de su interés, plasmada primero en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (T.I.A.R.), y en la O.E.A., para mantener la solidaridad y seguridad regional; pero dejó a la región sin un Plan Marshall como el que había distribuido U\$S 15.000 millones en Europa.

En la administración Eisenhower y tras los incidentes ocurridos en la visita de su Vicepresidente Nixon a Venezuela, el presidente brasileño Kubitschek lanzó la Operación Pan Americana (OPA) que –en un marco de preservación de la democracia, la libertad religiosa y el respeto a la propiedad privada y a la libre empresa– buscó reorientar las relaciones interamericanas –que sólo cubrían aspectos jurídicos y de defensa– para abarcar también lo socio-económico; todo en el supuesto de que una mejora económica reforzaría la defensa no militar del hemisferio. Esta Operación, aunque generó grandes esperanzas, terminó decepcionando a todos por su falta de resultados prácticos políticos y económicos; aunque debe reconocerse que de ella nacieron el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.), el Mercado Común Centroamericano (M.C.C.) y la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC).

La siguiente administración (Kennedy) insinuó un cambio de enfoque hacia la región; aunque la contención del comunismo siguió siendo la pauta, se priorizaron las acciones destinadas a fomentar el desarrollo y la democracia. Esto se materializó en la Alianza para el Progreso basada en el OPA, cuyo principal objetivo fue contrarrestar la acción de Cuba en América Latina. Se extendió hasta 1970, cuando desapareció debido al fracaso de las reformas agrarias y fiscales en los distintos países de la región, y un giro en la política exterior estadounidense por la guerra de Vietnam. Al morir Kennedy, fue sucedido por Lyndon Johnson, quién pese a que decía tener una afinidad especial con América Latina, se caracterizó por su actitud paternalista hacia ella. Durante su administración ocurrieron dos crisis: Panamá y República Dominicana, ambas solucionadas con intervenciones militares; paralelamente, la deuda de Latinoamérica aumentó, al tiempo que caían sus exportaciones.

Su sucesor, Richard Nixon, quiso reducir las barreras arancelarias a los productos de América Latina, pero el Congreso se opuso. Su visión de la región quedó patentizada en la frase de Henry Kissinger, su principal asesor de política exterior: «*Nada importante puede*

⁴⁸ Fryer, Wesley, 1993, **Defining and Refocusing US Policy toward Latin America**: "The Inter-American Defense Board (IADB) was founded in 1942 following the Japanese attack on Pearl Harbor, to coordinate the defense of the hemisphere against an external invasion. U.S. proposed acceptance by the OAS of the IADB as an official advisory body could further advance hemispheric collective security goals. This multilateral foreign policy approach can help reduce regional fears of continued U.S. hegemony, and also allow more priority to be assigned to the moral element of U.S. national interests in Latin America", accesible en: <http://www.wesfryer.com/uslapolicy.html> (último acceso 19JUN10, H.19:30). Citado en pág.6, Cap. I, Relaciones entre EE.UU. y América Latina, de la tesis de Barreiro Santana, Rusia Katalina: **Una agenda de las relaciones entre Ecuador y los EE.UU.** (2002), accesible en: <http://flacoandres.org/dspace/bitstream/10469/476/8/03.%20Cap%20c3%a9adulo%201.%20Relaciones%20entre%20Estados%20Unidos%20y%20Am%20rica%20Latina.pdf> (último acceso 15SET01, H.19:22).

salir del sur. La Historia nunca se ha escrito en el sur». Su mayor apuesta por América Latina, está representada por su respecta a ella: «*Más comercio, menos ayudas*». Debido al caso Watergate, Nixon renunció a la presidencia, asumiendo su vice, Gerald Ford, que centró su interés en los tres gigantes de la región: Brasil, Argentina y México. Debido a la Ley de Reforma del Comercio, no otorgó a Ecuador y Venezuela (integrantes de la OPEP) el status de naciones más favorecidas, lo que provocó un fuerte rechazo contra EE.UU. en Latinoamérica.

El siguiente presidente, Jimmy Carter, evidenció gran afinidad con la región, por lo que designó una comisión para estudiar las relaciones con ella. Firmó con el presidente Torrijos un Tratado que transfería paulatinamente el control del Canal de Panamá a los panameños, y priorizó los Derechos Humanos, aunque en ciertos casos los subordinó a consideraciones políticas, posibilitando el avance del comunismo en la región. Esto sería un motivo de preocupación para su sucesor Reagan, quién se propuso impedir el expansionismo soviético, en especial en Centroamérica. Su política exterior estuvo muy influida por el pensamiento de Jeanne Kirkpatrick, profesora de la Universidad de Georgetown quien creía que en América Latina la democracia debía ser impuesta. A tal efecto se creó una Comisión sobre América Central, encabezada por Kissinger, que originó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y promovió la inversión y el comercio en la región con bastante éxito. En su administración estalló la Guerra de las Malvinas, en la que su apoyo a los británicos provocó grave daño a sus relaciones con América Latina, el que no pudo ser reparado por su visita oficial a la región.

A su sucesor George H. W. Bush (p), le correspondió gestionar el período que siguió a la desaparición de la U.R.S.S. Sus prioridades hacia América Latina fueron solucionar la crisis centroamericana y elaborar un Plan de desarrollo económico basado en la condonación de la deuda (Planas Brady y Baker), para lo cual prácticamente se duplicaron los recursos del B.I.D. (pasaron de U\$S 34.000 millones a U\$S 60.000 millones). En este período mejoraron sensiblemente las relaciones con la región y se lanzó la mencionada Iniciativa para las Américas (27 de junio de 1990), que catalizaría en el futuro las relaciones interamericanas.

Con el siguiente presidente, Clinton, hubo un cambio de políticas hacia la región evidente. México recibió un crédito de U\$S 12.500 millones para salir de la crisis económica que había hecho colapsar su divisa, y tuvo lugar la Primera Cumbre de las Américas, donde se esbozó la creación del A.L.C.A. propuesta en 1990 por Bush y al que ya nos referimos al hablar de Argentina. Éste fue uno de los dos principales logros de los mandatos de Clinton; el otro fue el Plan Colombia, dotado de U\$S 1.300 millones para combatir el narcotráfico en ese país. Ambos delineaban las futuras puntas de lanza de la política exterior de EE.UU. para América Latina: creación de una zona de libre comercio y lucha contra el narcotráfico.

La llegada de Bush (h) a la presidencia, el ataque al World Trade Center y su declaración de guerra al terrorismo, hicieron que el Medio Oriente y el mundo islámico pasaran a ocupar el centro de la atención de la diplomacia estadounidense. Esto llevó a que en los últimos años, como señala Brieger, se generalizara la visión de que América Latina estaba fuera de los planes de la Casa Blanca; no obstante, para ese autor, «*suenan ingenuo (o*

interesado) afirmar que EE.UU. “se olvida” de América Latina. La región sigue siendo fundamental y todavía es considerada su “patio trasero”⁴⁹. Él respalda su opinión con cifras del Departamento de Estado: en 2004 el comercio de EE.UU. con la región superó los US\$ 445.000 millones y las inversiones los US\$ 300.000 millones; y según informó la CEPAL en 2004, de las 50 empresas transnacionales no financieras del mundo con presencia en América Latina, que son más importantes por sus ventas consolidadas, 22 eran de EE.UU. y 5 de ellas estaban entre las diez primeras. Incluso uno de los proyectos económicos más ambiciosos de EE.UU., el A.L.C.A., tenía por objetivo a la región con una fecha tope de implementación en el año 2005.

Para concretarlo, en noviembre del 2005 se reunió en Mar del Plata la IV Cumbre de las Américas, en la que primó la discusión sobre el A.L.C.A. impulsada por México y EE.UU.; aunque su implementación fracasó. Para Brieger, en ello fue clave el papel del gobierno de Kirchner, ya que en paralelo y en la misma ciudad se realizó la III Cumbre de los Pueblos, llamada también *contra cumbre*, donde se trataron diversos temas desde ópticas críticas y hasta antagónicas a la de la Cumbre de las Américas. Allí estuvieron Diego Maradona, el diputado Miguel Bonasso y el presidente de Venezuela Hugo Chávez, además de movimientos sociales, piqueteros, Madres de Plaza de Mayo y otros órganos de derechos humanos. Kirchner, si bien no participó en ella, tuvo un rol decisivo en su organización y alentó las manifestaciones contra el A.L.C.A. De esa *contra cumbre* quedó para la historia la frase de Chávez: «A.L.C.A., al carajo», «los pueblos de América enterramos al A.L.C.A.». Como explica Brieger: «En la Cumbre los cuatro países del MER.CO.SUR., junto a Venezuela, impidieron que se implementara el A.L.C.A. que –desde ese momento– fue languideciendo. Después de la Cumbre, en la influyente revista *Foreign Affairs* se preguntaron si Washington estaba perdiendo a América Latina. Al poco tiempo el MER.CO.SUR. incorporó a Venezuela y después le abrió las puertas a Evo Morales ya como presidente en Bolivia, e invitó –ni más ni menos– a Fidel Castro a su reunión de Córdoba en julio 2006.»⁵⁰

En Mar del Plata, los presidentes de Uruguay y EE.UU. acordaron firmar el “Tratado Concerniente al aliento y protección recíproca de inversiones”, lo que se concretó en marzo de 2006. Dos meses después, Bush y Tabaré Vázquez se entrevistaron en Washington, expresando éste último su aspiración de impulsar entre ambos gobiernos algo similar al Tratado de Libre Comercio (T.L.C.) que Uruguay tenía con México, a lo cual, según la prensa, Bush habría respondido: «Si ustedes quieren eso yo también lo quiero». Ambos países exploraron posibles acuerdos comerciales y en julio, durante una teleconferencia entre funcionarios de ambos, se anunció que el principal negociador para asuntos comerciales de EE.UU. viajaría a Montevideo. El 9 de agosto de 2006, durante una conferencia organizada por el Consejo de las Américas, el presidente Vázquez al finalizar su discurso dijo: «La historia no retrocede, no se detiene y tampoco se repite... el tren, algunas veces, pasa una sola vez»; pero su ministro de Relaciones Exteriores Reinaldo Gargano, en declaraciones a la prensa y en clara alusión a las palabras del

⁴⁹ Brieger, Pedro: *La política exterior en la era Kirchner*, accesible en: <http://pedrobrieger.blogspot.com/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html> (último acceso 01AGO10, H.21:05).

⁵⁰ *Ibidem*.

presidente, expresó: «*El tren pasa una sola vez, pero hay gente que se pone delante y se la llevan por delante. Yo quiero subirme a un tren que funcione, que vaya a un destino, que me lleve y que sirva para los intereses de mi país*». El 9 de marzo de 2007, Bush visitó el Uruguay; simultáneamente, el presidente Chávez, encabezó un acto contra ella en el estadio de Ferrocarril Oeste, donde destacó el “proceso de unión” entre Argentina y Venezuela y reiteró el proyecto para destacar el MER.CO.SUR. a la U.NA.SUR.: «*Sólo unidos seremos libres*», afirmó. Ese “acto anti-Bush” tuvo el respaldo encubierto del presidente Kirchner, lo que provocó cierto malestar en el gobierno de EE.UU.⁵¹. Casi en forma simultánea, Brasil hacía saber su desacuerdo con la firma de ese tratado por fuera del MER.CO.SUR.⁵²

Según Brieger, todo esto evidenció a la Casa Blanca que «*tenía que cambiar la estrategia: dividir –¿y por qué no?– quebrar el MER.CO.SUR. Pocos días antes de comenzada la gira de Bush, y cuando circulaban con fuerza los rumores sobre un posible abandono uruguayo del MER.CO.SUR., Lula decidió visitar a Tabaré Vázquez en un claro gesto hacia el bloque y hacia Washington*»⁵³.

LA VENEZUELA BOLIVARIANA COMO NUEVO ACTOR REGIONAL

El protagonismo que el presidente Chávez ha adquirido en la región obliga a analizar, aunque más no sea someramente, los lineamientos de su política exterior, lo que haremos de la mano del diplomático venezolano Edmundo González Urrutia⁵⁴, quien en su trabajo **Las dos etapas de la política exterior de Chávez**⁵⁵, explica que en ella se distinguen dos fases claramente definidas. La primera (1999 - mediados 2004) se apoyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007 y continuó la política exterior anterior: búsqueda de un mayor equilibrio internacional e impulso a la integración regional. Pero los años 2002 y 2003 no fueron políticamente tranquilos para Chávez, su sustitución temporal en abril de 2002 resultó un freno a sus planes, y lo forzó a intentar legitimar su gobierno en la escena internacional; pero para su desgracia, la polarización social, la violencia política y la paralización de la industria petrolera, preocuparon a la comunidad internacional, en especial porque el problema energético hizo dudar de Venezuela como un proveedor de petróleo confiable.

⁵¹ Ver el artículo Chávez: “El presidente de los EE.UU. es un cadáver político” en el diario La Nación, del viernes 09MAR07, accesible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=890003 (último acceso 01AGO10, H.22:54).

⁵² Por las citas sobre este incidente ver el artículo de fecha 11AGO06 de Enildo Iglesias: **TLC Uruguay-Estados Unidos Una historia de silbatos, trenes y descarrilamientos**; accesible en: http://www.rel-uita.org/internacional/alca/uruguay_tlc.htm (último acceso 01AGO10, H.22:54).

⁵³ Brieger, Pedro: **La política exterior en la era Kirchner**, accesible en: <http://pedrobrieger.blogspot.com/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html> (último acceso 01AGO10, H.21:05).

⁵⁴ González Urrutia, Edmundo: internacionalista venezolano, M.A. en Asuntos Internacionales de la American University. Embajador de carrera del Servicio Exterior venezolano hasta 2004; director del Centro de Análisis Diplomático y Estratégico (CADE) y profesor invitado de la Universidad Metropolitana de Caracas. Es columnista regular del diario El Nacional.

⁵⁵ Accesible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3389_1.pdf (último acceso 01AGO10, H.18:17).

La debilidad de su gobierno por entonces fue tal, que en noviembre de 2004 Chávez, en un Taller de Alto Nivel donde participaban las máximas autoridades, refiriéndose a ese periodo dijo: «...hubo un momento en el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Una encuestadora internacional recomendada por un amigo vino a presidente de 2003, el pasé como dos meses aquí, y fueron a Palanca y me dieron la aquella bomba: presidente, si el referéndum fuera ahorita, usted le perdería. Yo recuerdo la noticia noche para mí fue una bomba aquello... Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: «mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza». Y me dijo: «si algo sé yo es de eso, cuento con todo mi apoyo». Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen, y a buscar recursos... Y empezamos a inventar las misiones.»⁵⁶

Su triunfo en el referéndum del 2004, fue un punto de inflexión –y no solo en lo interno– ya que junto al aumento del precio internacional del petróleo, le permitieron desplegar una nueva y ambiciosa estrategia internacional. Para él, el mundo tiene cinco polos de poder: Europa, Asia, África, Norteamérica y Sudamérica, debiendo destacarse en el nuevo contexto global a la India y China. En su concepto, Venezuela debe focalizar su política exterior en países estratégicos, consolidando relaciones con países como Sudáfrica, Libia, Argelia y Nigeria; fortalecer su alianza con la OPEP y no doblegarse ante EE.UU., el que según cree, continuará su política «intervencionista y agresora». En América Latina, Chávez ve dos ejes contrapuestos: el formado por Caracas, Brasilia y Buenos Aires, al que «van a tratar de debilitarlo o dividirlo»; y el integrado por Bogotá, Quito, Lima y Santiago de Chile, dominado por el Pentágono, que «...es el eje monroísta, y nuestra estrategia debe ser quebrarlo y conformar la unidad sudamericana».

En función de estos escenarios, Chávez estructuró su política exterior en base a una estrategia apoyada en la variable petrolera. La misma prevé en lo político: discurso antiestadounidense, armamentismo, alianzas con Cuba, Irán, China y Rusia; impulso de proyectos Telesur, Banco del Sur y una O.T.A.N. sudamericana, y el manejo de los ejes contrapuestos. En lo económico: crítica del modelo neoliberal, llamados a trascender el modelo capitalista y el uso del petróleo como instrumento para articular nuevas alianzas. A esto agrega: alejamiento de la CAN, incorporación al MER.CO.SUR. e impulso de la integración a través de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) para confrontar a EE.UU. En lo social, ha usado la cuestión social, el debilitamiento de los modelos políticos tradicionales y el alto precio que tenía el petróleo hasta hace poco, para movilizar seguidores en distintos países, como los piqueteros argentinos, los Sin Tierra brasileros, los grupos indigenistas en Bolivia y Ecuador y los zapatistas en México. Así, la consolidación del proyecto revolucionario y las alianzas geopolíticas y estratégicas con otros países, pasaron a ser los ejes de su política exterior.

⁵⁶ Documento del Taller de Alto Nivel **El nuevo mapa estratégico**, 12 y 13 de noviembre de 2004. Intervenciones del presidente de la República Hugo Chávez Frías. Ministerio de Comunicación e Información, pág. 46, el documento está referido en la siguiente dirección:

http://www.minci.gob.ve/noticias_prensa/28/7014/ejecutivo_nacional_define.html y su texto completo está accesible en: http://www.ciberpatriotas.net/images/chavez_nuevo_mapa_estrategico.pdf (último acceso 01AGO10, H.18:30).

De todo esto, lo más relevante es el uso político del petróleo; para lo cual impulsó iniciativas como Petrocaribe, Petrosur, Petroandina, el Acuerdo Energético de Caracas y la firma de memorandos de entendimiento con Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay. Pero esta política le ha generado roces, incluso con gobiernos ideológicamente afines de Brasil; en efecto, a mediados de los '90, Bolivia descubrió en Tarija el segundo yacimiento más grande de gas natural de Sudamérica. En el 2002, su gobierno resolvió exportarlo a precios muy bajos a través de Chile, lo que le generó serios problemas al impedirle tener precios altos para abastecer de hidrocarburos al mercado interno y por la tradicional animadversión entre ambos países. En el 2005 Evo Morales fue electo presidente, siendo una de sus principales promesas la nacionalización de los hidrocarburos. Para ello tenía el apoyo, si no el incentivo de Chávez, como se evidenció en enero de 2006, cuando al visitar Caracas anunció que se sumaría a la "lucha antiimperialista y antiliberal" de Chávez y Fidel Castro, recibiendo a cambio la promesa de un fuerte respaldo económico. Ambos líderes defendieron la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos, al tiempo que el vicepresidente electo de Bolivia, García Linera, revelaba al diario boliviano La Prensa, que Morales planeaba subir los impuestos a las petroleras que hubieran recuperado sus inversiones⁵⁷. Esto se concretó 4 meses después, cuando Morales ordenó a las FF.AA. ocupar las instalaciones gasíferas, dando a las compañías extranjeras 6 meses de plazo para renegociar los contratos o ser expulsadas. Entre las 53 instalaciones afectadas por la medida, estaba Petrobras del Brasil que controlaba 14% de las reservas de gas bolivianas, por lo que la medida llevó al Ministro de Energía de Brasil, a tildarla de "antipática" y contraria al entendimiento histórico entre su país y Bolivia. En las negociaciones que siguieron, Bolivia aumentó el precio del gas a Brasil y Argentina, al tiempo que ordenaba el arresto de altos directivos de la petrolera española Repsol; pero Brasil se negó a pagar el incremento, por lo que Bolivia le redujo el suministro de gas.

Según informó César González-Calero, enviado del diario La Nación de Buenos Aires a Bolivia, Francesco Zaratti –experto italiano en energía radicado en Bolivia– creía que *«La política energética del gobierno de Morales ha exasperado las relaciones con las empresas, ya que se firmaron contratos inviables en cuanto a sostenibilidad de la industria. Es esa pérdida de confianza entre Estado y empresas la que ha causado el estado deplorable del sector de los hidrocarburos en el país»*; por ello creía que la reducción del suministro de gas, había permitido a Brasil aprovechar los rescucios de su contrato con Bolivia para reducir sus compras al mínimo; *«Brasil busca la seguridad energética nacional a través de una diversificación de fuentes y de proveedores, especialmente cuando el único proveedor (Bolivia) no es confiable»*⁵⁸. Esto fue posible gracias al aumento de la producción de hidrocarburos en Brasil y la mayor competitividad de sus fuentes hidroeléctricas, lo que permitió a Lula considerar "superfluo" gran parte del gas boliviano.

⁵⁷ Ver en diario La Nación de Buenos Aires, R.A., del miércoles 4 de enero de 2006, la nota titulada **Morales se une a la alianza Chávez-Castro**, accesible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=769635 (último acceso 01AGO10, H.18:34).

⁵⁸ Ver en diario La Nación de Buenos Aires, R.A., del miércoles 2 de septiembre de 2009, la nota de César González-Calero titulada **Evo Morales, en apuros por la mala gestión del gas**, accesible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1169584 (último acceso 04AGO10, H.11:23).

Francine Jácome⁵⁹ en su trabajo **La política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en el 2008** confirma en líneas generales, la óptica de González Urrutia: *«Durante 2008, el gobierno venezolano dio continuidad a su estrategia de participar activamente en el ámbito global como en el continental y en la región suramericana. En cuanto a los temas específicos de seguridad y defensa, sus acciones estuvieron adelantadas a la política de fortalecer relaciones con gobiernos extra-regionales (Otálvora, 2008; Romero, 2008) especialmente aquellos que fomentan una posición anti-estadounidense. A ello se añade la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel en enero de 2009. Ya antes, el gobierno de EE.UU. había anunciado sanciones a dos instituciones venezolanas por sus supuestos vínculos con programas iraníes (El Universal, 25 de octubre de 2008)... También continuó su acercamiento a China y Rusia, especialmente con el segundo, en materia de adquisiciones militares.»*⁶⁰. Para Jácome, esto fue *«una medida de contención frente a EE.UU., especialmente por su intención de acordar con la República Checa y Polonia la instalación de escudos antimisiles, así como su supuesta relación en el conflicto en Georgia. En este sentido, se percibe que el presidente de Venezuela utiliza esta rivalidad para aspirar a jugar un papel en la política geoestratégica mundial. En relación a la intención del gobierno venezolano de ejercer un liderazgo continental, su principal iniciativa continúa siendo la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas (ALBA)»*⁶¹. *Se ha puntualizado (Arellano, 2008) que, aunque los temas de seguridad y defensa no forman parte de los documentos oficiales o normas organizativas, sí se encuentran referencias en discursos oficiales de los primeros mandatarios. De ellos se desprende que la visión fundamental es desarrollar iniciativas alternativas con la finalidad de defender a sus miembros de posibles amenazas provenientes del llamado «imperialismo» de EE.UU. Uno de los temas principales es el control y defensa de los recursos naturales. No se ha progresado en la propuesta que realizó el presidente Chávez en 2007 respecto a la creación de una Junta de Defensa del ALBA. Sin embargo, según las declaraciones presidenciales, en el marco de esta instancia “Deberíamos trabajar para conformar una estrategia de defensa conjunta, e ir articulando nuestras fuerzas armadas, aéreas, el*

⁵⁹ Antropóloga graduada en la Universidad Central de Venezuela con postgrado en Ciencias Políticas. Entre 1979 y 1982 dictó clases en la Escuela de Sociología de la Universidad del Zulia y entre 1986 y 1998 en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad y Políticos y desde 2000 se desempeña como su directora ejecutiva. A cargo de los proyectos “Seguimiento del Plan de Acción de Quebec: Venezuela”, “Impactos de los cambios legales e institucionales sobre la sociedad civil en Venezuela (1999-2007)” y “Democracia Activa- Red Ciudadana por el Cumplimiento Gubernamental de las Cumbres”. Integra el equipo que dirige el proyecto “Reformas políticas y movimientos sociales en la región andina”. Coordinadora de Venezuela del proyecto de la Friedrich Ebert Stiftung “Programa de Cooperación en Seguridad” e integra el equipo del Proyecto Hemisférico que impulsa el proyecto “Participación Ciudadana en el Proceso de Cumbres de las Américas”. Cuenta con cinco publicaciones sobre temas de seguridad regional, Fuerzas Armadas y seguridad en Venezuela, así como sobre populismo en la región andina. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales así como capítulos en volúmenes colectivos editados en Venezuela y en el exterior.

⁶⁰ Jácome, Francine: **La política de seguridad y defensa ...**, Anuario 2009 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe, pág.163 accesible en: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf (último acceso 01AGO10, H.23:03).

⁶¹ Sus miembros plenos o con Memorando de Entendimiento hasta enero de 2009 son: Antigua y Barbuda; Bolivia; Cuba; Dominica; Honduras; Nicaragua; San Vicente y las Grenadinas; y Venezuela.

ejército, la marina, la Guardia Nacional, las fuerzas de cooperación, los cuerpos de inteligencia, porque el enemigo es el mismo, el imperio” (Madero, 2008:2)»⁶².

En el marco de la confrontación de ejes percibida por Chávez, el enfrentamiento que desde el 2005 sostienen Venezuela y Colombia juega un rol crucial: Sus jalones son: diciembre de 2004: Ejército colombiano captura en Caracas al vocero de las FARC; junio de 2006: Venezuela denuncia un complot colombiano para asesinar a Chávez, quien ordenó cerrar la embajada en Bogotá y militarizar la frontera; agosto de 2007: Uribe designa a Chávez mediador para el intercambio humanitario con las FARC, pero luego anula la designación, por lo que Chávez congela las relaciones; enero de 2008: Chávez pide a la comunidad internacional que saque a las FARC y al ELN de la lista de grupos terroristas, lo que motiva una protesta de Colombia; marzo de 2008: Colombia ataca un campamento de las FARC en Ecuador, en respuesta, Chávez movilizó tropas a la frontera; julio de 2009: Uribe autoriza a EE.UU. a usar siete bases militares en su territorio, por lo que Chávez congela las relaciones diplomáticas y comerciales; en el mismo mes el ejército colombiano captura a las FARC lanzacohetes suecos propiedad de Venezuela, la que nunca responde al pedido del gobierno sueco de aclarar la situación y congela nuevamente las relaciones comerciales; 1.^o de marzo de 2010: las denuncias colombianas de apoyo de Chávez con las FARC reciben un espaldarazo cuando Eloy Velasco, juez de la Audiencia Nacional española, afirmó en un auto notificado, que existían indicios de "cooperación" del gobierno de Venezuela con la alianza de los grupos terroristas ETA y FARC. El mismo concluye: «*Obran diligencias en este procedimiento que ponen de manifiesto la cooperación gubernamental venezolana en la ilícita colaboración entre las FARC y ETA...*»⁶³.

Finalmente el 15 de julio, el presidente Uribe denunció la presencia de las FARC y el ELN en Venezuela; Chávez llamó a consultas a su embajador en Bogotá y día siguiente Colombia pidió una sesión extraordinaria del consejo permanente de la O.E.A., la que debía ser convocada por el presidente de su Consejo Permanente, el embajador de Ecuador, pero su Cancillería le ordenó postergar la sesión, lo que el reglamento le prohibía. Aquel renunció al cargo, siendo reemplazado por el de El Salvador, que convocó a la sesión en medio de rumores de que Venezuela buscaba llevar el tema a la U.NA.SUR. presidida por el presidente de Ecuador que le era favorable. En la sesión, ocurrida el 22 de julio, Colombia denunció que las FARC, como en Ecuador, usaban territorio venezolano como refugio, exhibiendo pruebas que lo avalaban y solicitando que una comisión internacional verificara la denuncia en 30 días, pues «*En más de 30 días pueden desmontar campamentos*». En respuesta Chávez rompió relaciones diplomáticas con Colombia, mientras su Canciller pedía una reunión de la U.NA.SUR., que se concretó el 29 de julio en Quito. Comenzó mal aspectada, pues Kirchner, su Secretario General, no concurrió, y concluyó sin mayores acuerdos, salvo que el tema debía ser tratado en una reunión de presidentes de la U.NA.SUR. a ser convocada a la brevedad.

⁶² Jácome, Francine: **La política de seguridad y defensa ...**, Anuario 2009 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe, pág. 163 accesible en: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4972-001_g.pdf (último acceso 01AGO10, H.23:03).

⁶³ Diario español El Mundo, nota de fecha 01MAR10, titulada **La Audiencia acusa a Venezuela de 'cooperar' con ETA y las FARC**, accesible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/01/espana/1267443211.html> (último acceso 01AGO10, H.18:38).

LAS OPCIONES DE URUGUAY

Esa maraña de conflictos, nos hace preguntarnos ¿qué ocurre en realidad con la seguridad hemisférica?, ¿qué se esconde detrás de ella?, ¿cuál debe ser nuestro papel?; y todo esto nos lleva a la gran interrogante: ¿cuál debe ser nuestra política exterior? Creo firmemente que la respuesta está íntimamente ligada a nuestro origen como estado, ya que el mismo condiciona; decía Methol: «*los nacimientos, en todos los planos, deciden*»⁶⁴. Por lo tanto, lo primero debe ser asumir la singularidad que tiene nuestro origen en la región; un territorio que desde los primeros asentamientos europeos fue frontera luso-hispana en litigio, y sobre el que se proyectó siempre la ambición británica que veía el acceso al corazón de Sudamérica en el Plata, cuyo control con el apoyo portugués, le permitiría imponer el libre comercio en la región. Hacia 1821, tras la derrota de Artigas en la batalla de Tacuarembó, el Reino Unido de Portugal, Brasil y Algarve se anexó con el nombre de Provincia Cisplatina, la hasta entonces Banda Oriental. En 1825, Juan Antonio Lavalleja con el apoyo del gobierno de las Provincias Unidas y posteriormente de Fructuoso Rivera, logró hacer replegar a los brasileños de este territorio. El 25 de agosto siguiente, el Congreso de Florida decretó a ésta Banda independiente de Portugal y Brasil, y declaró que era su voluntad unirse a «*las demás Provincias Argentinas a que siempre perteneció*». Siguió tres años de guerra entre las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil, que fue derrotado decisivamente en la batalla de Ituzaingó. Gran Bretaña presionó entonces diplomáticamente para que se iniciaran tratativas de paz, en las que ofició de mediadora a través de lord Ponsomby, quién propuso, y le fue aceptada, nuestra independencia total, que quedó establecida en la Convención Preliminar de Paz de 1828, y sellada definitivamente el 4 de octubre de ese año, al canjearse las ratificaciones del tratado.

Como lo ratifica Methol: «*De esa lucha con el poder inglés que instrumentalizaba a Portugal como cuña, surgirá nuestro país. Nacemos de la tensión entre la Colonia del Sacramento y Montevideo, es decir, España y Portugal (Inglaterra). Venimos ya al mundo sudamericano*»⁶⁵. «*No hay Uruguay que no sepa, en el fondo del corazón, que el Uruguay nació a la historia como “Estado Tapón”. Es un fantasma persistente, no eliminable por las medecinas acrobacias para censurarlo en nuestra vieja historiografía. Es el saber de todos más intensamente reprimido, abismado en el inconsciente por ser el más perturbador. Y esa vulgaridad, es la que vulgariza nuestra reflexión sobre nosotros mismos. Y sabemos que intentar lo suscita nuestras más espontáneas e incluso saludables resistencias. Pretendemos actuar como si no fuera así y nos exponemos a un contrasentido básico. Y un error u omisión de base corrompe toda conclusión*».⁶⁶

⁶⁴ Methol Ferré, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 1. El Uruguay en cuestión, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=11 (último acceso 01AGO10, H.18:40).

⁶⁵ **Ibidem**, Cap. 2. Génesis Internacional de Uruguay, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=12 (último acceso 01AGO10, H.18:47).

⁶⁶ **Ibidem**, Cap. 1. El Uruguay en cuestión, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=11 (último acceso 01AGO10, H.18:40).

Pero, ¿qué es un “Estado Tapón”? Según el geopolítico brasileño de Meira Mattos, es un concepto moderno que busca evitar o amortiguar enfrentamientos entre estados, en él, *«La separación entre los territorios de los Estados antagonistas se realiza estableciendo un espacio neutro. A este espacio se le acuerda el status de Estado. De tal manera, dotado de soberanía propia, el Estado-tapón, reconocida por los dos oponentes y en la mayora de las cosas por la comunidad internacional, abriga a un pueblo autónomo y es verdaderamente una unidad independiente. Su creación se origina en una preferencia diplomática, o en un acuerdo entre las potencias interesadas en preservar la paz y en eliminar un foco de fricciones internacionales»*⁶⁷.

En ese marco, nuestra condición de “Estado Tapón”, o **«algodón entre dos cristales» como dijera lord Ponsomby, estuvo dada por las tres posibilidades históricas planteadas en el origen**: ser Banda Oriental anexada a Argentina; ser Provincia Cisplatina anexada a Brasil, o ser Uruguay, país independiente, solución inglesa que terminó imponiéndose; aunque debemos reconocer que, tal como señalara el Dr. Herrera *«...los supuestos cristales jamás se notificaron de la misión atribuida al diminuto Estado intermedio. Ellos sí han pesado sobre nuestras pobres espaldas, haciéndolas crujir.»*⁶⁸, algo que aún hoy mantiene total actualidad.

Ese condicionamiento, **también fue descrito, con tanta elegancia como crudeza, por el político, jurista y economista argentino del siglo XIX, Juan B. Alberdi**: **«Montevideo tiene en su situación geográfica un doble pecado, y es el de ser necesario a la integridad de Brasil y a la integridad de la república Argentina. Los dos Estados lo necesitan para complementarse. ¿Por qué motivo? Porque en las orillas de los afluentes del Plata, de que es llave principal el Estado Oriental, están situadas las más bellas provincias del Brasil y las más bellas provincias argentinas. El resultado de esto es que el Brasil no puede gobernar sus provincias fluviales sin poseer la Banda Oriental, ni Buenos Aires puede dominar las provincias litorales argentinas sin la posesión de esa Banda Oriental»**⁶⁹. Tal, nuestro dilema para definir la política exterior, el que ya en 1967 Methol veía acrecentado, por encontrarse aquí el mayor complejo industrial en ciernes de América Latina; algo que hoy, ya es realidad.

La solución adoptada, llevó a que, terminadas las guerras civiles, el país viviera sus mejores años; pero al terminar la GM II, Gran Bretaña, inmersa en graves problemas económicos, debió retirarse de la región, lo que nos produjo una severa crisis que Methol Ferré, Reyes Abadie y Ares Pons, hacia 1955 propusieran desde la revista *Nexo*, que no fuéramos más *«la anulación de la Banda Oriental y la Provincia Cisplatina, sino su conjugación»*; *«nexo y no neutralización»*, decía Methol, *«pues así como no hay Europa sin la alianza de Francia y Alemania, tampoco habrá América Latina sin la alianza profunda de Argentina y Brasil. Nosotros con los otros países de la Cuenca (del Plata), seremos su*

⁶⁷ de Meira Mattos, General Carlos: **Geopolítica y Teoría de las Fronteras**, pág. 61.

⁶⁸ de Herrera, Luis Alberto: **El Uruguay internacional**, pág. 71.

⁶⁹ Alberdi, Juan Bautista, **Historia de la Guerra del Paraguay**. (Ed. Patria Grande, Buenos Aires, 1962), pág. 79, citado en Methol Ferré, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 5. El Nuevo Uruguay Internacional, accesible en http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=25 (último acceso 01AGO10, H.18:51).

mediación, su “Benelux” a la criolla»; pensamiento surgido de la convicción de que «no hay independencia ni desarrollo sin industrialización, a la altura de la técnica de nuestra tiempo» y de que «nuestra industrialización está esencialmente ligada a la de la Cuenca, a la argentina y a la brasileña»⁷⁰. Nuestro futuro estaba en la integración económica con Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay al estilo europeo, la que nos permitiría alcanzar la industrialización, y a través de ella, el bienestar.

Esa meta de integración, se alcanzó en parte hacia 1991 con la firma del Tratado de Asunción, que dio el puntapié inicial a una zona de libre comercio regional; pero los treinta y ocho años pasados desde 1971 no habían transcurrido en vano, y la realidad de la región, como hemos visto, era otra. En efecto, un rápido repaso nos permite constatar que:

1. Las “velocidades” de desarrollo de Brasil y Argentina, se habían diferenciado notoriamente, con lo que Argentina perdió “peso estratégico” y lo ganó Brasil.
2. Esa diferencia de “pesos”, hizo que la integración regional fuera distinta a lo que Methol esperaba; en lugar de permitir un desarrollo regional homogéneo, sirvió a los intereses hegemónicos de Brasil para lograr su inserción como potencia global.
3. Brasil en su búsqueda del liderazgo “soltó” la mano de EE.UU., cambiando su viejo principio de que «lo que es bueno para los EE.UU. es bueno para Brasil», por el de que “lo que es bueno para Brasil, es bueno para Sudamérica”.
4. Venezuela y Brasil se aproximan a Irán, que según EE.UU. integra el “eje del mal”. Los conflictos del siglo XXI parecen mostrar que, terminada la Guerra Fría, el mundo se dividió en productores de petróleo (“fijadores” de su precio) y consumidores (“tomadores” del mismo). Venezuela es un “fijador” de precio y Brasil, tras descubrir grandes reservas de hidrocarburos se encamina a serlo en 10 ó 15 años; lo que haría lógico el acercamiento de ambos a países petroleros.
5. En los últimos cuarenta años, Uruguay más que industrializarse, se ha “desindustrializado”; un proceso que si bien tiene un origen discutible, no es por ello menos real. Por otra parte, la “integración” liderada por Brasil no parece tener lugar para un Uruguay industrial, sino para uno proveedor de *commodities*, en especial alimentos.
6. Venezuela, a favor del alto precio de los hidrocarburos y de un liderazgo populista teñido de socialismo decimonónico, parece buscar cierto liderazgo regional a favor de un proyecto geopolítico, independiente del de Brasil; que lo tolera, impulsado quizás por la reflexión que Fernández Baraibar atribuye a Methol Ferré, sobre la necesidad brasileña de apoyar la revolución bolivariana

⁷⁰ Por las tres citas ver: **Methol Ferré**, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 5. El Nuevo Uruguay Internacional, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=25 (último acceso 04AGO10, H.11:29).

de Chávez para impedir que la frontera de EE.UU. se acerque peligrosamente a la Amazonia ⁷¹.

7. La región es escenario de una carrera armamentista que, no por negada, es menos real, y que parece obedecer más al creciente número de conflictos que afectan al subcontinente, que a la intención de disuadir agresiones extra regionales.

A esta evolución, y como consecuencia de ella, se han sumado en los últimos años, las iniciativas de Brasil, apoyado en su liderazgo, para una mayor integración económica, social, política y militar de América del Sur; y de Venezuela, apoyada en sus recursos petroleros, para una integración ideológica de América Latina. Un área donde ambos accioneros pueden confluir en el militar, a través del C.D.S., al que, como ya señaláramos, se le han encomendado los siguientes objetivos:

1. Identificar factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial.
2. Crear un mecanismo para articular posiciones conjuntas en foros multilaterales de defensa.
3. Elaborar un diagnóstico de la industria de defensa de los países miembros, para promover la complementariedad, investigación y transferencia tecnológica y promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa.

¿Qué hay detrás de estos objetivos que pueda afectar nuestra política exterior?; pues bien, el primero parece apuntar a amenazas que pueda en la periferia de la región, pero el día a día evidencia que los mayores riesgos provienen de su interior, como lo muestra la reciente ruptura de relaciones entre Venezuela y Colombia, que patentiza la visión de Chávez de dos ejes enfrentados en la región, algo irreconciliable con los propósitos de la U.NA.SUR.. Por otra parte, la existencia de riesgo y amenazas a la paz regional y mundial, implica un enemigo; ¿cuál es el de la U.NA.SUR.?; el eje que, según Chávez, conforman Caracas, Brasilia y Buenos Aires, lo encontró, por propia definición, en EE.UU., ¿eso rige también para Uruguay?; de no ser así, ¿eso nos alinea al “eje monroísta”?; y si no pertenecemos a ninguno de ellos, a cuál nos debemos alinear, al de “fijadores” o al de “tomadores” de precio del petróleo?

En cuanto al segundo objetivo, está ligado al primero, ya que articular posiciones conjuntas en foros multilaterales de defensa implica tener intereses comunes o lograr ámbitos de consenso. Hoy por hoy, ninguno de esos extremos parece darse en la U.NA.SUR. o el C.D.S.. Brasil, por ejemplo, aunque más no sea que por una cuestión de tamaño y posición geográfica relativa, tiene intereses distintos a los nuestros, ni que hablar Venezuela y Colombia. Por otra parte, la mayoría de los conflictos regionales nacieron en su seno, han perdurado por décadas más allá de los gobiernos de turno o sus ideologías, no

⁷¹ Fernández Baraibar, Julio: **Alberto Methol Ferré "El Hegel de la calle Brecha"** del 16 de noviembre de 2009, publicado en Izquierda Nacional, accesible en: <http://www.laizquierdanacional.com.ar/?p=350> (último acceso 01AGO10, H.18:53).

parece que vayan a solucionarse en el corto o mediano plazo, y lo que es peor, detrás de ellos se esconden carreras armamentistas, ¿pueden la U.NA.SUR. y el C.D.S., ser ámbitos válidos para crear mecánicas que articulen posiciones conjuntas? En este escenario, ¿qué tiene Uruguay para ganar?

Por último, el tercer objetivo no luce más prometedor que los anteriores. Como ya señalamos, nuestro país se ha “desindustrializado” y el líder regional no parece proclive a que esta situación se revierta. En ese escenario, ¿qué puede significar para nosotros “*promover la complementariedad, investigación y transferencia tecnológica y promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa*”?; todo apunta a un intercambio donde proveeremos *commodities* a cambio de productos terminados, algo que siempre nos resultará desventajoso, pues los primeros siempre son, en términos relativos, mucho más baratos que los segundos, por lo que para saldar la diferencia, deberemos incrementar nuestra deuda externa o comprar a los acreedores productos de relativa necesidad para nosotros; al respecto el país ya tiene experiencia, en especial con los antiguos países comunistas.

Es así que, para encontrar las mejores pautas para nuestra política exterior, creemos conveniente volver a las «*cuatro únicas hipótesis posibles*» que Methol Ferré planteaba en su búsqueda para direccionar nuestra historia por el camino del pleno desarrollo; estas eran:

«A) *El Uruguay tiene capacidad de recuperación.*

- 1) *Con dirección fundamental a la Cuenca del Plata.*
- 2) *Con dirección fundamental a Europa (incluyendo Rusia), es decir, la ruta tradicional.*

B) *El Uruguay no tiene capacidad de recuperación.*

- 3) *Se convierte en un protectorado argentino-brasileño o –en su extremo– es dividido entre ellos.*
- 4) *Se convierte en protectorado norteamericano, pues aunque Estados Unidos no esté interesado en nuestras producciones no sólo es el acreedor financiero sino que le conviene instrumentalizarnos como cuña en esta zona vital de América Latina»⁷².*

Viendo al país y la región con la óptica de los '60, Methol creyó que la primera llevaba a industrializarnos y a un amplio mercado interno, tecnificación y modernización. A la segunda la vio complementaria de la primera, pero menos probable; era el «*trampolín del retorno europeo a América Latina*»⁷³. A la tercera la creyó reverso de la primera, pues al

⁷² Methol Ferré, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 5. El Nuevo Uruguay Internacional, accesible en. http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=25 (último acceso 04AGO10, H.11:29).

⁷³ Methol Ferré veía al Río de la Plata más ligado a Europa –a la que creía, pese a su proteccionismo, pronta a expandirse y volver a su rol de banquero– que a un EE.UU. que se nos vinculaba solo por su actividad usurera y que nos haría endeudarnos eternamente. Competía al Río de la Plata, en tanto puerta de la Cuenca, talón de Aquiles de EE.UU. en América Latina, lugar de competencia forzosa entre Europa y el área socialista para ingresar a la región vía Uruguay, país que por sí solo no era atractivo como mercado.

partir de nuestra incapacidad de recuperación, daría origen a una revolución socialista y posterior guerra civil que afectaría los intereses de argentinos y brasileños, los que terminarían interviniendo para particionarnos o protectorarnos en protectorado e incorporararnos forzadamente al proceso de la Cuenca del Plata. A la cuarta la creyó la peor, pues promovería el bloqueo de la Cuenca por EE.UU., la liquidación del desarrollo sudamericano y la transformación del Uruguay en «*plaza fuerte de custodia y emplazamiento para banqueros, timba y turistas*»⁷⁴.

El análisis de esas hipótesis a la luz de los últimos 40 años del país y 80 de la región, si olvidamos preconceptos ideológicos, nos hace descartar la primera. Hoy por hoy, orientarnos a la Cuenca del Plata, significa más de lo mismo. Poco nos favorecerá un mayor involucramiento en una región donde aumentan los conflictos aunque se los niegue; con una carrera armamentista solapada; con al menos dos proyectos geopolíticos expansivos diferentes, que apuntan a beneficiar a sus impulsores y no a la región como un todo, que le implican al país alineamientos internacionales que no lo benefician; y que además, en lo económico, ha sido más un freno para nuestro desarrollo que un acelerador. La segunda, parece inalcanzable en un MER.CO.SUR. donde Argentina y Brasil privilegian a sus puertos como entrada a la Cuenca del Plata y bocas de corredores bioceánicos. Esto se agrava por la actitud de Brasil de erigirse en vocero y negociador del MER.CO.SUR., tal como lo ha manifestado y puesto en práctica reiteradamente su Cancillería, por ejemplo al señalar su desacuerdo con que Uruguay firmara un Tratado de Libre Comercio (T.L.C.) con EE.UU., o cuando inició negociaciones con la U.E. para servir como puente para el ingreso de la misma en nuestra región. La tercera, ya parecía estar en la mente del Dr. Herrera cuando en 1912 dijo: «*según el tratado de 1828, somos libres por acuerdo gracioso de los vecinos*»⁷⁵, pero «*argentinos y brasileños, violaron, a menudo, nuestra soberanía*»⁷⁶. Hoy día la misma luce más como causa que efecto del problema, pues para muchos, el MER.CO.SUR. parece habernos convertido en una suerte de protectorado argentino-brasileño que nos inviabiliza. Herrera, nacionalista cabal, sabía que un país pequeño como el nuestro necesitaba el respaldo internacional de una potencia, pero reconocía que el que esa potencia fuera limítrofe implicaba riesgos, por lo que preguntaba sobre nuestros vecinos: «*¿y si alguna vez se reanudara el drama que pesa secular sobre el destino de los dos grandes países que hoy se abrazan? ¿Acaso en tan grave emergencia, no volverán a ser nuestros campos punto de cita de sus ejércitos y de sus codicias?*»⁷⁷. Contesté con lord Ponsomby en que «*...Europa no consentirá jamás que solo dos Estados, Brasil y la República Argentina, sean dueños exclusivos de las costas orientales de la América del Sur, desde más allá del Ecuador hasta el Cabo de Hornos*»⁷⁸, apuntó a EE.UU., pues «*para el Uruguay reviste excepcional importancia la amistad de aquella gran potencia. Una simple insinuación de EE.UU. llamaría al orden a cualquiera de los vecinos que alentara, a nuestro respecto, veleidades*

⁷⁴ Methol Ferré, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 5. El Nuevo Uruguay Internacional, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=25 (último acceso 04AGO10, H.11:29).

⁷⁵ de Herrera, Luis Alberto: **El Uruguay internacional**, pág. 266.

⁷⁶ *Ibidem*, pág. 258.

⁷⁷ *Ibidem*, pág. 265.

⁷⁸ Acevedo, Eduardo: **Anales Históricas del Uruguay, Tomo I**, pág. 311.

enfáticas.»⁷⁹; y mirando hacia Europa agregó que también «*en la cancillería británica, si obráramos con acierto, encontraríamos valioso apoyo*»⁸⁰.

La cuarta hipótesis finalmente, ejemplifica la visión maniquea de la izquierda latinoamericana, propia de la Guerra Fría, sobre las relaciones con EE.UU. La historia reciente muestra que desde fines de los '80, el relacionamiento ha variado. La administración Bush impulsó el Consenso de Washington buscando una nueva agenda regional orientada al libre mercado y la democracia. En su tesis⁸¹, la Dra. Barreiro⁸² sostiene que por entonces, EE.UU. cambió su política exterior tradicionalmente basada en la seguridad regional, para incorporar temas como democracia, libertad de los mercados y bienestar humano, ante los desafíos del narcotráfico, terrorismo y delincuencia internacional, así como las amenazas al medio ambiente. Eso permitió evolucionar hacia un escenario donde se priorizaron las relaciones comerciales dentro de regímenes de integración y libertad comercial⁸³. El presidente Clinton, trazó su agenda para la región en base a democracia, promoción del desarrollo, integración regional, protección ambiental y libre mercado; pero lo más sobresaliente fue el ALCA. La administración Bush, por su parte, buscó consolidar la región mediante libre comercio y democracia, pero el atentado de 11 de setiembre de 2001 la hizo volver a la seguridad postergando el ALCA⁸⁴, dejando a la región más vulnerable en términos económicos y políticos.

⁷⁹ de Herrera, Luis Alberto: **El Uruguay internacional**, pág. 280.

⁸⁰ *Ibidem*, pág. 282.

⁸¹ Barreiro Santa, Rusia Katalina (2002). **Una agenda de las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos**. Tesis para la Maestría en Ciencias Sociales con Especialización en Relaciones Internacionales, Flacso Sede Ecuador. Quito, 132 págs., accesible en <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/476> (último acceso 15SET01, H.19:22).

⁸² Doctora en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales; Sub Secretaria Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador (2006); Integrante del Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa (2008).

⁸³ Smith, **Talons of the Eagle**, Oxford University Press, New York, p.222: "The implosion of the Soviet Union meant that the United States would have no serious military rival anywhere: it could enjoy "unipolar moment" of unchallenged strategic and tactical superiority, as epitomized by its devastating performance during Operation Desert Storm against Iraq. The ending of the East-West contest moreover meant that allies and client states, no longer beholden to the major powers, could pursue nuclear strategies of their own. There thus emerged a growing number of claimants on power and prestige midlevel nations with nuclear capability ...A second transformation, more the result of long-term events, was the emergence of economic multipolarity. Citado en pág.12, Cap. I, Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, de la tesis de la Dra. Barreiro Santana, Rusia Katalina: **Una agenda de las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos**, (2002), accesible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/476/8/03.%20Cap%3%adtulo%201.%20Relaciones%20entre%20Estados%20Unidos%20y%20Am%3%a9rica%20Latina.pdf> (último acceso 15SET01, H.19:22).

⁸⁴ **Search Extends to Latin America**, Stratfor, accesible en: www.stratfor.com/home/0109192150.htm 15 de setiembre de 2001 "The Bush administration has asked the government of Brazil and Paraguay to investigate the movements of Palestinians and other Arab nationals on the Brazil- Paraguay border, the BBC reported. Investigators are focusing mainly on Ciudad del Este on Paraguay "triple frontier" with the Argentina and Brazil, where individuals associated with Hezbollah, the Islamic Jihad and other Islamic extremist groups has operated since the early 1990s". Citado en pág. 32, Cap. I, Relaciones entre Estados Unidos y América Latina de Barreiro Santana, Rusia Katalina: **Una agenda de las relaciones entre Ecuador y los Estados Unidos**, (2002), accesible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/476/8/03.%20Cap%3%adtulo%201.%20Relaciones%20entre%20Estados%20Unidos%20y%20Am%3%a9rica%20Latina.pdf> (último acceso 15SET01, H.20:07).

Pero si la hipótesis favorita de Methol cayó, ¿significa que estamos atrapados?, ¿que rodeados de enemigos, somos un buque indelencable en medio de la tormenta? Creo que no; la política internacional no sabe de amigos o enemigos; a lord Palmerston, Canciller de la Reina Victoria, se le atribuye haber respondido a la interrogante sobre quiénes eran los aliados y enemigos de su país, diciendo “*Gran Bretaña no tiene amigos, tampoco tiene enemigos, solo tiene intereses*”. La frase, cierta o no, resume la esencia de la política internacional; Hans Morgenthau, padre de la *realpolitik* en EE.UU. y uno de los grandes teóricos del realismo en las relaciones internacionales del siglo XX, definió esa esencia en términos de poder: «*Como toda política, la política internacional implica la lucha por el poder. No importa cuáles sean los fines últimos de la política internacional: el poder siempre será el objetivo inmediato. Los estadistas y la gente común pueden proponerse como objetivo final la búsqueda de la libertad, la religión, la prosperidad o el propio poder. Pueden definir sus propósitos en términos religiosos, filosóficos, económicos o sociales. Pueden aspirar a que estos ideales se materialicen mediante su propia fuerza, mediante la intervención divina o mediante el natural desarrollo de los asuntos humanos. También pueden tratar de proveer a su realización a través de medios no políticos como la cooperación técnica con otras naciones u organizaciones internacionales. Pero apenas intentan cumplir sus metas ocurriendo a la política internacional se ven embarcados en la lucha por el poder*»⁸⁵. Como dijo Herrera: «*En materia diplomática, la fraternidad es concepto vano que ninguna nación sería invoca para guiar su acción exterior*»⁸⁶.

Esto nos obliga a reflexionar sobre lo expresado por Methol Ferré respecto a nuestro origen de “Estado Tapón” «*Es un fantasma persistente, no eliminable por las empecinadas acrobacias para censurarlo de nuestra vieja historiografía. Es el saber de todos más intensamente reprimido... Pretendemos actuar como si no fuera así y nos exponemos a un contrasentido básico. Y un error u omisión de base corrompe toda conclusión*»⁸⁷; y esto nos lleva a preguntarnos: haber nacido como “Estado Tapón”; haber surgido a la vida independiente por fuera de la voluntad de nuestros vecinos; tener una posición geográfica geopolíticamente privilegiada que nos hace imprescindibles para **que Buenos Aires pueda dominar sus provincias litorales y Brasil sus provincias fluviales**; nuestra pequeñez relativa: ¿son todos pecados originales que nos condenan a carecer de caminos propios y nos obligan a buscar refugio en organismos multilaterales impulsados por países cuyos objetivos nacionales difieren, cuando no coliden con los nuestros?, o acaso debemos hacer nuestras las palabras de Herrera, cuando señaló que era un «*rasgo desventajoso la irresistible atracción de los grandes organismos, que repite, en el orden internacional, la ley que regla el movimiento de los mundos estelares: la masa mayor reduce a satélite a la masa menor*»⁸⁸ ¿**Nuestras únicas opciones son anulación, nexo o neutralización?**, ¿**no podemos aspirar a una existencia próspera más allá de Argentina y Brasil?**, ¿estamos condenados a ser “paisito” por siempre?, ¿o acaso podemos y debemos buscar en esas debilidades el poder que nos permita definir una política exterior propia, mediante alianzas extra regionales que compensen esas debilidades?

⁸⁵ Morgenthau, Hans J.: **Política entre las Naciones La lucha por el poder y la paz**, pág. 41.

⁸⁶ de Herrera, Luis Alberto: **El Uruguay internacional**, págs. 77-78.

⁸⁷ Methol Ferré, Alberto: **Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema**, Cap. 1. El Uruguay en cuestión, accesible en: http://metholferre.com/detalle_de_pagina.php?entidad=libro&pagina=11 (último acceso 15SET01, H.20:22).

⁸⁸ *Ibidem*, pág. 80.

Decíamos al comienzo del artículo que nuestra incorporación a órganos de seguridad y defensa regionales es una definición clave para nuestra política exterior, pues impactarnos a países con intereses y conflictos distintos a los nuestros, lo que puede afectarnos en un futuro. Para esclarecer el panorama, en el desarrollo hemos intentado analizar, aunque más no fuera someramente, como evolucionaron en las últimas décadas la seguridad regional, la política exterior de los principales actores regionales y las relaciones de la región con EE.UU. No hicimos esto con el fin pretencioso de dar respuestas, las que sabemos complejas, sino con el mucho más humilde de plantear interrogantes y despertar inquietudes que permitan lograr el mejor posicionamiento para el país, en esta región y mundo, complejos y variables, en que nos ha tocado vivir; un posicionamiento al que no aspiramos por ambiciones en términos de poder por el poder mismo, sino en términos de poder para lograr el bienestar nacional, teniendo siempre presente la frase de Morgenthau con que terminaba nuestra última colaboración para con esta revista⁸⁹:

«Una nación que establece metas muy bajas, renunciando a políticas exteriores que estarían dentro del alcance de su Poder, abdica del legítimo papel que le cabe dentro del concierto de las naciones.»

BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, Eduardo: Anales Históricos del Uruguay, editado en 1933 por “Casa A. Barreiro y Ramos” S.A., 5 Tomos.
- BRIEGER, Pedro: La política exterior en la era Kirchner, presentado en el seminario “Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergências e desafios” organizado en Sao Paulo (29 al 30 de septiembre de 2009) por la Fundación Friedrich Ebert, accesible en:
<http://pedrobrieger.blogspot.com/2009/10/brieger-la-politica-exterior-en-la-era.html>
(último acceso 15SET01, H.21:05).
- CISNEROS, Andrés y Escude, Carlos; Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina (1998) CARI - Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, accesible en la siguiente dirección:
http://www.ucema-.edu.ar/ceieg/arg-rree/historia_indice00.htm (último acceso 15SET01, H.20:20).
- DE HERRERA, Luis Alberto: El Uruguay internacional, Ediciones Cruz del Sur, Instituto Manuel Oribe.
- DE MEIRA MATOS, Carlos, Gral.: Geopolítica y Teoría de las Fronteras, editado por la Biblioteca del Oficial del Círculo Militar, República Argentina.
- JÁCOME, Francine: La política de seguridad y defensa del gobierno de Venezuela en el 2008, Anuario 2009 de la Seguridad regional en América Latina y el Caribe, editado por Hans Mathieu y Paula Rodríguez Arredondo para el Programa de

⁸⁹ Revista ESTRATEGIA, Año I, N.º 1. Centro de Altos Estudios Nacionales, Montevideo, 2006. Págs. 35-82.

- Cooperación en Seguridad Regional de la Friedrich Ebert Stiftung, accesible en:
http://www.seguridadregion-al-fes.org/upload/4972-001_g.pdf
- METHOL FERRÉ, Alberto: Geopolítica de la Cuenca del Plata - El Uruguay como problema, Segunda edición E.B.O. Montevideo, Uruguay, 1971, accesible en:
http://metholferre.com/detalle_del_libro.php?id=2 (último acceso 15SET01, H.20:22).
- MORGENTHAU, Hans J.: Política entre las Naciones La lucha por el poder y la paz, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales, 6ª. Edición revisada por Kenneth Thompson.
- Revista ESTRATEGIA, Año I, N.º 1. Centro de Altos Estudios Nacionales, Montevideo, 2006.
- REYES ABADIE, W. y VÁZQUEZ ROMERO, A.: Crónica General del Uruguay, Ediciones de la Banda Oriental, 4 Volúmenes.-



AMÉRICA LATINA ANTE LAS NUEVAS AMENAZAS

Aproximación Estratégica

Jesús R. Argumosa Pila¹

La nueva estrategia de América Latina y el Caribe contra las nuevas amenazas, debiera basarse en tres postulados: uso de todo el poder del Estado; hacerlas frente como un todo; y que la respuesta sea multilateral.

Según el Military Balance 2010, América Latina afronta numerosas y complejas amenazas en materia de seguridad y estabilidad militar que pone en riesgo el equilibrio regional. Asimismo, indica que las naciones latinoamericanas tienen en la actualidad “la necesidad y la oportunidad de hacer un esfuerzo colectivo a favor de la seguridad de la región”.

La necesidad surge, en parte, por la falta de atención en Estados Unidos para gestionar los conflictos regionales en Latinoamérica, y la oportunidad se suscita, por el hecho de que hay un número creciente de nuevas amenazas que ponen en peligro la estabilidad regional.

Estas nuevas amenazas son el deterioro democrático, el temor a un fracaso del Estado, el crimen organizado transnacional, el terrorismo, las guerrillas, el tráfico ilegal de armas, drogas y personas, la competencia por recursos naturales, la degradación medioambiental y el desbaratamiento de la cohesión social.

Hoy, América Latina carece de conflictos interestatales, pero es la segunda región más violenta del planeta. Su tasa de homicidios supera cuatro veces la media mundial, y la mitad de los secuestros globales ocurren en la región. Casi 20 años después de los acuerdos de paz, el istmo centroamericano tiene el triste record de ser la subregión menos segura del globo y una de las más pobres del continente.

¹ General de División. Ex-Jefe de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (2005-2009) (España). Como General de Brigada y Jefe de la División de Estrategia y Cooperación del Estado Mayor Conjunto de la Defensa, lideró el documento Estrategia Militar Española, publicado en el año 2003. Fue Coronel Jefe del Regimiento de Ingenieros N.º 1 de la División Mecanizada. Pasó a la Reserva en julio de 2009.

Ha impartido numerosas conferencias en cursos y seminarios sobre relaciones internacionales, estrategia, seguridad y defensa. Asimismo, ha publicado más de una centena de artículos sobre geopolítica, geoestrategia, seguridad, defensa y doctrina militar en diferentes revistas civiles y militares.

Actualmente, es el Coordinador del Área Iberoamérica en la Revista ATENEA (España). tremeo@hotmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

El Estado fallido que es Haití, al descubierto tras el terremoto del 12 de enero, el golpe de Estado en Honduras en junio de 2009, la polarización entre indígenas y no indígenas en Bolivia, el conflicto armado de Colombia, el autoritarismo en Cuba y Venezuela, y la guerra del narco en México son muestras palpables del alto grado de conflictividad que vive la región.

Sus principales causas son el narcotráfico, los altos niveles de desigualdad, la debilidad del Estado y la polarización política. Pese a la ausencia mencionada de conflictos interestatales, los gastos de defensa crecieron en más de un tercio en el periodo 2000-2008. Este aumento refleja el ascenso de Brasil, la lucha contra redes criminales, la regionalización del conflicto colombiano y un mayor papel de los militares en países como Honduras y Venezuela. El caso de México y otros países refleja la tendencia a que la principal respuesta del Estado a la violencia es la militar.

A continuación voy a presentar, en primer lugar, una visión general del origen, estado y evolución de las causas señaladas con los aspectos más relevantes que las caracterizan para, seguidamente, exponer la situación existente en los países latinoamericanos más afectados por las nuevas amenazas. Finalizaré con unas reflexiones estratégicas acerca de las posibles medidas a tomar para mantener la estabilidad del presente y del próximo futuro en el subcontinente.

LAS CAUSAS. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

El **narcotráfico**, a partir de la década de los noventa, pasó a ser un tema de alto interés en las esferas políticas y sociales de los países de América Latina. Durante mucho tiempo, el problema de las drogas ilegales solo era tratado por los expertos en sanidad y algunos organismos estatales dedicados a la lucha contra el crimen organizado.

Sin embargo, hoy en día, la situación ha cambiado profundamente. Ahora el narcotráfico se ve como una seria amenaza a la seguridad nacional, pues afecta a todos los sectores políticos, económicos, sociales y culturales de cualquier Estado.

El Informe Mundial sobre Drogas 2010, publicado el pasado 13 de junio por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), ha destacado principalmente tres evidencias. Primero, que en México se puede ganar “la guerra” contra los cárteles y que las medidas tomadas por Felipe Calderón desde 2006 –si bien mejorables– fueron las necesarias. En segundo lugar, que el verdadero talón de Aquiles de la región no está en México sino en Centroamérica. Y por último, que el problema no es local –ya sea mexicano, centroamericano o colombiano– sino que se extiende a nivel regional y global ya que afecta tanto a toda América Latina como a Estados Unidos y a la Unión Europea.

Bien es verdad que la “guerra” contra los cárteles en el territorio mexicano es muy llamativa e importante y atrae fuertemente la atención de la comunidad internacional, pero no es menos cierto que el Triángulo Norte de Centroamérica –Guatemala, Honduras y El Salvador– está siendo mucho más afectado que México, con tasas de homicidios muy superiores a las de su vecino del norte y una alarmante penetración del narcotráfico en las estructuras e instituciones de los estados, en especial en Guatemala. En dichos países la intensa violencia generada por el tráfico de drogas plantea un grave problema para la

governabilidad. Honduras padece la tasa de mayor crecimiento de asesinatos en la región, lo que estaría vinculado a la llegada creciente de aviones cargados de cocaína desde Colombia y Venezuela.

Por cada 100.000 habitantes entre 2003 y 2008, la tasa de homicidios fue del 12% en México, mientras que en Honduras fue del 61%, 52% en El Salvador y 49% en Guatemala. El riesgo es mayor sobre todo en aquellos países pequeños como El Salvador, Guatemala y Nicaragua donde hubo en el pasado o hay "procesos de conmoción interna".

En estos últimos diez años, los cárteles se han expandido hacia países como Nicaragua, Guatemala y Honduras. Sus rutas, centros de acopio y sus teatros de operaciones se sitúan en las fronteras de México-EE.UU., México-Guatemala y Colombia-Venezuela.

Si lo analizamos a nivel regional observamos que Perú y Colombia lideran la producción de coca; Venezuela constituye un trampolín de la cocaína hacia Europa mientras que Centroamérica y México lo son con respecto a Estados Unidos. Brasil es ya el segundo consumidor regional de cocaína a escala mundial –tras los Estados Unidos– y en la región, seguido por Argentina y Chile. También se constata que el "deterioro" del combate al narcotráfico en Venezuela, ha contribuido a que este país fuera el origen de más de la mitad de la cocaína interceptada en el Atlántico entre 2006 y 2008.

A mayor abundamiento, los hechos ocurridos en Brasil, en el mes de mayo de 2006, en el estado de Sao Paulo, donde durante 5 días se efectuaron ataques contra organismos de seguridad, motines en las cárceles y toma de rehenes dejando 272 muertos entre ellos 92 policías, confirman la dimensión regional del fenómeno. Sin olvidar la situación en la Triple Frontera.

Por último, el problema del tráfico de drogas es mundial ya que si bien el consumo de cocaína ha disminuido en los Estados Unidos, la demanda ha aumentado en Europa, donde el número de consumidores se ha duplicado entre 1998 y 2008, de 2 a 4 millones. Desde el año 2008, el mercado europeo, valorado en 34 mil millones de dólares –entre 4 y 5 millones de consumidores–, se ha transformado casi en tan valioso como el de Estados Unidos –6 millones de consumidores– valorado en 37 mil millones de dólares. Asimismo, los consumidores de droga han aumentado considerablemente en Sudamérica y Estados Unidos ya no es el país con mayor tasa de crecimiento de consumidores, sino que lo son Brasil y Argentina. El subcontinente ya consume una quinta parte de la cocaína que produce.

Las **maras** son grupos que no responden a la actuación de simples bandas de delinquentes juveniles, sino a auténticas organizaciones criminales, unidas por el odio y la voluntad de destruir a sus contrincantes. Conforman redes inscriptas en flujos globalizados como migración, tráfico de drogas y de armas, modos culturales, corrientes de información y de imágenes.

Desde California a América Central, hay dos maras que dominan, la M18 y la MS13. Mara es apócope de marabunta, colonia de hormigas gigantes que devoran todo a su paso. Estos grupos surgieron en la jungla de asfalto de Los Ángeles, en Estados Unidos, en las calles 18 y 13, respectivamente, en los años 70 y 80 del siglo XX. Crecieron con la migración provocada por las guerras civiles, las crisis económicas, las catástrofes naturales y la marejada neoliberal que devastaron los países al sur del río Bravo.

A partir de los años 90, Estados Unidos realizó expulsiones masivas de inmigrantes, especialmente de miles de jóvenes delincuentes, encarcelados o no, originarios en su mayoría de América Central, donde las guerras, una tras otra, ya habían terminado. Más desarraigados y sin tener un objetivo o meta clara en “su” país –donde alguno de ellos no había vivido jamás–, estos jóvenes les dieron una orientación criminal a las pandillas locales existentes.

Con la fuerza de varias decenas de miles de miembros –entre 70.000 y 100.000 según fuentes oficiales–, las maras se desarrollan en el terreno de una sociedad descompuesta, de núcleos familiares desintegrados por la guerra, la migración, la violencia doméstica y los maltratos infantiles. Operan como familias alternativas para jóvenes entre 12 y 25 años de edad que no tienen perspectivas, ni objetivos ni futuro.

Durante el año 2004, miembros de la “Mara Salvatrucha” –o MS13–, abrieron fuego contra un autobús público, en la ciudad de Chamalecón, en Honduras, asesinando a 28 pasajeros, queriendo enviar un mensaje al gobierno nacional para que se terminara la ofensiva contra sus miembros. En el mismo año, en El Salvador, 100 miembros de la citada “mara” murieron calcinados en la cárcel.

La reacción de los países afectados por estas organizaciones ha sido a través del uso de la fuerza con programas nacionales como el “Plan Escoba” en Guatemala, “Mano Dura” en El Salvador y “Libertad Azul” en Honduras. La política represiva por medio del uso de la fuerza militar y policial, por parte de los diferentes gobiernos, ha dejado a un lado las medidas preventivas y de inserción social, convirtiendo los centros de reclusión en centros de reclutamiento de los “maras”. A primeros de este mes de julio, sobre un millar y medio de soldados han comenzado a custodiar los centros penitenciarios y otros miles patrullan las calles de San Salvador.

La **debilidad del Estado**, uno de los principales retos para la seguridad de la región, demanda con tremenda urgencia la necesidad de fortalecer la gobernabilidad. La democracia en América Latina es frágil y, por ello, las vulnerabilidades a las que se enfrenta el subcontinente, como pueden ser la falta de gobernabilidad, la violencia, la falta de cohesión social o étnica y la fragilidad institucional, se constituyen en grandes desafíos.

El empobrecimiento de la población por la falta de crecimiento económico ocasionada por la carencia de infraestructuras puede generar en algunos países procesos de descontento que minen la confianza en la clase dirigente y produzcan respuestas populistas de carácter ultranacionalista.

Este populismo, entendido como una política de carácter autoritario desarrollada especialmente durante procesos de transición y movilización social y política, es un gran detonador de inestabilidad. Se destaca por otorgar prebendas que acentúan la inequidad, sin resolver las situaciones de pobreza, al mismo tiempo que propicia un sistema de participación irregular, cuya expresión principal es el clientelismo. Por ello, limita la expresión democrática, el desarrollo de la ciudadanía y el derecho al acceso a bienes públicos básicos.

Otro aspecto importante que afecta a la seguridad es el de la corrupción en la región. Si la democracia es una condición indispensable para la estabilidad, la paz, la seguridad y el desarrollo económico, la corrupción debilita fuertemente esta condición de los Estados democráticos, al crear las condiciones favorables para la acción del crimen transnacional.

América Latina y el Caribe es una de las zonas mundiales donde existe el peligro de desarrollo de "estados fallidos". Es decir, Estados sin capacidad para implantar el imperio de la ley, detentar el monopolio de la violencia, proveer de servicios y bienes al conjunto de la población, en especial el de la seguridad. En estos casos se reducen las áreas donde opera el Estado de Derecho y se amplían los "espacios sin ley". La acción del crimen organizado genera una desafección de la política, de sus partidos y en definitiva del sistema democrático.

Como resultado de la debilidad del Estado, existe una sensación de falta de seguridad y de protección. Los espacios sin ley, los territorios donde está ausente el Estado aparecen como situaciones de "normalidad". Es allí, en esas zonas, en las que surgen otros poderes para imponer "su orden" y "sus normas" por medio de la violencia. Son actores armados al margen del Estado de Derecho.

En cuanto a las **desigualdades**, desde que se dispone de datos sobre los niveles de vida, América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo que presenta mayor desigualdad. Los datos del último estudio realizado por el Banco Mundial, en el año 2003, muestran que la inequidad en el país menos desigual de la región (Uruguay) es superior respecto al país más desigual de Europa oriental y los países industrializados. En promedio, la desigualdad del ingreso ha tendido a empeorar en la región aunque las experiencias son variadas. Algunos países con relativa igualdad, como Argentina, Uruguay y Venezuela han experimentado aumentos en la desigualdad, el primero en forma drástica. Por el contrario, Brasil, históricamente el país con mayor desigualdad de la región, experimentó una leve pero significativa mejora, al igual que México.

El informe destaca que la raza y la etnia son los factores que determinan en forma más permanente las oportunidades y el bienestar de los individuos de esta región. Tanto los indígenas como los afrolatinos viven en considerable desventaja respecto de los blancos, según el informe, puesto que son éstos últimos los que reciben los ingresos más altos de la región. El estudio se centra en siete países (Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú) y revela que los hombres indígenas ganan entre 35-65% menos que los hombres blancos; la disparidad entre mujeres blancas y mujeres no blancas es similar.

En contraste con la brecha permanente relacionada con las diferencias raciales y étnicas, ALC sí ha experimentado avances en cuanto a acortar la disparidad de género en relación con el ingreso y la educación. En gran parte de la región, las niñas y las jóvenes están superando a los niños y jóvenes en términos de logros educacionales.

De acuerdo con el informe, tal como en el antiguo período colonial, hoy también son los grupos de élite los que dan forma a las instituciones y las políticas públicas para favorecer en primer lugar sus propios intereses. Un ejemplo de ello es que los países de la zona no lograron niveles altos de alfabetismo si no hasta bien entrado el siglo XX. El bajo nivel de apoyo prestado a la educación primaria contrasta con el generoso financiamiento que recibieron las universidades, donde se educaban los hijos de los grupos dominantes.

Para poner fin a la prolongada historia de desigualdad en la región de ALC, el estudio propone la necesidad de que las naciones emprendan profundas reformas de las instituciones políticas, sociales y económicas, mejoren el acceso de los pobres a servicios y bienes básicos –

en especial la educación-, entreguen transferencias de ingresos a las familias pobres y apliquen políticas públicas específicas para ayudar tanto a los indígenas como a los afrolatinos.

En América Latina y el Caribe, hoy como en el pasado, se apuesta fuertemente por la **polarización política**, es decir, por la adopción de posiciones políticas excluyentes o sectarias por parte de individuos y grupos que, a través de la eliminación de posiciones moderadas o simplemente intermedias, así como de un hostigamiento sostenido, pretenden un enfrentamiento o choque contra rivales identificados como contrarios o enemigos, e imponerse sobre ellos, a toda costa.

La idea que hay detrás de la polarización política es vencer y anular al presunto enemigo, como si se tratara de una guerra a muerte, fratricida, y no competir, debatir y derrotar al adversario en buena lid, como se plantea bajo los supuestos democráticos. No hay espacio para los grises, sino solamente para el blanco o el negro.

Sin duda, los extremismos han sido nefastos en la historia de los pueblos latinoamericanos, porque han sido intransigentes, intolerantes y absolutistas. Los extremistas no admiten el libre juego de opiniones ni la autonomía personal, ya que su objetivo es avasallar y esclavizar. El miedo y el terror son sus principales armas, y no permiten que haya ni disidencia ni contradicción. El que no se somete a sus designios es combatido, perseguido, expropiado o desterrado.

La alternabilidad en el ejercicio del poder político no es aceptada por los extremistas, sino vilipendiada y repudiada. Pretenden perpetuarse en el poder y aplastar cualquier oposición, resistencia o desavenencia. No ceden ni conceden, sino que seducen, descalifican y arrebatan.

De hecho, en algunos países, su situación nacional se ha agravado en la última década, justo cuando la bonanza petrolera les ha sonreído. Sin embargo, la polarización política existente ha impedido que gran parte de los ciudadanos no se hayan visto apoyados por sus gobernantes, sino más bien al contrario.

Todo este cuadro social deprimente se ha venido creando, a la sombra de un gobierno central donde sola persona, se reserva el poder decisorio de todas las cosas del Estado; dividiendo la nación en dos grandes bloques, uno al que se le da un trato preferencial a los ciudadanos en todos los aspectos, y el otro, al que se le niega, amenaza, persigue y excluye del disfrute de los derechos civiles, mercantiles, y jurídicos.

LA SITUACIÓN. PAÍSES MÁS AFECTADOS

México, desde el año 2006, cuando tomó el poder la nueva administración, se ha embarcado en la campaña antidroga más agresiva de su historia con el despliegue de 45.000 militares en todo el país. Las tropas mexicanas han requisado en los últimos dos años –2008 y 2009– unas 52.000 armas, 20 Tm de cocaína, 1.650 Tm de marihuana al mismo tiempo que han confiscado, durante 2008, 61 millones de dólares en ingresos ilícitos. Asimismo, han capturado a varios cientos de miles de traficantes incluyendo algunos miembros dirigentes de los cárteles.

Por otro lado, los cárteles de la droga de México han incrementado su fuerza a raíz de las restricciones que se han puesto a las rutas de tráfico de droga del Caribe, en los años 80 y del desmantelamiento de los cárteles colombianos de Cali y Medellín en los 90, ambos del siglo pasado. Hoy el 90% de la cocaína que circula en los mercados estadounidenses viaja a través de México.

Los siete (7) cárteles más importantes en México operando en el momento actual son el de Sinaloa, el más poderoso, el del Golfo y el de Los Zetas, que operan en las aguas caribeñas, el de Tijuana, con liderazgo en la frontera con Estados Unidos, el de Juárez, el de Beltrán-Leiva –estos tres últimos son escisiones del de Sinaloa– y el de La familia. Constituyen un gran poder dentro del Estado y, sin duda, suponen la amenaza más peligrosa no solo para México sino para toda Centroamérica.

En octubre de 2007, Estados Unidos puso en marcha el Plan Mérida, con 1.4 billones de dólares en un programa de asistencia contra la droga para México y América Central.

Sin embargo, el uso de las fuerzas militares no ha sido la mejor solución, bien sea porque no están bien equipadas para estas misiones o ya sea por haber sido acusadas de abusos contra los derechos humanos o por no disponer de los suficientes medios de inteligencia. Por otra parte, el éxito en México puede cambiar o derivar las operaciones a otros lugares como pueden ser los países centroamericanos que ya están pidiendo ser incluidos en el Plan Mérida.

En Colombia, a pesar de los éxitos conseguidos por el Gobierno de Uribe contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), durante 2008, como fueron la eliminación de Raúl Reyes, Segundo Comandante de las FARC, la muerte de un ataque al corazón del líder Manuel Marulanda junto con la liberación de la antigua candidata presidencial, Ingrid Betancourt, y 15 hombres más, sus actividades aún siguen en vigor.

El nuevo líder de la guerrilla, Alfonso Cano, reconfiguró la estrategia del grupo con el Plan Renacimiento, en 2009, retomando la iniciativa mediante una campaña de liberación de rehenes/prisioneros consiguiendo el apoyo de la población lo que ha dado mayor libertad de maniobra, incrementando los ataques urbanos y las extorsiones al mismo tiempo que ha evitado enfrentamientos directos con los militares gubernamentales.

Por otra parte, los escándalos surgidos en las Fuerzas Armadas colombianas en relación con los derechos humanos, al descubrirse que algunos militares mataban a jóvenes, a menudo indigentes, para utilizar sus cuerpos como guerrilleros muertos y así cobrar una gratificación, ha perjudicado gravemente a esta institución y al Plan Colombia, un programa de ayuda antidroga norteamericano, produciendo una congelación de parte de los 6 billones de dólares previstos en el mismo. A ello se une la relación de personas cercanas a Uribe que son miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (A.U.C.).

Aunque con el nuevo presidente colombiano, Juan Manuel Santos, se espera que se siga con la línea dura de lucha contra los guerrilleros hasta su completa destrucción, la seguridad permanece incierta ya que las FARC continúan lanzando ataques, aunque no muy fuertes, mientras que los paramilitares se están reagrupando en varias bandas armadas.

En **Venezuela**, a partir del 2008, su presidente, Hugo Chávez, ha continuado incrementando su poder anulando a la oposición mediante diferentes medidas antidemocráticas, violentas, utilizando la Asamblea Nacional dominada por sus aliados, controlando puertos, aeropuertos y autopistas, acusando de corrupción a los gobernadores de estados que son de la oposición o eliminando las competencias de los alcaldes de Caracas y Maracaibo, las dos ciudades más grandes del país.

La existencia de un alto nivel de descontento interno inclinará a Chávez, con mucha probabilidad, a mantener unas tensas relaciones internas, especialmente con la oposición, con vistas a las próximas elecciones parlamentarias del 26 de septiembre.

Por ello ha establecido una marcada polarización política con vistas al apoyo que va a prestar la oposición a la recuperación de las instituciones democráticas como garantes del equilibrio, de la imparcialidad y transparencia del Estado venezolano.

Por último, el incremento del tráfico de drogas en el país le ha convertido en la principal plataforma de salida de las rutas de la droga hacia la Unión Europea. De esta forma, se incrementa la inestabilidad y la inseguridad en el territorio venezolano, constituyendo un peligroso factor añadido a las tensiones políticas y sociales existentes en el interior del país.

En **Bolivia**, el 11 de septiembre de 2008, fueron asesinados una treintena de campesinos en Pando, cuyo gobernador fue arrestado, causando un tremendo shock en el país. La masacre dio lugar a que el gobierno y la oposición admitieran que era necesario recuperar la legitimidad del pueblo y se pusieran de acuerdo para impedir más derramamientos de sangre. Pocos días después, el 15 de septiembre, U.NA.SUR. celebró su primer encuentro de emergencia, expresando su apoyo al gobierno de Morales, condenando la violencia y urgiendo a las negociaciones oportunas para alcanzar una última solución.

El 25 de enero de 2009, el 61% de bolivianos aprobó la nueva constitución que recogía los derechos de los indígenas, garantizaba mayor control del gobierno sobre los recursos naturales y establecía algunos derechos para las autonomías regionales. Mientras los indígenas más radicales querían una completa independencia para los diferentes grupos de indígenas, la mayoría de las provincias de la Media Luna votaron contra la constitución.

Por otra parte, el pasado 2 de julio, la Comisión de la Confederación de los Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), exigió al Gobierno que se persone en la marcha para negociar y asegura que sólo aceptarán ya a Evo Morales como interlocutor válido. La marcha indígena continuaba de este modo su camino hacia La Paz para protestar contra la ley de Autonomías. El CIDOB reivindica 18 escaños especiales para grupos étnicos en la Cámara de Diputados.

El intento de diálogo entre el Gobierno y los dirigentes de la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) no ha prosperado y continúa la marcha de protesta contra el ejecutivo de Evo Morales. Esta polarización de Bolivia puede llegar a producir una parálisis política puesto que el presidente se arriesga a que las protestas de la izquierda y de la derecha se unan así como a incrementar la probabilidad de que el descontento se convierta en una protesta violenta.

La nueva constitución de **Ecuador** finalizó con el estancamiento existente entre el legislativo y el ejecutivo, en cuanto a las divisiones de poder democráticas, al incrementar el poder presidencial que le permite poder disolver el Congreso y convocar elecciones. Permite al presidente Correa ser elegido en dos periodos más hasta el 2017. Asimismo, garantiza al presidente el control de la economía colocando al Banco Central bajo la presidencia, dando un importante peso a las comunidades indígenas (35% de la población).

También le ha permitido tener un control, aplicando una política nacionalista, sobre los recursos naturales e incrementar el mismo sobre la producción de petróleo que representa el 60% de las exportaciones. Algo similar está ocurriendo con la minería. Por otra parte, ha incrementado sustancialmente los gastos sociales así como ha disminuido la pobreza en el país desde un 40% al 32%. Sin embargo, no queda claro si la nueva constitución garantiza los canales democráticos adecuados para la población por lo que pueden aparecer protestas sociales.

Por otra parte, el pasado 25 de junio, la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CO.NA.I.E.), realizó una marcha pacífica con alrededor de 3.000 delegados de las Nacionalidades y Pueblos indígenas, trabajadores, estudiantes y otras organizaciones sociales en la ciudad de Otavalo, en rechazo rotundo a las políticas que viene implementando el presidente de la República, Rafael Correa, en relación al movimiento indígena y sectores más empobrecidos.

A este planteamiento hay que añadir que el CO.NA.I.E. ha ratificado los avances en el proceso de lucha hasta construir el verdadero Estado Plurinacional, que garantice el derecho de todos los ecuatorianos, entendiendo que el país es mega diverso, multicultural, multilingüe tal y como se consagra en la constitución.

Perú ha desbancado a Colombia como primer productor mundial de coca, con 119.000 toneladas en 2009, de acuerdo con el informe de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), del pasado 23 de junio, aunque los cultivos de coca en los países andinos cayeron un 5%, con una reducción de 167.000 hectáreas en 2008 a 158.000 en 2009.

Este hecho significa que ha fracasado la política antidroga llevada a cabo en Lima en contra de la realizada por Bogotá cuyo resultado está muy influenciado por las medidas efectuadas en el Plan Colombia, financiado y apoyado por Estados Unidos.

Sin embargo, el reto más fuerte que se le presenta en estos momentos al presidente Alan García se halla en el resurgimiento del grupo insurgente de Sendero Luminoso, que ha vuelto a la lucha con una cantidad estimada de 600 guerrilleros. La respuesta militar ha sido criticada desde varios sectores que se inclinan porque la situación debiera ser manejada por la policía.

La actual crisis institucional que actualmente está viviendo **Nicaragua**, se inició a raíz de las elecciones municipales de noviembre de 2008, que la oposición denunció como fraudulentas. Entonces, los opositores decidieron no tramitar en el legislativo la renovación de ningún cargo institucional en protesta por el resultado de dichos comicios.

El boicot empeoró cuando la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (C.S.J.) anuló, ya en octubre de 2009, el artículo que prohíbe la reelección presidencial, posibilitando así la reelección como presidente de Daniel Ortega, en 2011.

A causa de esta parálisis, el presidente nicaragüense aprobó un decreto por el cual prorrogaba en sus cargos a los miembros de varios poderes del Estado a los que se les ha vencido o estaba por vencer el mandato. En dicho decreto, confirma, entre otros, en sus cargos a tres magistrados de la C.S.J. y al pleno de árbitros del Consejo Supremo Electoral, acusados por la oposición de fraude en las elecciones municipales de 2008.

La detención irregular de cinco alcaldes y una decena de vicealcaldes y concejales en el territorio nicaragüense, durante el pasado mes de junio, por no apoyar la reelección del presidente Ortega para el 2011, confirma el atropello de las instituciones democráticas por parte del actual presidente de Nicaragua.

CONCLUSIONES: APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA

En la primera década de este nuevo siglo, los Gobiernos latinoamericanos han hecho una política económica ortodoxa y sostenible que les ha permitido sobrellevar la crisis financiera y económica con holgura. Las previsiones hasta 2020 señalan que la región tendrá un crecimiento acumulativo del 3,5% y la renta per cápita pasará de 12.000 dólares a 26.000. En concreto, América Latina y el Caribe se hallan ante una década decisiva.

En el momento actual, la estrategia contra las nuevas amenazas que afectan a los países de América Latina se debe llevar a cabo en varios frentes ya que, por un lado, las amenazas son distintas y complejas y, por otro, atañen de manera muy diferente a los países latinoamericanos. La estrategia debe ser regional, no local, preventiva más bien que destructiva, eliminando las causas de las amenazas antes que las consecuencias. Entre otras medidas que se podían llevar a cabo destaco las relacionadas a continuación.

En primer lugar, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la recuperación del imperio de la ley, junto con la promoción de políticas tendentes a la reducción de la pobreza, la desigualdad económica y la exclusión social, se convierten en medidas imprescindibles para la superación de la crisis de gobernabilidad que padecen algunos países latinoamericanos y, en consecuencia, para el refuerzo de la seguridad.

Las instituciones como el poder judicial y la policía junto a los organismos de asistencia social deben ser reforzadas en la región como acciones a llevar a cabo para alcanzar aquellos objetivos de desarrollo económico y social que son el mejor antídoto a las crisis de seguridad.

Es preciso integrar todos los elementos del Estado para hacer frente a las nuevas amenazas. Desde las medidas políticas a las policiales, pasando por las económicas, diplomáticas, culturales, sociales o militares. Las Fuerzas Armadas se debieran utilizar cuando no son suficientes los otros instrumentos del Estado. En este sentido, el utilizar directamente, como norma, a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la droga, por ejemplo, cuando no están preparadas para ello puede ser contraproducente como ya se está viendo en algunos países latinoamericanos –México, Honduras o El Salvador–.

Por otro lado, los nuevos tiempos están exigiendo caminar a través de iniciativas multilaterales complementando las bilaterales. Se consigue una mayor eficacia en los resultados puesto que, por una parte, elimina suspicacias en las relaciones y, por otra, promueve el diálogo, la cooperación o la asociación entre distintos países ante intereses comunes, objetivo prioritario de la integración latinoamericana.

A corto plazo, resulta indispensable integrar todos los esfuerzos que se están haciendo a través del Plan Colombia, en Colombia, Plan Mérida, en México y de los programas nacionales de “Plan Escoba”, en Guatemala, “Mano Dura”, en El Salvador, y “Libertad Azul”, en Honduras. Es decir, coordinar y sistematizar los planes y medidas ya existentes, buscando el esfuerzo colectivo para alcanzar los resultados más eficientes.

A medio plazo, la mejor forma de combatir estas nuevas amenazas, consiste en conseguir que todos los países latinoamericanos establezcan un frente común contra ellas. Hacerlas frente como un todo, por medio de las nuevas instituciones que se están desarrollando para alcanzar la integración plena de ALC, a través de un proceso de geometría variable – SICA, Mercosur; Grupo de Río, Comunidad Andina o U.NA.SUR.– y cuya máxima ambición se ha materializado en las Cumbres de 2008 en Costa de Sauipe (Brasil) y 2010 en Cancún (México), donde están incluidos los 33 Estados de América Latina y el Caribe.

En un nivel más elevado, como muestra el informe de la ONODC para el caso del narcotráfico, como nueva amenaza más peligrosa, que lo podemos utilizar como punta de lanza, para el próximo futuro hay que acometer el problema desde una perspectiva global en la que el papel del subcontinente, el de Estados Unidos y el de la Unión Europea –productores y consumidores– en coordinación y cooperación, se consideran trascendentales. La prevención e inteligencia, serán los dos campos en los que se ganará, o perderá la guerra contra las drogas.

En ALC, en el combate contra las nuevas amenazas, es preciso implantar una nueva dinámica, una nueva actitud. Al ser un problema de Estado, no se debe delegar estos asuntos en la policía, cerrando los ojos a una cuestión que está contaminando a toda la sociedad llegando a poner en jaque a la democracia.

En definitiva, la década entrante de ALC va a estar caracterizada por el combate a las nuevas amenazas donde la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado tendrá una alta prioridad. La aproximación estratégica que se sugiere supone un cambio de rumbo sustentado en tres postulados:

- a). Uso de todos los instrumentos del Estado –todo el poder del Estado–, desde el inicio;
- b). Hacer frente a las nuevas amenazas como un todo único; y
- c). La respuesta debe ser multilateral, con geometría variable, antesala de toda la ALC integrada como una entidad geopolítica plena.

Esto permitiría que, una vez solucionados sus problemas internos, ALC podía mirar más al exterior, proyectarse con mayor intensidad hacia el mundo, hacia la comunidad internacional, como una realidad geopolítica única, tratando y mirando de tu a tú a los grandes jugadores planetarios, ya sea a los Estados Unidos, a la Unión Europea o a China. Constituiría el futuro más prometedor para América Latina y el Caribe.-

BIBLIOGRAFÍA

Globalización y violencia en América Latina. Debilidad estatal, inequidad y crimen organizado inhiben el desarrollo económico. Francisco Rojas Aravena. Secretario General del FLACSO. Revista de Pensamiento Iberoamericano N.^{to} 2. 2008.

Strategic Survey 2009. The Annual Review of World Affairs.

<http://prontus.lanacion.cl/la-globalizacion-de-las-maras/noticias> 11/10/2009.

<http://lacomunidad.elpais.com/marasyotrosgrupos/25/05/10>

La lucha extremista echa mano de la propaganda y de la demografía. Mario Fuentes Destarac. El Periódico 10/05/10. Guatemala.

Los caminos en la lucha contra las drogas. Rogelio Núñez Castellano.
<http://revistatenea.es/02/07/10.->



UNA APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD REGIONAL¹

Mariano C. Bartolomé²

La evolución del gasto militar, las “nuevas amenazas”, los conflictos interestatales y la situación de las instituciones multilaterales de la región, conforman las pautas de proximidad a la seguridad regional.

INTRODUCCIÓN

El escenario latinoamericano, en materia de Defensa y Seguridad, exhibe un conjunto de características generales, cuya observancia se comprueba en los diferentes países que integran el área.

La primera de esas cualidades remite a la vigencia de regímenes políticos democráticos, con el consecuente control civil sobre las Fuerzas Armadas. En segundo término, se observa la modernización y actualización de los andamiajes normativos vigentes, aunque atendiendo siempre a las características específicas e intransferibles de cada caso, dando lugar a una región extremadamente heterogénea; aún cuando no es objeto de estudio del presente trabajo, es necesario destacar que la República Oriental del Uruguay se ha sumado a este proceso con la sanción, en febrero del corriente año, de la Ley Marco 18650.

Podríamos mencionar una tercera cualidad, que refiere al compromiso de las naciones de América Latina con la resolución de sus disputas de modo pacífico y negociado; en el espacio sudamericano ese compromiso se consagró con el concepto de “Zona de Paz”³. En este marco jugó un rol excepcional una densa malla de Medidas de Construcción de Confianza

¹ El presente trabajo se basa en la conferencia “Seguridad Regional: aproximaciones y distintos enfoques sobre la temática”, dictada por el autor el 5 de agosto de 2010 en el Centro de Altos Estudios Nacionales (C.A.L.E.N.), en la ciudad de Montevideo.

² Licenciado en Relaciones Internacionales, graduado en 1988 por la Universidad del Salvador (Bs.As., Argentina); Máster en Sociología; Ph.D. en Relaciones Internacionales. Docente en varias universidades argentinas en temas de Seguridad Regional e Internacional, Teoría de las Relaciones Internacionales y Política Internacional Contemporánea. Profesor invitado de la Universidad de Santiago de Chile y del Colegio Interamericano de Defensa (Washington, DC). Autor de un centenar de artículos sobre política internacional en medios especializados de Argentina, Brasil, Chile, EE.UU., Venezuela, España y Colombia. Co-autor y autor único de varios libros, algunos editados en Argentina, Brasil, Chile y EE.UU. Integrante del Registro de Expertos (área Seguridad Internacional) y Pares Evaluadores de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Consultor independiente sobre temas de política internacional. marianobartolome@yahoo.com.ar
Fecha de presentación del artículo: agosto de 2010.

³ América del Sur en su conjunto se constituyó en Zona de Paz en julio de 2002, en ocasión de su Segunda Reunión de Presidentes, realizada en Guayaquil. Obraron como antecedentes el Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación (1989) y la Declaración del MER.CO.SUR., Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de Armas de Destrucción Masiva (1998).

y Seguridad (CSBMs), que llegaron a su máxima expresión con el diseño de una iniciativa militar combinada: la Fuerza de Paz Binacional “Cruz del Sur”, entre Argentina y Chile.

Empero, más allá de estas características generales, se registran en la región acontecimientos y procesos que alteran los patrones de regularidad vigentes, demostrando que dentro de sus límites geográficos los asuntos de la Defensa y Seguridad exhiben un importante grado de dinamismo.

El presente trabajo tiene como meta reparar algunos de esos fenómenos, seleccionando el incremento sostenido del gasto militar y sus repercusiones; la vigencia de insurgencias armadas tradicionales, y la aparición de otras nuevas; el auge de la criminalidad organizada; la persistencia de conflictos interestatales severos; y la endeble situación de las instituciones multilaterales regionales concebidas para lidiar con estas cuestiones.

EL INCREMENTO DEL GASTO MILITAR

De acuerdo al Balance Militar 2010 emitido por el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres (IISS), los gastos latinoamericanos en materia de armamento treparon de US\$ 39,073 mil millones en el año 2008, a US\$ 58,048 mil millones en el siguiente ejercicio anual. Aunque esto representa apenas el 1,35% del PIB regional, un porcentaje bajo de acuerdo a los estándares globales, supone un incremento del 32% anual.

Los principales contribuyentes a este gasto fueron Brasil, Chile, Colombia y Venezuela. Este último marcó la novedad al anunciar US\$ 5 mil millones de compras a Rusia. Precisamente Rusia se consolida como proveedor de equipos bélicos a América Latina, logrando operaciones con Venezuela, Perú, Brasil, México y Colombia; además, negocia otros acuerdos con Bolivia, Uruguay y Ecuador.

De acuerdo a otra fuente, en este caso el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), las transferencias de armas hacia América Latina se incrementaron en un 150 % en los últimos cinco años (2005-2009) respecto al lustro anterior, lo que refleja una tendencia al alza tanto en gasto militar como en órdenes de compra en la región. Según la entidad sueca, las regiones que más armas recibieron en el período 2005-2009 fueron Asia y Oceanía (41%), Europa (24%), Oriente Medio (17%), América (11%) y África (7%).

Discriminados por países, los gastos fueron de la siguiente manera:

GASTO MILITAR EN AMÉRICA DEL SUR				
	PAÍS	GASTO US\$ MILLONES	VARIACIÓN INTERANUAL	PORCENTAJE PBI
1°	Brasil (*)	27,124	+ 16	1,5
2°	Colombia	10,055	+ 11	3,7
3°	Chile	5,683	- 5	3,5
4°	México	5,490	+ 11	1,0
5°	Venezuela	3,254	- 25	1,4
6°	Argentina	2,608	- 6,5	0,8
7°	Ecuador	1,821	+ 18	2,8
8°	Perú	1,502	+ 8,3	1,2
9°	Uruguay	0,496	+ 24	1,3

(*) A nivel global, Brasil ocupa el puesto 11° en materia de gasto de armamento.

Fuente: *Elaboración del autor en base a datos de SIPRI.*

Lo verdaderamente importante del gasto militar en América Latina no gira en torno a la pregunta “cuánto”, sino respecto al interrogante “para qué”. Pues a partir de los guarismos presentados se ha dicho que en la región se registran situaciones de armamentismo y carrera armamentista. Desde nuestra perspectiva, la primera de esas proposiciones es correcta, pues técnicamente refiere al incremento progresivo del número y/o la calidad de las armas que posee un país. Pero no ocurre lo mismo con la segunda proposición, ya que una carrera armamentista supone una competencia entre dos o más Estados para obtener una supremacía militar frente a la/s contraparte/s, en una lógica de acción y reacción.

No es objetivo de este trabajo describir las compras de armamento que efectuaron los diferentes países de América Latina, aunque sí interesa mostrar las múltiples causas que pueden subyacer a esas adquisiciones:

- El reemplazo de material obsoleto o que está llegando al fin de su vida útil (Chile, Perú, Brasil, Venezuela, Colombia).
- La percepción de EE.UU. como un oponente hostil, en base a considerandos ideológicos (Venezuela).
- La sustitución de proveedores, por razones políticas o económicas (Brasil, Venezuela).
- Las donaciones y oportunidades de venta especiales (Bolivia, Ecuador).
- El combate contra organizaciones insurgentes o criminales (Colombia, Perú).
- La ocupación de espacios geográficos vacíos o carentes de presencia estatal efectiva (Brasil, Bolivia).
- La búsqueda de prestigio y la optimización del status internacional del país (Brasil).
- La participación en operaciones multinacionales (Argentina, Uruguay).
- La preservación de recursos naturales escasos, percibidos como vulnerables a apetencias exógenas (Brasil).

Sin embargo, no es esa la lectura del gobierno de Perú, que acusa a su homólogo de Chile de fomentar una carrera armamentista entre ambas, imputación que desde Santiago se rechaza. Así se perfila uno de los dos “dilemas de seguridad” vigentes en la región; el otro se registra entre Colombia y Venezuela, en el otro extremo del arco andino. En estos casos, las decisiones que adopta una nación en el ejercicio soberano de su derecho a dotarse de los medios que la hagan sentir segura, generan inseguridad en un país vecino, de manera involuntaria.

Por iniciativa peruana, la cuestión del armamentismo fue tratada en la cumbre celebrada a principios de mayo por la Unión de Naciones Sudamericanas (U.NA.SUR.). Horas antes de iniciarse este cónclave, los cancilleres de ese país y Chile sostuvieron un primer diálogo formal y exploraron la implementación de un mecanismo “2+2”⁴ y de un sistema que compare de manera equivalente los gastos en defensa. Ambas ideas ya habían

⁴ Mecanismo que reúne a los titulares de Defensa y de Relaciones Exteriores de ambos países.

sido exploradas en años anteriores, pero fueron dejadas de lado cuando recrudeció la controversia por el límite marítimo bilateral: la suspensión de las reuniones “2+2” fue decidida por el presidente chileno Ricardo Lagos, mientras el sistema de comparación fue desechado por su par peruano Alejandro Toledo.

Hay que destacar que en la región se observaba un clima favorable a la adopción de un sistema de comparación de gastos de defensa, tal cual se había observado en la reunión que poco antes había celebrado en Guayaquil el Consejo de Defensa Sudamericano (C.D.S.) de la U.NA.SUR. Esa iniciativa la impulsaron Venezuela, Bolivia y Ecuador, preocupados no por disminuir las fricciones entre Perú y Chile, sino por neutralizar el entendimiento militar entre EE.UU. y Colombia, que –en sus palabras– conspira contra la estabilidad regional.

El tema volvió a plantearse en el mes de junio, en esta ocasión en la XL Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) que se desarrolló en Lima bajo el nombre de “*Paz, seguridad y cooperación en las Américas*”. Esa reunión abordó los reclamos peruanos en torno a la presunta existencia de una carrera armamentista en la región. El mandatario local Alan García planteó el problema en la conferencia inaugural, considerando fundamental que los países miembros del organismo analicen una limitación de la compra de armas, honrando el concepto de “Zona de Paz”. Y sostuvo que para ello debe ponerse sobre la mesa, con transparencia, qué es lo que cada uno compra y para qué lo hace.

Por otro lado, García consideró como un triste consuelo que ante el planteo de limitar o no comprar armas, se argumente que América Latina es la región del mundo con menos gastos militares. Al mismo tiempo advirtió que desde que se creó la U.NA.SUR. la región en su conjunto ha comprado US\$ 25 mil millones en armas nuevas y se prepara a erogar en los próximos cinco años otros US\$ 35 mil millones con igual finalidad. En la visión del peruano, con este último monto se podría sustentar a 10 millones de familias latinoamericanas, que suman unas 50 millones de personas, dotándolas de agua potable, electricidad, educación y salud integral por los próximos 20 años.

Esos alegatos no fueron oídos. En Lima no se condenó al armamentismo y se subrayó la soberanía de cada país para establecer sus prioridades en materia de defensa⁵. José Miguel Insulza, Secretario General de la O.E.A., insistió en señalar que no había necesidad de desarme en la región, por cuanto no había una carrera armamentista, limitándose a proponer la implementación de mecanismos que transparenten los gastos militares. En sus palabras: “*Que los países respeten sus compromisos de reportar cualquier compra de armamento y de informar con respeto al cumplimiento de las medidas de confianza que ya existen en el sistema interamericano*”.

Pese al contratiempo que supuso para Perú que no prosperara su moción, su mandatario subrayó que el país seguirá llevando ese tema a todos los foros internacionales, abogando por una reasignación del dinero destinado a la compra de armas a problemas tales como el deterioro ambiental; la inequidad social; el subdesarrollo económico.

⁵ De acuerdo a algunos rumores, la propuesta antiarmamentista del presidente anfitrión fue morigerada por exigencia de EE.UU., con un 90 % del gasto militar, y Brasil en segundo lugar.

NUEVAS Y VIEJAS INSURGENCIAS ARMADAS

La historia política de América Latina durante buena parte del siglo XX ha estado caracterizada por la vigencia de virulentas insurgencias armadas que, en la segunda mitad de ese período, se encuadraron en la contienda interhegemónica protagonizada por EE.UU. y la entonces existente Unión Soviética. El fenómeno insurgente continúa vigente en la región, concentrado en el ámbito sudamericano, alternando casos tradicionales con otros nuevos.

Venezuela es uno de los nuevos escenarios de la insurgencia armada. A mediados del mes de enero apareció en un noticiero de la TV colombiana el video de un grupo armado, que se definió como una guerrilla urbana denominada *Movimiento Revolucionario de Liberación Carapaica*, de postura contraria al gobierno⁶. No existe mucha información sobre esta organización, pero aparentemente existen más de treinta agrupaciones similares, surgidas en las áreas marginales de Caracas, sobre todo el barrio “23 de enero”, sumando más de 2 mil efectivos.

De acuerdo a ciertas versiones, la aparición del Movimiento Carapaica y otros grupos similares responde a una iniciativa del Poder Ejecutivo concebida tras el intento de golpe de Estado de 1992, con el objetivo de defender el proceso bolivariano. Incluso, se sugiere que uno de sus principales referentes es un agente de la policía caraqueña que goza de cierta inmunidad política⁷. Estas versiones fueron desmentidas desde la organización, indicando que su origen data de 1989 como una forma de lucha social.

Por lo pronto, en su aparición televisiva del mes de enero Carapaica difundió un mensaje desafiante y criticó al gobierno de Hugo Chávez indicando que muchos de sus funcionarios se enriquecen ilícitamente al tiempo que se proclaman socialistas y revolucionarios. En consecuencia, le exigió al mandatario la rectificación del rumbo del proceso bolivariano, comenzando por la destitución inmediata de los miembros corruptos de su entorno.

Otro caso novedoso de insurgencia armada es el llamado “neoparamilitarismo”, aunque este nombre genera importantes desacuerdos⁸. En cualquier caso, la referencia es a las nuevas bandas criminales que están estructurándose en diferentes puntos de la geografía nacional, y en cuyo seno confluyen paramilitares desmovilizados; delincuentes comunes y bandas de traficantes. A tal punto estas alianzas son preocupantes, que son explícitamente mencionadas por la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas en Colombia en su informe anual de 2009.

⁶ El grupo debe su nombre a un indígena que luchó contra la conquista española junto al cacique Guaicaipuro.

⁷ La referencia es a un tal Juancho Montoya. Ver ésta y otras presuntas conexiones con el poder político en “La conexión carapaica”; *El Universal*, 13 de junio de 2010.

⁸ La O.N.U. considera inadecuado que toda la nueva criminalidad colombiana sea catalogada como neo paramilitarismo, la reedición de los paramilitares o la continuidad de esto. El argumento que da es que “no hay homogeneidad en la conformación, propósitos, métodos y actividades de estos grupos; es dable encontrar estructuras militares o cuasi militares, mafiosas, sicariales y diversidad de propósitos: extorsión, territorio, comercio minorista de drogas ilícitas, narcotráfico, redes de prostitución, entre otros. Se trata de no calificar de paramilitares a toda banda delincencial organizada en Colombia; ello no niega las exigencias para castigar a quienes incumplen los compromisos del proceso de desmovilización, ni la intensidad con la que hay que combatir la delincuencia”.

El caso paradigmático está constituido por las autodenominadas “Águilas Negras” de Colombia, prácticamente desconocidas⁹. Bajo esa denominación se agrupan más de una veintena de entidades criminales de diferente tamaño y carentes de identidad ideológica, distribuidos por toda la geografía nacional. Una señal de su peligrosidad está dada por la existencia de una unidad policial de elite para combatirlos (“Bloque de Búsqueda”) en su lugar de origen, el Norte de Santander.

En junio de este año, las Águilas Negras amenazaron a más de setenta ONGs vinculadas a las labores en materia de Derechos Humanos en Colombia, declarándolas “objetivo militar”, entre ellas la conocida Oficina de Washington sobre América Latina (WOLA)¹⁰; concretamente, prometieron “asesinar” y “desaparecer” a todo activista que trabaje en el país en el tema del desplazamiento forzoso en Colombia, un drama que afecta a casi 5 millones de personas. Acompañando la exigencia, fueron asesinados dos personas que trabajaban por la causa de los desplazados.

Como respuesta, WOLA ratificó su compromiso con la situación colombiana y, aún reconociendo el esfuerzo del gobierno colombiano por garantizar la seguridad de los activistas de Derechos Humanos, le solicitó al Departamento de Estado que no certifique a Colombia en materia de Derechos Humanos, lo cual repercutiría negativamente en la ayuda policial y militar que la Casa Blanca le proporciona al Palacio de Nariño¹¹.

El tercer caso que debe mencionarse, en relación a nuevas insurgencias armadas en el espacio sudamericano, es el de Paraguay, que difiere de los dos anteriores en no ubicarse en el arco andino. Allí emergió una singular organización denominada Ejército Popular Paraguayo (EPP), fruto del reagrupamiento de cuadros de Partido Patria Libre (PL), tristemente célebre por ejecutar el secuestro y asesinato de Cecilia Cubas. Aunque el EPP se autodefine como revolucionario de principios marxista-leninistas, con elementos autóctonos asociados a la imagen del Mariscal Francisco Solano López, sus actividades están claramente orientadas al lucro mediante la comisión de actividades ilegales. En relación a esta orientación las autoridades paraguayas aseguran que el grupo está vinculado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y sus miembros reciben de la contraparte entrenamiento en combate rural y ejecución de secuestros extorsivos.

Sobre este punto, el EPP cobró cierta notoriedad en septiembre del año 2008 cuando raptó al importante ganadero Luis Lindstron en la zona de Tacuatí, por el que cobró un rescate de US\$ 130 mil. La subestimación gubernamental de la gravedad de los hechos facilitó un fortalecimiento de la organización, que un año más tarde logró mantener en cautiverio a un importante ganadero por más de tres meses, cobrando un rescate de US\$ 550 mil, una cifra 400% más alta que la obtenida en la operación anterior.

⁹ Un buen trabajo en este sentido es “¿Qué son las Águilas Negras?”, *Semana* 18 de agosto de 2007. Disponible en http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=105663

¹⁰ Otras organizaciones amenazadas por las Águilas Negras fueron la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES); el Instituto de Estudios para el desarrollo y la Paz (INDEPAZ); la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (AFRODES) y el Movimiento Nacional de Víctimas (MOVIC), entre otros.

¹¹ Otra repercusión negativa, aunque no solicitada por WOLA, podría ser la no aprobación parlamentaria del Tratado de Libre Comercio con Colombia (TLC), firmado en noviembre de 2006, con el argumento de que Colombia no protege suficientemente a los sindicalistas y a los defensores de los Derechos Humanos.

En abril de este año, tras la invasión del EPP a una estancia que culminó con el asesinato de cuatro personas, el Poder Ejecutivo paraguayo promovió ante el Congreso la declaración del “estado de excepción” en la zona septentrional del territorio nacional. La iniciativa derivó en el despliegue de más de tres mil efectivos militares que, sin embargo, no lograron detener a los principales líderes de la organización¹². Frente a esta acción del gobierno, el grupo insurgente emitió dos meses más tarde un comunicado en el cual ofreció una importante recompensa a quienes entreguen vivos o muertos a cualquier miembro de los tres poderes de la República, tildados de “verdugos del pueblo”; sobre todo al propio presidente Fernando Lugo.

Mientras tanto, el tema comenzó a generar preocupación en Brasil, cuyo gobernante “Lula” da Silva respaldó las decisiones de su homólogo Lugo, al tiempo que promovía en el Poder Legislativo la donación de varios aviones Tucano (especialmente aptos para operaciones de contrainsurgencia) a la Fuerza Aérea paraguaya. Una medida de la preocupación brasileña fue proporcionada por el actual titular del Senado, José Sarney, quien admitió temer que la presencia del EPP produzca una “colombianización” del Paraguay.

En la visión de ese senador y ex presidente (1985-1990), su país no puede dejar que se forme en su entorno ninguna fuente de inestabilidad ni permitir que en suelo guaraní se consoliden focos guerrilleros similares a los que caracterizan a Colombia y Perú, con las FARC y Sendero Luminoso (SL) respectivamente. *“Brasil se ha mantenido fuera de esa caldera. Aquí los narcos no lograron infiltrarse en las Fuerzas Armadas, en la Justicia y en el gobierno”*, expresó Sarney.

Precisamente SL y las FARC constituyen las dos insurgencias armadas tradicionales, todavía vigentes en América del Sur. La primera de estas organizaciones azotó a Perú desde comienzos de los años 80¹³, aunque en los últimos años abandonó sus postulados maoístas para volcarse a la criminalidad organizada.

Hace aproximadamente un decenio, un remanente senderista comenzó a operar en la selvática zona del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE), vinculándose cada vez más con el negocio del narcotráfico, sea brindando “protección” a los grupos criminales que operan en el área, o realizando sus propios procesamientos de coca. Esta línea está liderada por un guerrillero conocido como “José”, sucesor del mítico líder insurgente “Feliciano”, máximo jefe de la organización en el Valle en los años 90. Un lustro más tarde ese remanente retomó las acciones armadas con crecientes niveles de violencia, incluyendo

¹² El estado de excepción fue justificado en el Art. 288 de la Constitución que habla (entre otras cosas) de *“grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de esta Constitución o el funcionamiento regular de los órganos del Estado”*.

¹³ Sendero Luminoso nació a finales de la década de los sesenta con una clara filosofía maoísta, y siempre se ha autodenominado ‘Partido Comunista del Perú’, aunque también se trata de una derivación del Partido Socialista, fundado en 1928. Siempre ha buscado reemplazar las instituciones con un régimen revolucionario campesino comunista. En los ‘70 el movimiento tuvo un fuerte arraigo en varias universidades como la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, en la que Abimael Guzmán dictó filosofía; las del Centro en Huancayo y La Cantuta, la Nacional de Ingeniería y la Nacional Mayor de San Marcos. En los años ‘80 y ‘90 los violentos atentados del grupo guerrillero dejaron cientos de muertos entre campesinos, dirigentes regionales, autoridades y ciudadanos comunes y corrientes.

ataques a efectivos militares y policiales¹⁴. El Poder Ejecutivo, a su turno, comenzó a emplear en forma intensiva a sus Fuerzas Armadas para combatir este flagelo, ejecutando una iniciativa castrense de gran envergadura denominada “Operación Excelencia”, y creando la Región Militar del VRAE.

La evolución del panorama criminal en Perú es indisociable del devenir de la cuestión senderista. ¿Profundizará su vinculación con el negocio de las drogas, o se reencauzará hacia el campo político? Para responder este interrogante hay que tener presente que los jerarcas tradicionales de SL, hoy en prisión, desconocen como propios a los insurgentes que operan en el VRAE, tildándolos de mercenarios guiados por intereses personales. Así, frente a la postura encabezada por “José” se encuentra un ala política liderada por “Artemio”, seguidor de Abimael Guzmán y proclive a participar en las próximas elecciones nacionales de 2011.

Por último, las FARC. Esta organización guerrillera, la más antigua del hemisferio, sufrió importantes derrotas en los últimos ocho años, con particular énfasis en el cuatrienio 2007-2010. Esos reveses obedecieron a una creciente efectividad de las operaciones militares y policiales, sustentada en la interacción de diferentes factores. Desde nuestra perspectiva, entre esos elementos se destacan el empleo de tropas de elite con aquilatada experiencia; una adecuada Inteligencia, basada tanto en fuentes humanas (Humint) como en sofisticadas tecnologías; y un intensivo empleo del poder aéreo.

Según una evaluación reciente, entre los años 2002 y 2010 el grupo guerrillero pasó de tener 22 mil miembros a 8,6 mil; es decir, perdió 13,4 mil efectivos. De esta cifra, unos 10 mil serían desmovilizados, cerca del 5 % con más de 15 años de experiencia en la organización¹⁵.

Fuera de toda duda, el año 2008 fue el peor en la historia reciente de las FARC. En su transcurso falleció su mítico líder Manuel Marulanda (el famoso “Tirofijo”), reemplazado por Guillermo León Sáenz Vargas (“Alfonso Cano”); fueron abatidos Raúl Reyes, su lugarteniente y responsable de las vinculaciones externas de la organización, e Iván Ríos, ultimado por su propio guardaespaldas; desilusionada con el grupo, se entregó a las autoridades una de sus jefas más sanguinarias, Nelly Ávila Moreno (“Karina”); escapó de un campamento insurgente el congresista Oscar Lizcano, secuestrado (“Karina”); escapó de su carcelero personal, conocido como “Isaza”; y en una brillante operación militar, ejecutada sin disparar un solo tiro, recuperaron su libertad una quincena de rehenes de esta insurgencia, entre ellos Ingrid Betancourt.

Producto de esa sucesión de reveses, algunas voces vaticinaron una inminente desarticulación de las FARC, lo que hasta ahora no ha ocurrido. La continuidad de la organización ha sido atribuida a la densa estructura de apoyos que mantiene fuera de las fronteras colombianas, como fue comprobado en numerosas oportunidades a lo largo de los últimos meses.

¹⁴ Uno de los momentos álgidos de ese enfrentamiento tuvo lugar en septiembre ppdo., cuando el grupo insurgente derribó en plena selva un helicóptero militar Mi-17 de fabricación rusa, ocasionando la muerte de sus dos pilotos. El derribo se llevó adelante desde una distancia aproximada de 600 metros, mediante el uso de una ametralladora antiaérea Mag y lanzagranadas RPG, lo que da una idea de la capacidad bélica adquirida.

¹⁵ MACÍAS, Javier Alexander: “La mala hora de las FARC”; *El Colombiano*, 25 de julio de 2010.

Así, en febrero del corriente año el periódico bogotano *El Tiempo* difundió informes de inteligencia según los cuales las FARC mantienen contactos permanentes, por lo menos desde el año 2002, con cuatro organizaciones armadas bolivarianas con base en Venezuela: el ya mencionado *Movimiento Revolucionario de Liberación Carapaica*; el *Movimiento 28 de Abril*; las *Fuerzas Bolivarianas de Liberación*; y finalmente, la *Tropa Revolucionaria Cubano-Venezolana*. En el marco de tales vínculos, el Frente 33 del grupo le daría instrucción de combate a las organizaciones venezolanas.

Tres meses más tarde, en las cercanías de la ciudad amazónica de Manaus, se desmanteló una banda criminal que comercializaba drogas para las FARC. Según el periódico *O Estado de São Paulo*, las investigaciones desarrolladas por la Policía Federal (PF) brasileña confirmaron la existencia de bases permanentes de las FARC en las selvas septentrionales del país. El diario paulista aseguró, en base a documentos elaborados por el servicio de inteligencia de la PF, que los insurgentes comercializan cocaína en la selva brasileña; con el dinero obtenido, envían a Colombia armas, combustible, precursores químicos y diferentes equipamientos.

A fines del mes de junio el ministro panameño de Seguridad Pública, José Raúl Mulino, confirmó que las FARC usan parte de la zona fronteriza para descansar y comprar víveres, y que el anterior gobierno nacional no había autorizado a las fuerzas policiales la interdicción de los guerrilleros.

Pese a estos apoyos, y muchos otros que no consignamos aquí, las FARC no han logrado recuperar la capacidad operativa que tenían antaño, ni ejecutar en forma exitosa un golpe de cierta envergadura contra el gobierno, las Fuerzas Armadas o la institución policial. Un último intento en este sentido aconteció en el mes de marzo, cuando en Colombia se celebraron los comicios legislativos que determinaron cómo se conformaría el Congreso que acompañará la gestión del sucesor de Álvaro Uribe.

La jornada cívica podría haber devenido en un desastre, de haber tenido éxito el plan concebido por la organización insurgente de atentar contra Uribe en vísperas de las elecciones. A tal efecto reunió centenares de kilogramos de explosivos diversos en un depósito clandestino en el sureño departamento del Huila. El acto terrorista fracasó cuando la policía encontró los explosivos que debían usarse, junto a otro equipamiento. La jornada cívica se desarrolló con normalidad y arrojó como vencedor al oficialismo, representado por el Partido Social de la Unidad Nacional, que mantiene la mayoría en el Congreso por tercer período consecutivo.

Las falencias operativas de las FARC han coincidido con un sostenido esfuerzo gubernamental por neutralizarlas en forma definitivamente. En este marco, en el mes de junio el instrumento militar se apuntó un notable triunfo con la "Operación Camaleón", una acción comando ejecutada en un sector selvático que permitió el rescate militar de cuatro uniformados con más de 12 años de cautiverio¹⁶.

En las siguientes semanas, el blanco de la ofensiva militar fue el propio "Alfonso Cano". En el marco de un ataque nocturno a un campamento situado en un punto de la

¹⁶ Los rehenes liberados fueron el teniente coronel William Donato; el general Luis Mendieta; el coronel Enrique Murillo, y el sargento Arbey Delgado.

Cordillera Central situado a 2.500 metros sobre el nivel del mar, al sur del Tolima, fueron abatidos doce guerrilleros de su anillo de seguridad, incluida su responsable Magaly Grannobles (“Marleny Rondón”).

A pesar de los esfuerzos gubernamentales, que parecieron intensificarse en las postrimerías de la gestión de Uribe, las FARC no han sido derrotadas. Asegurar lo contrario sería incurrir en el exitismo que siguió a la secuencia de éxitos obtenidos en el año 2008. Pero su situación es extremadamente grave: no se observa una conducción estratégica mínimamente efectiva; han sido desarticuladas muchas de sus principales estructuras, mientras las restantes carecen de capacidad para movilizarse y sólo parecen concentrarse en escapar de las ofensivas estatales; en cuanto a los integrantes de su conducción colegiada, numerosas versiones insisten en que ya abandonaron Colombia.

Si a ese precario de cosas se le suma los efectos colaterales de la última crisis diplomática entre este país y Venezuela (*vide Infra*), no sería raro que las FARC exploren algún tipo de negociación con el gobierno. De hecho, en el sitio *web* del Secretariado de la organización se colocaron tres videos fechados el 29 de julio, en los cuales el mencionado Alfonso Cano reitera su intención de sentarse a dialogar con el nuevo Poder Ejecutivo.

En los videos, Alfonso Cano plantea cinco puntos fundamentales sobre los cuales conversaría con el nuevo gobierno: las bases militares habilitadas a EE.UU.; los Derechos Humanos; el equilibrio ecológico; el modelo económico, y el régimen político vigente. Sobre esto último el jefe insurgente expresa: *“tenemos que hablar del régimen político para lograr entre todos los colombianos construir un sistema de convivencia democrática, que nos posibilite a todos participar”*. En respuesta, el vicepresidente electo, Angelino Garzón, indicó que el gobierno no tiene cerradas las puertas al diálogo. No obstante, argumentó que era necesario que las FARC abandonaran prácticas como el secuestro y la utilización de niños en la guerra, entre otras violaciones al Derecho Internacional Humanitario.

EL FLAGELO DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La enorme gravedad adquirida por el crimen organizado en nuestro subcontinente fue confirmada recientemente por José Miguel Insulza, Secretario General de la O.E.A. En un mensaje leído ante la VIII Reunión de Ministros de Justicia de las Américas, celebrada en Brasilia, el diplomático chileno afirmó que la criminalidad afecta directamente la vida de los ciudadanos, y en consecuencia socava las bases de la democracia, razón por la cual debía ser combatida con rigor. En ese cónclave se atribuyó al crimen organizado la mayor parte de los homicidios violentos que se registran en América Latina, y que alcanzaron una tasa de 27 casos cada cien mil habitantes. También calcularon los fondos movilizados por el tráfico de drogas en la región en US\$ 320 mil millones anuales, una cifra que supera el Producto Interno Bruto (PIB) de muchos países latinoamericanos.

De acuerdo al último informe de la Junta de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) encargado de velar por el cumplimiento de la legislación internacional sobre drogas, América Latina continúa desempeñando un papel clave en lo referente al narcotráfico internacional.

Desde el punto de vista de la producción, ese organismo indicó que la fabricación total de cocaína en América del Sur disminuyó de 994 toneladas en 2007 a 845 toneladas en 2008¹⁷, el volumen más bajo desde 2003. De ese total, Colombia produjo potencialmente 430 toneladas; Perú, 302, y Bolivia, 113. En términos porcentuales, a Colombia le correspondió el 51% de la producción, frente al 36% de Perú y el 13% de Bolivia, respectivamente. En términos interanuales, mientras la producción boliviana de cocaína subió un 9% y la peruana un 36%, la colombiana disminuyó un 15%.

COCAÍNA EN AMÉRICA DEL SUR						
	Plantaciones ilegales (miles Has.)			Producción (Toneladas)		
PAÍS	Año 2008	Variación Interanual	Share	Año 2008	Variación Interanual	Share
Colombia	81	-18 %	48,3 %	430	-15 %	51 %
Perú	56,1	18 %	33,5 %	302	+6 %	36 %
Bolivia	30,5	+6 %	18,2 %	113	+9 %	13 %
Total	167,6	-8 %	100 %	845	-14 %	100 %

Fuente: *Elaboración del autor en base a datos de JIFE.*

Al mismo tiempo se informa de la incautación de 198 toneladas en Colombia y de 18 en el Perú; a esta última cifra se le pueden agregar las 27 toneladas incautadas en Ecuador, que no es un país productor sino de tránsito del estupefaciente de origen peruano. De esta forma, la producción neta de cocaína exportable en Colombia, principalmente a Estados Unidos y a Europa, sin tener en cuenta el consumo interno, es de 232 toneladas. La del Perú, 257. Es decir, actualmente Perú, y no Colombia, es el principal exportador de cocaína en el mundo.

En cuanto a plantaciones de coca, en el espacio sudamericano éstas cayeron un 8% en 2008, hasta las 167,6 mil Has., debido sobre todo a los éxitos registrados en Colombia. El 48,3% de la superficie total del subcontinente correspondió a Colombia; el 33,5% al Perú y 18,2% a Bolivia. En el caso colombiano, la tierra dedicada a la coca cayó un 18% hasta las 81 mil Has. Por el contrario, en Perú y Bolivia se registró por tercer año consecutivo un aumento de la extensión de los cultivos, lo que fue señalado con preocupación por el organismo internacional.

Específicamente en relación a Colombia, las cifras obtenidas en materia de lucha contra las drogas son las más positivas de los últimos 10 años. En su análisis, la JIFE destacó que el problema de la cocaína en Colombia está claramente vinculado al conflicto armado que vive el país, pues los grupos involucrados se financian mediante actividades de tráfico de drogas. Además de los guarismos consignados en los párrafos precedentes, en ese país la fabricación potencial de cocaína disminuyó 170 toneladas, o sea el 28%, a las referidas 430 toneladas. Y el porcentaje colombiano en la fabricación mundial de cocaína, del 51%, es el más bajo registrado en una década.

En lo que hace a Bolivia, la JIFE se mostró preocupada por el aumento de la superficie de coca cultivada, que se duplicó desde 2000 hasta llegar a las 30,5 mil Has. en 2008, un 6% más que el año anterior. Respecto a Perú, cuya superficie total de coca aumentó en un 45% en el lapso 1999-2008, hasta alcanzar las 56,1 mil Has., naturalmente el

¹⁷ La producción potencial es un cálculo estimado basado en la cantidad de cultivos frente a su rendimiento.

incremento de la producción de cocaína fue tomado por la Junta con gran preocupación, a punto tal de asegurar textualmente que si la nación inca *“mantiene su ineficacia en la erradicación de los cultivos de coca, en unos cinco o diez años podría pasar a ser el mayor productor mundial de cocaína, desplazando de ese lugar a Colombia”*.

El incremento de los cultivos ilegales de coca y la producción de cocaína en Bolivia y Perú puede ser entendido, al menos parcialmente, a partir del llamado “efecto globo” generado por los éxitos logrados en Colombia. Las repercusiones de los logros colombianos también se observan en Ecuador, hacia cuyas selvas se mudó parte de la logística de los traficantes. Así es que recientemente se encontró en la zona selvática de Esmeralda un submarino propiedad de los traficantes colombianos, de 30 metros de eslora y casi 3 metros de altura, concebido para trasladar hacia EE.UU. hasta 10 toneladas métricas de droga. La nave fue construida a base de fibra de vidrio y otros materiales compuestos y cuenta con aire acondicionado, una torre de observación y un periscopio.

A pesar de que las situaciones de Bolivia y Perú son igualmente preocupantes, en lo que se refiere a las tendencias crecientes en materia de cultivos ilegales de coca y producción de cocaína, los análisis y evaluaciones suelen ser mucho más severas respecto al primero de esos países. La causa de esta diferencia es clara: mientras no existen dudas sobre el compromiso de Alan García en combatir el narcotráfico, algunas visiones acusan a Evo Morales de tolerar (hipótesis de mínima) e incluso proteger (hipótesis de máxima) a ese flagelo.

La Casa Blanca ha criticado recurrentemente la conducta del gobierno boliviano en materia de drogas, recibiendo duras respuestas del Poder Ejecutivo de la nación altiplánica. A fines del mes de mayo, durante un acto en el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas¹⁸, Evo Morales afirmó que los gobiernos estadounidenses han protegido, encubierto y fomentado el narcotráfico en otras naciones para ejercer control político y chantajearlas. Morales comparó los US\$ 24 millones de ayuda antidroga que EE.UU. asignó en 2009 a Bolivia, con los US\$ 469 millones otorgados a Colombia. Y agregó que desde que la Agencia de Lucha contra las Drogas (DEA) abandonó el país en 2008, su gobierno había confiscado más de 13 toneladas de droga y destruido una gran cantidad de laboratorios, a pesar de sus exiguos recursos.

Las críticas también provienen de otros actores externos. Una importante fuente periodística de Brasil aseveró en junio que la carretera binacional que comunicará las localidades de Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, cuya construcción es financiada por el gobierno de Lula, constituirá un “narcocorredor” a través del cual ingresarán al gigante sudamericano importantes volúmenes de cocaína procedentes de su vecino. En función de esa acusación, el Senado brasileño aprobó convocar en audiencia a las autoridades federales y al Procurador General del Estado de Mato Grosso para investigar el caso.

Por lo pronto, la cuestión de esta “narcorruta” puede complicar las futuras relaciones diplomáticas bilaterales, si el sucesor de Lula es José Serra. Sucede que este

¹⁸ En Bolivia las tareas de interdicción son actualmente responsabilidad exclusiva de la Policía, a través de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN), aunque conscriptos de las Fuerzas Armadas participan en las tareas de erradicación de cacaos y prestan apoyo logístico a la labor de la fuerza antinarcóticos en el país. En los años 80, sobre todo durante el gobierno de facto de Luis García Meza, la interdicción estuvo a cargo de los militares.

candidato señaló que Morales conoce sobre el narcotráfico y, como mínimo, lo protege. “*Usted cree que Bolivia iba a exportar el 90% de la cocaína consumida en el Brasil sin que el gobierno de allá sea cómplice?*”, ironizó Serra en una entrevista a la *Red O Globo*.

En cuanto a las críticas de actores internos, desde la oposición se explica el aumento de las superficies de cultivo de coca y la producción de cocaína con las actitudes complacientes del actual Poder Ejecutivo, sobre todo en la zona del Chapare¹⁹. En ese escenario plagado de acusaciones, en el mes de junio los delegados de las seis federaciones cocaleras del Chapare, que agrupan unos 40 mil afiliados, reunidas en su décimo congreso, ratificaron el liderazgo de Morales como su Secretario Ejecutivo (por decimocuarta vez consecutiva) para el lapso 2010-2012.

Tras la toma de juramento, Morales destacó el aporte de los sindicatos cocaleros, a su programa de gobierno, agregando que éste no se detendrá. En sus propias palabras, “*este proceso es imparable, es irreversible, hemos hecho historia y seguiremos haciéndola*”. Terminó su discurso con la frase quechua “*causachun coca, huañuchun yanquis*”, que significa “*viva la coca, mueran los yanquis*” y es una de las consignas de los cocaleros del trópico cochabambino. Acto seguido, las seis federaciones referidas aprobaron en líneas generales un pedido para ampliar la producción de coca y su comercialización legal²⁰, aunque un próximo congreso tomará una decisión al respecto.

En el vecino país se registraron múltiples críticas a la actitud presidencial de retener la Secretaría Ejecutiva de las federaciones cocaleras, cuyas opiniones fueron rechazadas desde el oficialismo desde donde se aseguró que los dirigentes opositores pretendían manipular a la ciudadanía. Un ejemplo fue el senador opositor Germán Antelo, quien consideró inadmisibles que el presidente de todos los bolivianos, también lidere a los cocaleros en momentos en que crece la violencia en el país por causa del narcotráfico. Las reprobaciones también provinieron de sectores autonomistas como el cruceño, desde donde se alertó que la reelección de Morales al frente de las federaciones de cocaleros podría generar que Bolivia pase a convertirse en una gigantesca fábrica de cocaína, ya que los productores de hoja de coca tendrán el permiso y el libre albedrío para disponer de la materia prima que producen en esa zona²¹.

¹⁹ Una ley de 1988 declaró a la zona de Yungas como espacio legal para la plantación de coca y limitó los cultivos a 12 mil Has. para usos tradicionales; sin embargo, en 2004, cuando aún líder a los cultivos de coca fue el gobierno entonces reconociera parcelas de cultivo de coca equivalentes a 3,2 mil Has. a cocaleros del Chapare. Ya como mandatario, elevó el cultivo legal a 7 mil Has. para luego prometer un aumentarlo a 20 mil Has.

²⁰ Actualmente existen en Bolivia dos mercados legales para la comercialización de coca en Villa Fátima (La Paz) y Sacaba (Cochabamba). La idea es expandir esos mercados a los nueve departamentos nacionales. A ese efecto la Dirección General de la Coca e Industrialización (DIGCOIN) deberá buscar el emplazamiento y establecer los nuevos mercados, que complementarán a los actuales.

²¹ Hacia fines del año pasado el diputado opositor Arturo Murillo, de Unidad Nacional (UN), acusó al gobierno de Evo Morales de tolerar la expansión de los cultivos de coca en el Chapare hasta las 35 mil Has., generando una reducción prácticamente a cero de productos alternativos como el palmito, el café especial, la fruta deshidratada, el banano, el plátano, la piña y el cacao orgánico. La razón de esta reducción obedece a que ninguno de esos productos puede competir en términos de rentabilidad con la coca. Este legislador también alertó que la expansión de los cocaleros estaba generando daños en ecosistemas particularmente frágiles, deforestación, pérdida de biodiversidad y erosión del suelo.

Fuera del área sudamericana, en lo que hace a América del Sur, la JIFE señaló en su informe anual 2009 que el narcotráfico se convirtió en un problema de seguridad para la región, donde el negocio ilícito está bajo control de pandillas locales (“*maras*”) en alianza con cárteles mexicanos. En el marco de esas asociaciones, por el istmo no sólo se trafican drogas, sino también precursores en forma de preparados farmacéuticos.

En los últimos tiempos se observó un preocupante aumento de la violencia tanto entre fuerzas policiales y *maras*, como entre estas últimas. El caso más extremo tuvo lugar en El Salvador a mediados del mes de junio, cuando las *maras* atacaron autobuses de transporte público, baleando a los pasajeros y luego quemando los vehículos, con un saldo de 17 ciudadanos muertos, muchos de ellos niños²². Estas agresiones se perpetraron a pesar del despliegue de aproximadamente 4 mil efectivos de las Fuerzas Armadas, movilizados en refuerzo de las instituciones policiales.

La policía aún desconoce los móviles, aunque podría tratarse de una advertencia a los empresarios de autobuses que se niegan a efectuar pagos por “protección” de naturaleza extorsiva. En todo caso, las acciones fueron tipificadas como hechos de terrorismo orientados a desestabilizar al país y lesionar sus instituciones democráticas por parte del Presidente de la Nación, Mauricio Funes, y el director de la policía salvadoreña, Carlos Ascencio.

Pese al deterioro de las condiciones de seguridad mesoamericanas, producto del auge de la criminalidad organizada, México es el caso más preocupante en este sentido. Es que por su territorio circula del 30% al 40% de la heroína y del 75% al 90% de la cocaína que ingresa al mercado estadounidense; en sentido inverso, desde la potencia hegemónica fluyen más al sur del Río Bravo importantes lotes de armamento²³.

En México despliegan sus actividades seis grandes organizaciones criminales, que puján entre sí y contra las fuerzas estatales, por el control de los negocios ilícitos: los carteles del Golfo, Tijuana, Juárez y Sinaloa, la Familia Michoacana y los Zetas. La violencia vinculada a esta situación ha dejado más de 22.700 muertos desde fines de 2006, cuando el presidente Felipe Calderón lanzó su ofensiva contra los carteles de las drogas²⁴. El año 2009 fue el más violento en esta materia, con 9.635 asesinatos, mientras sólo entre los pasados meses de enero y marzo se registraron 3.365 homicidios, proyectando una tendencia anual superior a los 13 mil casos.

²² Según el presidente de la Federación de Empresarios y Transportistas Salvadoreños, Catalino Miranda, su sector ha sido la principal víctima de los pandilleros, quienes en el 2009 cobraron US\$ 18 millones por extorsiones. Agregó que ese año fueron asesinados por pandilleros 137 motoristas, cobradores y empresarios, mientras que 37 unidades fueron incendiadas, dejando un motorista que murió calcinado. Entre enero y junio del 2010 suman unas 80 víctimas y 15 unidades incendiadas, con dos motoristas calcinados, incluido uno en el incidente del domingo pasado.

²³ Según un informe emitido en junio del corriente año por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en Viena, cerca de 20 mil armas de fuego, por un valor de aproximadamente US\$ 20 millones, pasan todos los años de forma ilegal de Estados Unidos a México. En su mayoría, suelen ser adquiridas por testaferros en las casi 7 mil armerías que existen del lado estadounidense de la frontera y son transportadas por contrabandistas individuales en cantidades limitadas.

²⁴ Apenas asumió el poder en diciembre de 2006, Calderón anunció una ofensiva contra el crimen organizado y el narcotráfico, que ha incluido el despliegue inédito de más de 45.000 soldados para apoyar a las autoridades civiles en el combate a los carteles de las drogas que habían escalado en su nivel de violencia desde hacía algunos años.

Existen cifras complementarias a los guarismos arriba mencionados. Por ejemplo, de acuerdo a una investigación llevada adelante por el periódico *La Jornada*, en base a fuentes reservadas de la Secretaría de la Defensa Nacional, desde diciembre de 2000 (inicio del gobierno de Vicente Fox) hasta febrero del 2009 murieron en México 1.326 niños y adolescentes como víctimas directas o fortuitas del narcotráfico, ya sea en enfrentamientos de cárteles o tiroteos con las autoridades. De ese total de muertes, 600 ocurrieron en tiroteos; los restantes 726 asesinados, con edades de 15 a 17 años, fueron blanco directo de ataques entre bandas, por ser supuestamente sicarios o vendedores de droga²⁵. Otro conteo atroz es el que propone *Ririki Intervención Social*, una prestigiosa ONG focalizada en cuestiones de infancia: la guerra contra los carteles mexicanos habría arrojado unos 30 mil huérfanos desde 2006, la tercera parte de ellos en Ciudad Juárez²⁶.

La dimensión del drama de la criminalidad en tierras aztecas, así como su complejidad, excede las posibilidades del presente trabajo²⁷. Sin embargo, pueden consignarse dos hechos por demás ilustrativos, sucedidos ambos el pasado mes de julio. Primero, el dictado de adiestramientos en escuelas y lugares públicos del estado de Guerrero para saber cómo reaccionar ante las constantes balaceras y detonaciones de bombas; de acuerdo al secretario de Educación guerrerense, la idea es instruir a los niños y adolescentes y a sus maestros y padres para que sepan cómo reaccionar en los tiroteos. Segundo, la detonación de un coche bomba en Ciudad Juárez por parte del brazo armado del Cartel homónimo (“La Línea”), en represalia por la detención de uno de sus dirigentes, causando la muerte de tres efectivos policiales; la relevancia de este acontecimiento es que parece trascender los límites del crimen organizado para incurrir en la esfera del terrorismo.

CONFLICTOS INTERESTATALES SEVEROS

Hemos comentado, en otro pasaje del presente trabajo, la existencia de sendos “dilemas de seguridad” vigentes en la región; si el primero de ellos se plantea entre Chile y Perú, el otro tiene lugar entre Venezuela y Colombia. En los últimos meses, las relaciones diplomáticas entre ambos países no han hecho otra cosa que deteriorarse, configurando el más severo conflicto interestatal vigente en América Latina. Mientras el primero de esos países acusa al segundo de facilitar la inserción del “imperio” estadounidense en la región, proveyéndole “bases”²⁸, en sentido inverso, la acusación pasa por apoyar logística y políticamente a las FARC.

²⁵ Las organizaciones del narcotráfico en México utilizan a los menores como vigilantes, correos para la entrega de droga, cobradores de droga y hasta sicarios. La mayoría de esos menores provienen de familias marginadas.

²⁶ En realidad la cifra puede ser menor. En Ciudad Juárez las ONG calculan a los huérfanos en 10 mil, considerando que en tres años y medio han sido asesinadas más de 5,5 mil personas, que en el 70 % de los casos tenían entre 18 y 45 años. Si se extrapola ese cálculo a la cifra nacional, de casi 25 mil muertos, con un promedio de dos hijos por adulto, la cifra asciende a unos 30 mil casos.

²⁷ Hemos trabajado con mayor detalle la situación de ese país en materia de crimen organizado en BARTOLOMÉ, Mariano: “México y su lucha contra el crimen organizado”, *Global Affairs* N°19, Febrero-Marzo 2010; también en BARTOLOMÉ, Mariano: “La guerra que no conocemos”, *Reconciliando Mundos* N°1, Julio-Agosto 2010, pp. 18-25.

²⁸ En realidad, la acusación es infundada. Las presuntas bases estadounidenses en Colombia son bases en uso por parte de las Fuerzas Armadas locales, con facilidad de empleo para EE.UU.

Iniciando este *racconto* a fines del año 2009, en su último escrito “Líneas de Chávez” correspondiente a ese período, el presidente venezolano llamó –una vez más– a sus compatriotas a que se preparen para defender la soberanía nacional frente al intervencionismo de la administración Obama: así como había auspiciado el derrocamiento de Manuel Zelaya en Honduras, podría conspirar contra el proceso bolivariano desde sus facilidades en Colombia, calificada peyorativamente como “*el Israel de América del Sur*”.

Más o menos por la misma época se difundió un reporte elaborado dos meses antes por la Dirección de Estudios Sectoriales (una suerte de centro de estudios estratégicos) de la cartera de Defensa colombiana. Allí se indicó que si Colombia no consolida en los próximos cinco años una capacidad disuasiva creíble, quedará en alto riesgo de enfrentar un ataque militar protagonizado por actores extranjeros con “*aspiraciones expansionistas ideológicas y territoriales*” que aprovechen alguna oportunidad proporcionada por la confrontación armada interna²⁹. La referencia a Venezuela es clara.

Un tiempo después el juez español Eloy Velasco acusó al régimen bolivariano de articular un acuerdo entre los insurgentes colombianos y la organización terrorista vasca *Euskadi Ta Askatasuna* (ETA), con el objetivo de intercambiar conocimientos y experiencias, así como atentar contra varias personalidades políticas colombianas en Europa, entre ellas el mandatario Uribe y su antecesor Andrés Pastrana³⁰. Según el magistrado, varios de los encuentros entre ambas organizaciones habían ocurrido en Venezuela, bajo los auspicios de un funcionario del Instituto Nacional de Tierras local. A través de un parco documento oficial, el régimen chavista rechazó y calificó como inaceptables las sospechas emitidas por el juez hispano, calificándolas como una represalia “del imperio y sus aliados” por su liderazgo en la conformación de la flamante Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (C.E.L.A.C.), anunciada en la reunión del Grupo Río.

En mayo, el candidato presidencial colombiano por la fuerza *Cambio Radical*, Germán Vargas Lleras, denunció que muchos líderes farianos se refugiaban en el vecino país, entre ellos Rodrigo Londoño Echeverri (“Timochenco”), Hermilo Cabrera Díaz (“Bertulfo Álvarez”) y Germán Briceño Suárez (“Grannobles”)³¹. Siempre de acuerdo al dirigente político, el Ejército venezolano custodia las instalaciones que emplean las FARC en los estados de Táchira, Apure y Zulia; en el caso zuliano, se incluye un campamento donde los guerrilleros colombianos entrenarían en combate rural a cientos de integrantes de las milicias bolivarianas.

El punto culminante de este deterioro tuvo lugar a mediados del pasado mes de julio, cuando el gobierno de Colombia solicitó una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la O.E.A. en cuyo transcurso denunció una presencia “consolidada, activa y creciente” de las FARC en Venezuela. En su presentación, el embajador colombiano presentó mapas, fotos y

²⁹ El documento propone fortalecer los rubros en los que Colombia es sólida (por ejemplo, operaciones de Fuerzas Especiales), pero además mejorar el control de fronteras; adquirir equipos contra armas químicas y biológicas; incrementar la capacidad de defensa aérea, tanto en términos de equipos de vigilancia, como de armas; repotenciar aviones y fragatas; y aumentar las capacidades antitanque.

³⁰ La acusación de Velasco es fruto de una investigación iniciada en la Audiencia Nacional a partir de información encontrada en el computador de “Raúl Reyes” y avalada por lo menos por cuatro desmovilizados de la guerrilla.

³¹ Cabe consignar que “Grannobles”, hermano del “Mono Jojoy”, podría haber desertado de la organización para dedicarse al tráfico de drogas hacia EE.UU. Ver en este sentido “Grannobles se abrió de las FARC?”, *Semana*, 18/II/2010.

testimonios sobre la existencia de cuatro grandes campamentos farianos³² (aunque presentó indicios sobre hasta 39 puntos diferentes) en el vecino país donde estarían basados más de un millar de sus miembros, incluidos sus principales líderes. El diplomático indicó que se acudía al foro regional porque los esfuerzos colombianos para conseguir que Venezuela cooperara en su lucha contra las guerrillas habían sido infructuosos, solicitando al mismo tiempo la conformación de una comisión internacional que verifique la información proporcionada.

¿Gozaba de fundamento la presentación colombiana, o era una acusación sin asidero orientada a dañar la imagen externa de Chávez? Algunas lecturas optan por la primera opción, considerándola una acción de Uribe orientada a condicionar la política colombo-venezolana de su sucesor Juan Manuel Santos; en esta línea, algunos críticos de la gestión uribista han preguntado cómo se ha podido localizar bases de las FARC en Venezuela sin haber podido lograrlo en el propio suelo. Pero una apreciación alternativa sugiere que la presentación de Uribe en la O.E.A. ha sido un enorme favor a Santos, evitándole a éste el desgaste de hacerlo y poniendo al régimen bolivariano a la defensiva.

Más allá de la solidez de su acusación, no se le puede criticar a Colombia la elección de un foro multilateral para presentarla, pues esa fue la línea de conducta que se comprometió a observar tras la crisis de marzo del 2008, desatada por su bombardeo a la base de las FARC en el norte de Ecuador, donde se encontraba Raúl Reyes. Por otro lado, la conformación de una comisión internacional verificadora, autónoma de las presiones de Bogotá y Caracas, hubiera desnudado toda falsedad colombiana en este punto, sumiendo a su emisor en el descrédito internacional. A partir de estos elementos, fue un error la respuesta del gobierno venezolano, yendo más allá del rechazo de la imputación colombiana para romper las relaciones diplomáticas y poner en alerta al aparato militar.

La crisis bilateral podría haber escalado y recrudecido, incluyendo nuevos reclamos colombianos ante organismos internacionales. Las opciones que se manejaban incluían una solicitud al Consejo de Seguridad de la O.N.U. para que invoque la Resolución 1373, que les prohíbe a sus miembros refugiarse o ayudar a terroristas³³; o una presentación ante la Corte Internacional de La Haya. Cualquiera de estas opciones hubiera afectado negativamente la postura que en este tema sostiene la Casa Blanca respecto a la Revolución Bolivariana, pudiendo llegar a acusar al gobierno de Chávez de “apoyo al terrorismo”³⁴. Y esa acusación

³² Denominados “el Bolivariano”, “Berta”, “Santrich” y “Ernesto”; estarían situados en los estados venezolanos de Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.

³³ El artículo 1, numeral “d” de la Resolución 1373 ordena a los Estados miembros que prohíban a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros a disposición de personas que cometan o faciliten la comisión de actos terroristas.

³⁴ En mayo, el Departamento de Estado incluyó por quinta vez consecutiva a Venezuela en la lista de países que – desde su punto de vista – no cooperan plenamente en sus esfuerzos de la lucha antiterrorista. La medida activa la sección 40A de la Ley de Control de Exportaciones de Armas, que se refiere a transacciones con países que no cooperan plenamente con Washington en la lucha antiterrorista y prohíbe la venta de material de defensa y la prestación de servicios militares y de defensa, así como la emisión de licencias para la exportación de armamento y tecnología. Sin embargo, una docena de senadores republicanos reclama la inclusión de Venezuela en la lista de países patrocinadores del terrorismo, debido a sus “crecientes lazos” con las FARC y, en forma secundaria, con la organización libanesa Hezbollah. Una designación así supondría no solamente la prohibición de la venta de armamento, sino también la suspensión de la asistencia económica y una severa restricción al comercio bilateral.

hubiera producido diferentes realineamientos entre las naciones de América Latina, ahondando las divisiones existentes dentro de su espacio.

Empero, la crisis desescaló al menos temporalmente, a partir del llamado efectuado a Chávez por Santos, el día de su asunción, a recomponer el diálogo directo. Los organismos regionales no jugaron ningún papel descollante en este desenlace, que por el momento es precario, aunque no puede descartarse que todo este episodio haya desgarnecido aún más a las FARC, inclinándolas a buscar una negociación con el flamante gobierno colombiano (*vide supra*).

LAS ENDEBLES INSTITUCIONES MULTILATERALES

Tanto a nivel hemisférico, como subregional, se observan importantes esfuerzos por optimizar los mecanismos multilaterales, sobre todo en lo que hace a las esferas de la Seguridad y la Defensa. En este contexto, la crisis diplomática entre Colombia y Venezuela, arriba descrita, sirvió para demostrar que mientras la legitimidad de la O.E.A. ha sido puesta en entredicho por algunas naciones, el ritmo de consolidación de U.NA.SUR. ha sido más lento que el esperado por muchos.

Respecto a la U.NA.SUR., un evento clave en su proceso de consolidación fue la reunión de máximo nivel realizada a principios del mes de febrero en Quito, para tratar la tragedia humanitaria que azotó a Haití desde el último terremoto que sufrió, y que agravó un cuadro económico, social y político extremadamente frágil³⁵. La trascendencia de la reunión fue claramente expresada por el presidente peruano Alan García, quien la definió como una gran oportunidad para que ese bloque compruebe “el sentido de su existencia”. García apuntó que si la región quiere proyectar una identidad y una postura propias, la cooperación a Haití debe convertirse en un elemento de unidad y fuerza.

En la capital ecuatoriana se registraron importantes ausencias³⁶ y hubo espacio para planteos con fuerte carga ideológica, como el que efectuaron las delegaciones de Venezuela y Bolivia, a la sazón miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA), enfatizando en que la Unión debía contrarrestar la excesiva presencia militar de EE.UU. en Haití, estimada en 20 mil efectivos. Pero también se registraron importantes acuerdos. Entre ellos se destaca la creación de un fondo de US\$ 100 millones con aportes proporcionales de cada país para ejecutar en la isla proyectos viales, agrícolas y sanitarios; el pedido al Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) de un crédito por otros US\$ 200 millones en condiciones blandas, también asumidos por las naciones de la Unión; el aumento de la importación de productos haitianos; la realización de inversiones de empresas de la región en sectores con elevado potencial de utilización de mano de obra local, para fomentar el empleo en esa nación; y la coordinación de negociaciones para que los acreedores internacionales le condonen a Haití su deuda exterior, que en el caso de los organismos multilaterales alcanza a US\$ 428 millones.

³⁵ Conviene recordar que ese sismo dejó unos 200 mil muertos, más de 4 mil amputados, 300 mil heridos y decenas de miles sin hogar, según cifras oficiales.

³⁶ En Quito sólo asistieron los mandatarios de Paraguay, Fernando Lugo; Colombia, Álvaro Uribe; y Perú, Alan García. Bolivia estuvo representado por el vicepresidente, mientras el resto de las naciones (Brasil, Guyana, Chile, Uruguay y Argentina) encabezaron sus delegaciones con ministros o representantes especiales.

Por otro lado, las treinta y dos naciones que integran el Grupo Río, el más importante espacio de diálogo, concertación y coordinación regional, acordaron en su cumbre de Playa del Carmen (México), la creación de un nuevo organismo multilateral del cual no participarían EE.UU. ni Canadá. Este organismo, cuya membresía alcanza a casi 600 millones de personas de todo el continente americano, se denominará Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (C.E.L.A.C.) y sus estatutos serán definidos en Caracas en 2011 y Chile 2012.

¿La C.E.L.A.C. y la O.E.A. pueden coexistir, o están destinadas a colisionar? En este punto, las visiones difieren. El mandatario Hugo Chávez asoció a la O.E.A. con el “colonialismo” (*sic*) que EE.UU. promueve en el continente, mientras su homólogo boliviano Evo Morales indicó que esa entidad era un instrumento del imperialismo norteamericano. Absolutamente diferentes fueron las perspectivas de Michelle Bachelet y Julio María Sanguinetti: mientras la chilena indicó que la nueva entidad no debía ser vista como un reemplazo de la Organización, el ex presidente uruguayo opinó que la constitución de la C.E.L.A.C. responde a un esquema de polarizaciones ideológicas propias de la Guerra Fría.

Estos disensos se corroboraron en la reunión ministerial de la C.E.L.A.C. celebrada a principios del mes de julio en Caracas. Allí el anfitrión Hugo Chávez abonó a la polarización ideológica de la nueva institución, al indicar que con éste *“queremos dejar atrás esa página terrible de las imposiciones del gobierno de EE.UU. y de la O.E.A. (que) han condenado a América Latina y el Caribe a la miseria, al atraso, a la dependencia y al subdesarrollo”*.

Con este panorama, en la crisis colombo-venezolano las instituciones multilaterales hemisféricas y subregionales brillaron por su ausencia. Pese a que esa crisis estalló a partir de una presentación efectuada en el Consejo Permanente de la O.E.A., ésta no desempeñó papel alguno en su resolución. Aunque su Secretario General se abstuvo de proponer una mediación, indicando que las partes enfrentadas no le habían requerido esa gestión, lo cierto es que Venezuela no aceptaba esa opción, convencido de la permeabilidad del organismo a las presiones de la Casa Blanca. En la visión venezolana, la tolerancia del secretario José Miguel Insulza a la convocatoria colombiana al Consejo Permanente del organismo es prueba de esa permeabilidad, aún cuando sus normas internas indican que cualquier país puede convocar a esa instancia.

Inviabilizada de esta forma la O.E.A., la oportunidad recayó en la U.NA.SUR., tanto en su Secretario General (Kirchner) como en el Consejo de Cancilleres (convocado por Ecuador, en ejercicio de la presidencia pro *témpore*) y ninguna de las dos instancias lograron avances concretos. En el primero de los casos, el funcionario se entrevistó por separado con Chávez y los colombianos Uribe y Santos, instándolos a sentarse a negociar; en el segundo, los cancilleres reunidos en Quito, sin la presencia de su Secretario General, apenas resolvieron llamar a una próxima reunión de mandatarios, que finalmente no se llevó a cabo.

CONCLUSIONES

En América Latina en general, y más específicamente en el espacio sudamericano, la agenda de Seguridad y Defensa exhibe un marcado dinamismo. Un elemento central dentro de esa agenda es la evolución del gasto militar. Si en términos relativos América

Latina muestra una baja tasa de gasto, en función de los estándares internacionales, es innegable que las erogaciones crecieron más de un 30 % en apenas un año. Aunque es innegable que este escenario configura una situación de armamentismo, los factores que han incidido en esas compras son múltiples y heterogéneos, razón por la cual no es correcto hablar de carreras armamentistas, aunque sí de “dilemas de seguridad”. La superación de estas perniciosas percepciones no se logrará de la mano de un acuerdo de limitación de gastos militares, sino mediante un aumento de la transparencia de ese gasto, en el marco de la O.E.A. o la U.NA.SUR.

También es interpretable como un dilema de seguridad el conflicto interestatal más caliente de la región, que protagonizan Colombia y Venezuela. La Casa de Nariño acusando a la contraparte de apoyar y financiar a las FARC, el Palacio de Miraflores asegurando que su vecino es funcional a los designios del Imperio, junto a quien conspira para clausurar la experiencia bolivariana. La denuncia colombiana en la O.E.A. constituyó la crisis más importante registrada en los últimos tiempos en el marco de este conflicto y, aunque encauzada momentáneamente a través del diálogo, no puede descartarse que reaparezca en cualquier momento. La historia reciente abunda en ejemplos en este sentido.

La crisis entre Colombia y Venezuela puso de manifiesto la limitada eficacia de los mecanismos multilaterales regionales, en materia de Seguridad y la Defensa, abriendo interrogantes sobre la evolución de las arquitecturas de seguridad en la región. En este plano se registra una importante falencia desde el momento en que la O.E.A. ha sido desactivada por algunos miembros, en base a cuestiones ideológicas, al tiempo que la U.NA.SUR. no exhibe la solidez y eficacia que exigen las circunstancias.

En cuanto a la insurgencia armada, este fenómeno muestra la coexistencia de viejos casos remanentes de la Guerra Fría con nuevas manifestaciones, eclécticas desde el punto de vista de su ideario. El elemento conductor aquí parece ser el abandono de la pureza y coherencia ideológicas, a favor de banderas más coyunturales y espurias, como la criminalidad. El neoparamilitarismo colombiano, con las Águilas Negras como caso paradigmático, y el Ejército Popular Paraguayo en suelo guaraní, reflejan esa tendencia. Una excepción en este sentido podría ser el *Movimiento Carapaica* venezolano, aunque todavía no queda claro cuál es su relación con el régimen bolivariano. Nada indica que estas organizaciones se encuentren al borde de su desarticulación, por lo que puede preverse la continuidad de su vigencia a mediano plazo.

En materia de insurgencias armadas tradicionales, Sendero Luminoso y las FARC muestran situaciones diferentes. La evolución del grupo peruano está sujeta al desenlace de la puja que mantienen sus dos líneas internas, la que se involucra con la criminalidad y anida en las selvas del VRAE, y la que busca una inserción en el juego político de cara a las próximas elecciones presidenciales. El caso de las FARC parece a simple vista más simple: en los últimos tres años solo ha sabido de derrotas, deserciones, abatimiento o captura de sus líderes, liberación de sus rehenes y neutralización de sus escasas operaciones. Sin embargo, y debido en parte a sus ramificaciones más allá de Colombia, esta organización todavía no ha sido derrotada, aunque parece encaminarse hacia ese desenlace.

Como se anticipó en los párrafos anteriores, la criminalidad organizada es insoslayable de los escenarios de seguridad latinoamericanos, y su efecto corrosivo sobre las democracias regionales está fuera de toda duda. La cuestión de las drogas ocupa aquí un lugar central, teniendo en cuenta que la producción total de cocaína en el mundo se concentra en tres naciones andinas: Colombia, Perú y Bolivia. Los éxitos alcanzados en la lucha contra el narcotráfico en el primero de esos países, ayuda a comprender los aumentos de cultivos ilegales de coca y producción de cocaína en los otros dos actores. Sin embargo, en el caso boliviano las alzas también han sido asociadas a cierta actitud favorable del Poder Ejecutivo; esta visión, sobre todo si es compartida por el gobierno estadounidense, preanuncia nuevas fricciones en el ya conflictivo vínculo La Paz-Washington.

La inserción del istmo centroamericano y México dentro de los esquemas de la criminalidad latinoamericana no se explica a partir de la ubicación de los cultivos y los centros de procesamiento, como ocurre en el caso andino, sino del despliegue de las rutas de tráfico hacia los centros de consumo, siguiendo una orientación general sur-norte. En ambas áreas, el tráfico interactúa con particularidades locales, como el fenómeno de las *maras* o la situación limítrofe con EE.UU., para dar lugar a nuevas manifestaciones de criminalidad que bordean el terrorismo, jaquean al Estado y ponen en entredicho la estabilidad y gobernabilidad democráticas.

Para finalizar, se ha dicho al principio de este trabajo que América Latina puede exhibir en materia de Seguridad y Defensa un nítido control civil sobre las Fuerzas Armadas; un andamiaje normativo moderno y actualizado, aunque ajustado a las peculiaridades de cada caso; y un compromiso con la resolución pacífica de los diferendos interestatales. Estas características no pueden hacernos olvidar la existencia de una dinámica agenda regional signada por la evolución del gasto de armamento; la persistencia de dilemas de seguridad en el contexto de conflictos bilaterales, con la probable ocurrencia de crisis; la evolución de los fenómenos de la criminalidad organizada y la insurgencia armada, habitualmente interconectados; y los esfuerzos para lograr instituciones multilaterales eficaces y eficientes en este rubro.-

BIBLIOGRAFÍA

Además de las fuentes mencionadas en las notas, se sugiere la siguiente bibliografía complementaria para la profundización de algunas de las cuestiones tratadas en el presente trabajo:

BARTOLOMÉ, Mariano: “Seguridad y Defensa en América Latina: una visión retrospectiva”, Relaciones Internacionales N.º 36 (2009), pp. 39-60.

BARTOLOMÉ, Mariano: “Singularities of the South American Armed Forces, explanations and repercussions”. En IPSA, Research Committee 24: Armed Forces and Society: New Challenges and Environments, CESIM, Santiago de Chile 2009, pp. 228-232.

CELI Pablo: “La Seguridad Hemisférica en América Latina”. En PNUD: Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales, PNUD, Buenos Aires 2005, pp. 37-42.

- DAVILA, David: "Mexican contemporary security challenges and perspectives". En IPSA, Research Committee 24: Armed Forces and Society: New Challenges and Environments, CESIM, Santiago de Chile 2009, pp. 445-456.
- GRIFFITH John: "Una mirada regional a las nociones de Seguridad y Defensa". En ARQUIMIMO DE CARVALHO, Leonardo et.al. (orgs.): Segurança e Defesa na América Latina, Juruá Editora, Curitiba 2009, pp. 41-56.
- MILLETT Richard: "Crime and Citizen Security: Democracy's Achilles Heel". En Richard Millett, Jennifer Olmes & Orlando Pérez: Latin American Democracy. Emerging Reality or Endangered Species?, Routledge, New York & London 2009, pp. 252-264.
- ORTÍZ SARKIS Miguel: "Las Fuerzas Armadas mexicanas y la violencia no estatal". En Leonardo Arquimimo de Carvalho et.al. (orgs.): Segurança e Defesa na América Latina, Juruá Editora, Curitiba 2009, pp. 135-146.
- SAMPÓ Carolina: "Elementos para El análisis de los conflictos armados no convencionales: las maras en Centroamérica y la seguridad en la región". En Arturo Contreras Polgatti, Geoffrey Demarest & José Gaete Paredes: Globalización, Fenómenos Transnacionales y Seguridad Hemisférica, INHICH-FMSO, Santiago de Chile 2007, pp. 285-312.
- SPENCER David: "Paraguayan People's Army: Challenging a Populist Regime", Security and Defense Studies Review 9:1-2 (2009), pp. 105-114.
- TULCHIN Joseph & Heather Golding: "La Seguridad Ciudadana desde la perspectiva regional". En Hugo Fruhling & Joseph Tulchin (eds.): Crimen y Violencia en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Bogotá 2005, pp. 13-27.
- VARGAS VELÁZQUEZ Alejo (editor): Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y en América Latina, Universidad Nacional de Colombia, Colección Gerardo Molina N° 15, Bogotá 2008.
- VEGA Eugenia: "Perspectivas en materia de seguridad de la Comunidad Sudamericana de naciones". En Rita Giacalone: La Integración Sudamericana. Un Complejo Proceso Inconcluso, Universidad de Los Andes, Mérida 2008 pp. 77-105.-



SEGURIDAD TECNOLÓGICA

Jorge L. Servián¹

Se presenta una breve descripción de la labor del Organismo Internacional de Energía Atómica relativa a la cultura de la seguridad nuclear y en particular al de la seguridad tecnológica.

Desarrollo y Seguridad
Dos caras de una moneda

INTRODUCCIÓN

El extraordinario desarrollo de la Tecnología (T) apoyado cada vez más por la Ciencia (C), ha provocado un cambio globalizado de los peligros que amenazan la seguridad de la humanidad.

La naturaleza, la composición, la estructura, la magnitud de esas amenazas, no sólo varían con el tiempo, sino que son influenciadas por las características de cada país, localidad o región, individuo, actividad, etc.

Siendo los tipos de amenazas y peligros tan variados, es imposible hacer un tratamiento del tema de modo integral y completo por lo que de acuerdo al consejo cartesiano, conviene hacer primero, un tratamiento parcializado, sectorial aún a sabiendas que asumimos dos riesgos: el de soslayar las interacciones entre los distintos tipos de amenazas y la realidad de que lo único cierto es la incertidumbre.

En anterior trabajo², señalé la necesidad que tiene Uruguay de desarrollar y tener una cultura de Seguridad que abarque al menos los aspectos más necesarios para apuntalar el Desarrollo (desde la Seguridad alimentaria a la ciudadana, a la energética, la radiológica, etc.).

¹ 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. Autor de más de 40 trabajos en temas científicos y tecnológicos (en su mayoría nucleares). Fue Profesor de la Facultad de Química y en el Instituto de Profesores Artigas. Creó la Cátedra de Radioquímica de la Facultad de Química en 1965. Desde 1973 a 1979 el Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.), 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

Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

² SERVIÁN, Jorge. "La Necesidad de Instaurar una Cultura de Seguridad en el Uruguay", Págs. 1 - 7.

UN POCO DE SEMÁNTICA

Al tratar temas vinculados a Seguridad es frecuente encontrar confusión en el uso de términos tales como Defensa y Seguridad; Seguridad Tecnológica, Seguridad Física y Fiabilidad; Peligro y Riesgo; Detrimento. Recurrir al diccionario no ayuda a veces.

A efectos prácticos, y sin pretender hacer un análisis semántico exhaustivo, utilizaré en este trabajo las siguientes breves acepciones:

Defensa: Protección frente a amenaza.

Seguridad: En idioma español el mismo término puede referirse a dos acepciones que en inglés son safety, seguridad tecnológica (en francés *securité*) y security, seguridad física (en francés *sureté*).

Seguridad Tecnológica: Busca prevenir accidentes.

Seguridad Física: Busca prevenir el uso no autorizado.

Fiabilidad: Probabilidad del buen funcionamiento de un sistema.

Peligro: Posibilidad de daño.

Riesgo: Probabilidad del peligro.

Detrimento: Daño parcial.

Debe tenerse presente que en ramas tecnológicas muy avanzadas (navíos espaciales, aviación, nuclear) y que involucran grandes peligros o accidentes: puede darse la situación aparentemente paradójica de que para lograr la máxima seguridad tecnológica, se extienden tanto los controles, su redundancia y los controles de los controles, que se logra con frecuencia que se minimizan los graves riesgos a costa de muchas alarmas falsas que abortan una operación que podría ser trágica. Se gana en seguridad a costa de la fiabilidad de una operación del sistema.

SEGURIDAD TECNOLÓGICA Y DESARROLLO

El rápido, profundo y extenso desarrollo de la ciencia (C) y la tecnología (T) en nuestra sociedad, trae tres consecuencias sobre la seguridad tecnológica:

- 1). Una consecuencia es el incremento de la inseguridad, la incertidumbre, la dificultad de prever, dadas la velocidad de los cambios, la extensión y la importancia de sus impactos en la economía, en la política, etc.
- 2). La segunda consecuencia, es que el desarrollo CT involucra riesgos y es más rápido (sobre todo en el primer mundo), que el crecimiento de la capacidad de nuestra sociedad (instituciones de enseñanza, control, gobierno) para manejarlos. La crisis del 2008 del mercado financiero, es un ejemplo de ello.
- 3). La tercera consecuencia (potencialmente muy peligrosa), es que el afán por avanzar o por ganar a toda costa, lleva a que emprendimientos tecnológicos, que muchas veces están en el límite de las posibilidades tecnológicas,

descuiden aspectos básicos de seguridad tecnológica. La tragedia del derrame de petróleo en el Golfo de México (2010) es un ejemplo de ello.

SEGURIDAD TECNOLÓGICA Y TECNOLOGÍA NUCLEAR

Por cuatro razones principales, la tecnología nuclear despierta profundos temores en gran porción de la sociedad:

- 1). El hecho de que se trata de una tecnología nueva y que como ha ocurrido con otras tecnologías (vacunas, ferrocarril, transgénicos) eso despierta muchos temores, así como aversiones, muchas irracionales.
- 2). El modo de cómo la tecnología nuclear apareció ante la sociedad con su ropaje bélico, en forma de las bombas de Hiroshima y Nagasaki.
- 3). Falta de información objetiva es suplantada muchas veces por información falsa y medias verdades que inducen a errores groseros en la apreciación de riesgos.
- 4). El accidente de Chernobyl que ocurrió con un reactor obsoleto y mal gestionado que no podría haber tenido permiso de operar en occidente.

El Organismo Internacional de Energía Atómica (O.I.E.A.), ha prestado la debida atención al tema de la seguridad (tanto a la tecnología como a la física), siendo el organismo del Sistema de Naciones Unidas que más ha bregado por impulsar la adopción de una Cultura de la Seguridad a través de numerosas publicaciones, cursos, misiones de expertos, congresos, acuerdos, normas, guías, convenciones y tratados.

Aún antes del accidente de Chernobyl, el O.I.E.A. bregó por el establecimiento de normas internacionales de seguridad. Cuando ocurrió el accidente (en un reactor no sometido a sus normas y hasta hubo de criminal ocultamiento del mismo), se probó que O.I.E.A. tenía razón en la necesidad de establecer normas internacionales de seguridad nuclear y logró establecerlas a pesar de algunas resistencias.

La preocupación por prever toda clase de riesgos asociados a la tecnología nuclear, es primordial en todas las actividades de enseñanza y entrenamiento nuclear: cuando se recibe entrenamiento en tecnología nuclear siempre están presentes los aspectos relativos a la protección y seguridad tecnológica y física. Se presta la debida atención a qué es lo que puede y se debe hacer y para evitar los riesgos de cada operación. Por ejemplo, en ocasión de trabajar en el desarrollo de un nuevo método de producir azufre-35, teníamos que irradiar determinadas sustancias en un reactor nuclear para arrancar un protón del núcleo de cloro-35 y sustituirlo por un neutrón. Debíamos tener muy en cuenta qué sustancias podríamos poner cerca del núcleo del reactor, de qué manera acondicionarlas y envasarlas para evitar cualquier posibilidad de contaminación del reactor nuclear.

Durante la irradiación y en ocasión del procesamiento del material irradiado, debíamos tener en cuenta todas las posibilidades de accidentes y las medidas a adoptar para evitar o mitigar cada uno de los mismos.

La preocupación por la seguridad (tanto la tecnológica como la física), se extiende a todas las ramas de las ciencias y tecnologías nucleares. Como es lógico, en el caso de la producción nucleoelectrónica, el grado de preocupación es aún mayor.

Además del énfasis que el O.I.E.A. ha puesto en el tema de la Cultura de Seguridad, el organismo ha desarrollado otro concepto: el de la defensa en profundidad. La idea atrás de este concepto, se refiere a que todas las actividades relativas a seguridad de una instalación están dispuestas en niveles o capas interrelacionadas de modo que si una falla, ésta será corregida o compensada o reparada de modo que el daño de la instalación o sistema, no ocasione daño al público.

Eso ha hecho que la industria nuclear sea de alta seguridad. En contraposición a ello, lo que ocurrió con BP en el Golfo de México prueba que no estaban preparados para efectuar la operación de extracción, y que grave irresponsabilidad y torpeza improvisaban una y otra vez, medidas de corrección de la falla.-

BIBLIOGRAFÍA

Publicaciones O.I.E.A. – <http://www.iaea.org/worldatom>

SERVIÁN, Jorge. “La Necesidad de Instaurar una Cultura de Seguridad en el Uruguay”, conferencia dictada en el Seminario “REDES 2002” en Panel sobre Políticas de Defensa, Brasilia (agosto de 2002). Texto en:

http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3591-001_g.pdf



CAMBIO CLIMÁTICO Y SEGURIDAD REGIONAL

Gustavo V. Necco Carlomagno¹

Un análisis de los enfoques originados en actores de recia influencia internacional que le atribuyen al cambio climático, impactos a la seguridad nacional y regional.

A medida que la ciencia ha avanzado en la comprensión del cambio climático la conceptualización del problema se ha desplazado desde su consideración como un problema ambiental a uno de sostenibilidad global, por su incidencia en los ámbitos sociales y económicos. En la actualidad el cambio climático comienza a ser visto como un problema de seguridad global que, según la organización internacional *Oxfam (Oxford Committee for Famine Relief)*, podría afectar incluso a derechos humanos fundamentales en un futuro mediano.

La crisis climática actual plantea una amenaza emergente a la seguridad por dos tipos de razones complementarias. En primer lugar porque un incremento de la temperatura por encima de dos grados nos puede llevar a un territorio climático desconocido, con riesgo de producir una modificación del clima de efectos potencialmente irreversibles. En segundo lugar porque una alteración climática por encima del mencionado umbral podría producir una fuerte desestabilización social, económica, ambiental y política en amplias regiones del mundo, que acabaría incidiendo en los siempre difíciles equilibrios de la paz y seguridad internacionales.

En el ejemplar anterior de la Revista Estrategia (Tercera Época, Año 1, Número 1) pueden consultarse breves artículos describiendo las tendencias climáticas globales y en Uruguay (Bibliog. 1), así como una discusión de los resultados recientes sobre el calentamiento global (Bibliog. 2). En el año 2007 la oficina local del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.) publicó una nota de divulgación (Bibliog. 3) brindando un panorama general sobre el cambio climático en Uruguay, basado en investigaciones locales y regionales, en la que se discuten además posibles escenarios y tendencias futuras, a las que nos referiremos más adelante, así como potenciales riesgos y vulnerabilidades y algunas estrategias de adaptación y mitigación.

En la Revista Estrategia citada anteriormente también se presentan varios artículos que discuten los conceptos de seguridad en distintos ámbitos y escalas. En particular el que trata sobre las amenazas actuales a la seguridad regional y continental (Bibliog. 4) identifica la alteración del medio ambiente y los desastres naturales como una amenaza emergente a la que las regiones del Caribe y el MER.CO.SUR. le prestan una atención relativamente importante.

¹ Docteur ès Sciences (Météorologie), Université de Paris VI, 1972; Licenciado en Meteorología, Universidad de Buenos Aires, 1968; Director, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI), Sao Jose dos Campos, Brasil, 2002-2004; Director, Education and Training Department, Organización Meteorológica Mundial (OMM/WMO), Ginebra, Suiza, 1985-2002. gustavo.necco@gmail.com

Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

En esta nota discutiremos la visión actual sobre el cambio climático y la seguridad, pero dando énfasis al enfoque regional.

Es corriente considerar el fenómeno del cambio climático, y en particular el calentamiento global, como un proceso lineal, es decir que a medida que introducimos en el sistema elementos externos que provocan un calentamiento la atmósfera responde en forma gradual y progresiva y, de alguna manera, controlable. Sin embargo el sistema climático envuelve interacciones muy complejas entre sus distintos componentes (atmósfera, hidrosfera, criosfera, litosfera, biosfera) y es posible que, habiéndose superado un determinado umbral de forzado externo, el sistema se comporte de manera imprevisible produciendo cambios muy rápidos o “abruptos”. Ya en octubre del año 2003 Peter Schwarz y Douglas Randall publicaron un artículo de título “An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security” donde discutían el fenómeno de “cambio climático abrupto” con posibles escenarios y consecuencias para la seguridad nacional que despertaron el interés del Pentágono y también de la prensa “catastrófica”. Del ámbito militar y mediático el tema pasó a los congresistas, y también al Consejo Seguridad de las Naciones Unidas, apareciendo en los últimos años numerosas propuestas de planes de acción de distintos grupos y organismos gubernamentales y no gubernamentales para enfrentar las posibles situaciones. Tal es así que, continuando en el ámbito estadounidense, desde el año 2008 hay congresistas que sugieren se incluya una sección sobre cambio climático en el Quadrennial Defense Review del Pentágono y en el Quadrennial Diplomacy and Development Review del Departamento de Estado y actualmente en el sitio web de este Departamento, en su sección “Policy Issues”, se incluye el cambio climático.

En años recientes han aparecido una gran cantidad de obras referidas al tema que nos ocupa. A fin de obtener un panorama general de los diversos enfoques sin dispersarnos demasiado revisaremos y comentaremos publicaciones recientes sobre cambio climático y seguridad originados en tres ámbitos:

- las Naciones Unidas,
- la Unión Europea y
- los Estados Unidos.

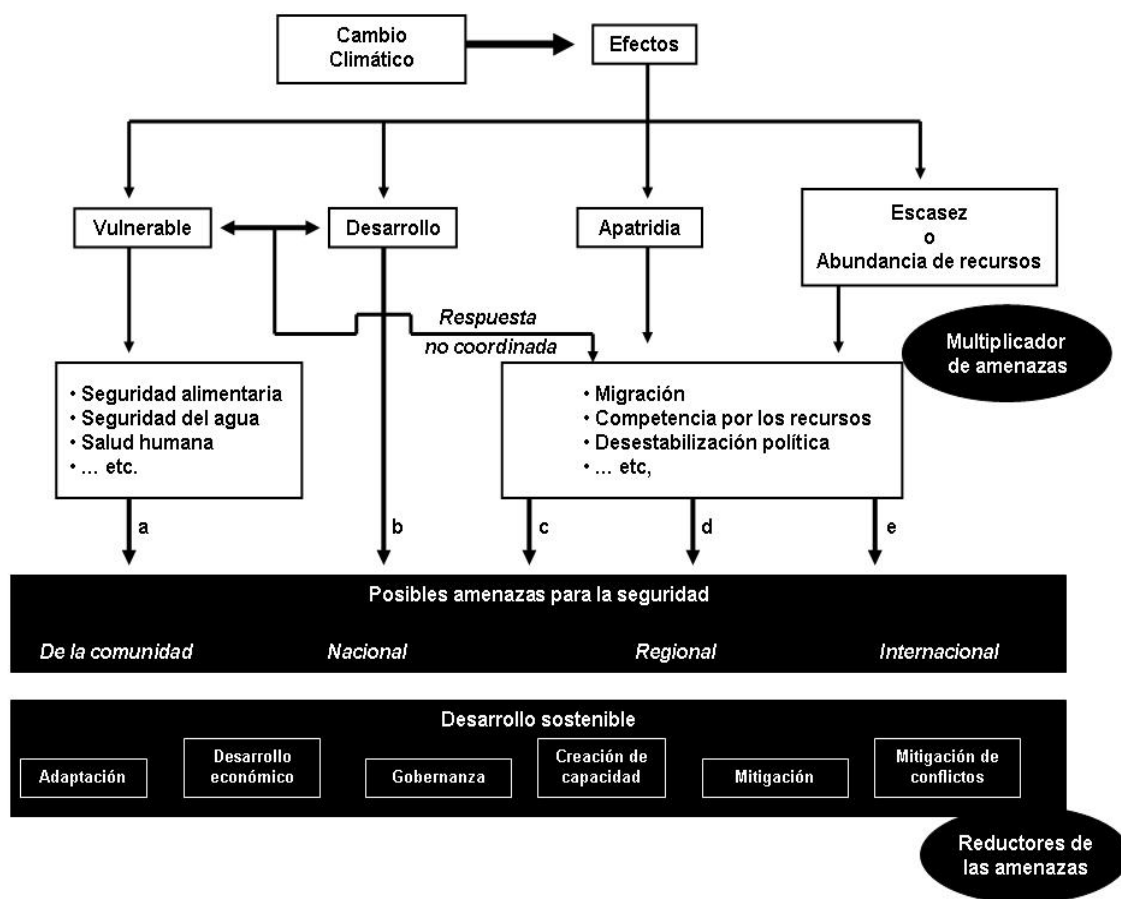
LA VISIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

En setiembre del año pasado el informe del Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, incluyó un documento sobre “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad” (Bibliog. 5). En este texto se percibe al cambio climático como un “multiplicador de amenazas” y se señalan varios “reductores de amenazas”, es decir, condiciones o medidas que son deseables por sí mismas pero que también ayudan a disminuir el riesgo de inseguridad relacionado con el clima. El informe también identifica *“una serie de amenazas nuevas relacionadas con el cambio climático que merecen recibir más atención y un mayor grado de preparación de la comunidad internacional, ya que al parecer son altamente probables y de gran magnitud, pueden desencadenarse con relativa rapidez y su naturaleza no tiene precedentes”*.

El documento reconoce la existencia de incertidumbres tanto en la ciencia del cambio climático y sus efectos físicos como, particularmente, cuando se tratan los impactos sociales y políticos pero estima que el ámbito de la incertidumbre podría reducirse y debería ser posible evaluar la probabilidad de que se produzcan distintos resultados, así como la contribución relativa de los diferentes factores.

El siguiente gráfico resume la idea principal del informe donde el cambio climático se considera como un multiplicador de amenazas, es decir, un factor que puede actuar por diversas vías para exacerbar las causas ya existentes de conflictos e inseguridad, así como se pueden considerar como fuerzas reductoras de las amenazas las condiciones, políticas, instituciones y medidas que sirven para aliviar y manejar eficazmente esas tensiones.

Multiplicadores y reductores de amenazas: las cinco vías



Fuente: Secretaría de las Naciones Unidas, sobre la base de las opiniones de los Estados Miembros y las organizaciones pertinentes.

Se señalan cinco vías por las cuales el cambio climático podría afectar a la seguridad:

- a). **Vulnerabilidad:** el cambio climático como amenaza para la seguridad alimentaria y la salud humana, aumentando el grado de exposición de los seres humanos a fenómenos extremos;
- b). **Desarrollo:** si, como consecuencia del cambio climático, se produce una desaceleración o una reversión del proceso de desarrollo, aumentando la vulnerabilidad, por lo que la capacidad de los Estados para mantener la estabilidad podría verse menoscabada;
- c). **Reacciones y seguridad:** la migración;
- d). **Apatridia:** la pérdida por un Estado de su condición de tal como resultado de la desaparición de su territorio;
- e). **Conflictos internacionales:** los efectos del cambio climático en recursos internacionales compartidos o no delimitados pueden repercutir en la cooperación internacional.

El documento discute en forma relativamente extensa las distintas amenazas: para el bienestar humano (agricultura y seguridad alimentaria, agua, salud, zonas costeras), para el desarrollo económico, las derivadas de acciones no coordinadas (migraciones, conflictos interestatales), las de pérdida de territorio y “apatridia”, las que afectan la cooperación internacional en materia de ordenación de recursos compartidos. También se refiere a la prevención de nuevas amenazas y las medidas de respuesta asociadas incluyendo acciones de mitigación y adaptación, fortalecimiento del crecimiento económico y el desarrollo sostenible, mejoramiento de los mecanismos de gobernanza y la eficacia de las instituciones así como de la información necesaria para la adopción de decisiones y la gestión de los riesgos, y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

El cierre del informe indica que la comunidad internacional tiene varias funciones fundamentales que cumplir en cuanto a promover la seguridad a la luz del cambio climático, debiendo:

- a). tomar medidas audaces de mitigación del cambio climático;
- b). prestar un apoyo más vigoroso a la adaptación al cambio climático en los países en desarrollo;
- c). redoblar esfuerzos para garantizar el desarrollo sostenible y equitativo de todos los países;
- d). prever y prepararse para afrontar una serie de desafíos derivados del cambio climático, que en su mayoría no tienen precedentes y para los cuales los mecanismos existentes pueden resultar inadecuados (migraciones, “apatridia”, reducción drástica de disponibilidad de agua potable, mayor competencia por recursos naturales).

Finalmente plantea importantes interrogantes a expertos, a gobiernos y sociedad civil y a la comunidad internacional que cito:

“¿Cuál es la probabilidad de que los efectos del cambio climático, en un contexto dado, generen presiones migratorias, aumenten las tensiones sociales y el riesgo de conflictos violentos, y debiliten la capacidad de los Estados y otras instituciones?”

¿Qué medidas preventivas pueden adoptar los gobiernos nacionales y la sociedad civil para reducir al mínimo las amenazas que plantea el cambio climático para el bienestar humano, el desarrollo y la seguridad?”

Por último, ¿de qué manera se puede preparar mejor la comunidad internacional para afrontar los nuevos desafíos que pueden surgir, como desplazamientos demográficos en gran escala, situaciones de apatridia y tensiones en los acuerdos de cooperación para la gestión de recursos internacionales?”

LA VISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

En marzo del año 2008, el Alto Representante y la Comisión presentaron al Consejo Europeo un informe conjunto en el que analizaban las consecuencias del cambio climático para la seguridad internacional. Con esta base hacia fines de ese año se elaboraron recomendaciones del Alto Representante sobre la “actuación consecutiva al Informe del Alto Representante y de la Comisión sobre el cambio climático y la seguridad internacional” (Documento S412/08 del 18 de diciembre 2008). Allí se señala, en una sección sobre repercusiones regionales, que *“El cambio climático exacerbará los actuales motores de la inestabilidad y podrá llevar a disputas sobre las rutas del comercio, las zonas marítimas y los recursos hasta ahora inaccesibles. La adaptación es imprescindible”*.

Además se presentan tres recomendaciones fundamentales: (la necesidad de)

- *un análisis más detallado sobre las implicaciones para la seguridad en el plano regional;*
- *una integración de esos análisis en los mecanismos de alerta rápida;*
- *y un diálogo intensificado con terceros países y organizaciones.*

En enero del año pasado la consultora Adelphi Consult de Berlín preparó, para la DG de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, una sinopsis de una variedad de estudios conducidos en los últimos años sobre las implicancias para la seguridad regional del cambio climático (Bibliog. 6). El propósito del documento es resumir los resultados de estos estudios para identificar las brechas existentes en el conocimiento respecto a estas implicancias a nivel regional que necesitarían ser colmadas por estudios y escenarios regionales adicionales.

El documento señala que la inmensa mayoría de los estudios están focalizados en países en desarrollo. Los resultados generales, si nos limitamos a nuestras regiones, indican que *“A largo plazo, aún estados más estables como los de América Latina y el Caribe (ALC) y el sur de África puede afrontar dificultades de conflictos locales crecientes sobre los recursos naturales, el agua en particular. Junto con tendencias convergentes de desarrollo, esto podría desestabilizar apreciablemente estos estados con el tiempo”*.

Notan que la mayoría de los estudios se basan en las tendencias climáticas presentadas en el Cuarto Informe del IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change), que son más bien promedios e incluyen sólo estrategias potenciales futuras de adaptación muy limitadas. Aún con estas tendencias promedio, sin embargo, los autores consideran que las implicaciones del cambio climático sobre la seguridad son significativas.

Clasifican los estudios en dos categorías:

- *regionales o globales*, que consideran de escritorio y describiendo escenarios plausibles, narrativos, en distintas regiones del globo. Útiles en destacar las amenazas regionales y resumir las complejidades, interacciones y retroalimentaciones del cambio climático y sus ramificaciones políticas generales, así como para subrayar que son procesos donde acontecimientos lejanos pueden tener repercusiones locales. Sus alcances son, sin embargo, demasiado amplios como para proporcionar una guía para actividades concretas y operativas a nivel nacional.
- *sub-regionales y nacionales*, que son mucho más concretos y destacan riesgos y oportunidades específicos a cada país, incluyendo la interacción de actores clave potenciales (por ejemplo ministerios, la sociedad civil). A menudo incluyen elementos participativos como talleres comunitarios con lo cual se contribuye a mejorar el conocimiento, la conciencia y la capacitación de la gente local con respecto al cambio climático. Muchos estudios sugieren que las comunidades pueden ser más adaptables que lo indicado por los estudios globales, pues la variabilidad del clima y los fenómenos meteorológicos extremos son ya una realidad en la vida de muchas áreas del mundo.

Para nuestras regiones el informe remarca que *“La América Latina y el Caribe son hasta ahora relativamente estables y menos vulnerables que otras regiones en el mundo. No obstante, el cambio climático tendrá probablemente impactos significativos particularmente en agricultura y las tasas de deshielo de los glaciares amenazarán al abastecimiento de agua para millones de personas. Es probable que la violencia seguirá siendo limitada a nivel inter estatal, pero los conflictos sobre la distribución de tierras y la riqueza aumentarán probablemente, accionando un malestar social que puede desestabilizar y posiblemente disgregar a los estados”*. *“La América Latina y el Caribe (ALC) seguirán en gran parte las tendencias medias globales con respecto al calentamiento, pero con fuertes variaciones regionales”*.

“...megalópolis costeras tales como San Pablo y Río de Janeiro se volverán más vulnerables al cambio climático. En contraste con otras regiones, sin embargo, la vulnerabilidad total de ALC al cambio climático es comparativamente baja”. *“Similaramente a otras regiones, la población de ALC continuará creciendo y se urbanizará rápidamente, aumentando los riesgos para las enfermedades infecciosas y la vulnerabilidad a los desastres”*. *“La distribución no equitativa de la riqueza y la tierra ha llevado a un número de conflictos ambientales... El número, la frecuencia y el alcance de tales conflictos podrían aumentar debido al cambio climático”*. *“Desde una perspectiva global, sin embargo, los conflictos potenciales inducidos por el clima en ALC es probable que tengan repercusiones más regionales que globales”*.

Las recomendaciones finales se reducen a las siguientes líneas:

- despertar conciencias,
- mayor investigación,
- diálogo entre los actores,
- construcción de capacidades,
- políticas prioritarias,
- regiones prioritarias y
- desarrollo de un sistema internacional.

No incluyen a Sudamérica dentro de las regiones donde se necesitarían estudios adicionales.

Otros documentos recientes de la Unión Europea, disponibles en su sitio Internet, incluyen el tema del cambio climático y la seguridad internacional (CCIS) recomendando, entre otras medidas, el apoyo a las iniciativas de las Naciones Unidas así como la necesidad de ampliar el debate para incluir a organismos regionales.

UN ENFOQUE ESTADOUNIDENSE EN EL ÁMBITO MILITAR

Ya hemos visto en la introducción la importancia que comienza a darse al cambio climático en Estados Unidos en los organismos que tocan la defensa nacional, tales como el Pentágono y el Departamento de Estado.

Inclusive una agencia estadounidense emblemática, como es la Agencia Central de Inteligencia (CIA), ha abierto hacia fines del año pasado un pequeño “Centro sobre el Cambio Climático y la Seguridad Nacional” cuyo foco de estudio es el impacto sobre la seguridad nacional de fenómenos como la desertificación, el ascenso del nivel del mar, las migraciones y la fuerte competencia por los recursos naturales. El Centro proporciona apoyo a los responsables de formular la política americana cuando negocian, implementan y verifican acuerdos internacionales en asuntos ambientales. Su Director Leon Panetta expresó: *"Las personas que toman decisiones necesitan información y análisis sobre los efectos que el cambio climático pueda tener en la seguridad. La CIA está bien posicionada para entregar esa inteligencia."*

No es la primera vez que una agencia de inteligencia o militar estadounidense muestra interés en el cambio climático. A mediados del año 2008 el National Intelligence Council publicó un informe reservado sobre las implicaciones del cambio climático en la seguridad indicando que podría causar tensión sobre los militares, así como debilitar gobiernos nacionales y aumentar la pobreza y la degradación ambiental. Un año antes el Center for Naval Analyses (CNA), también había preparado un informe identificando el cambio climático como una amenaza a la seguridad nacional.

Dado el carácter público de este informe del CNA (Bibliog. 7), preparado bajo la guía de once Generales y Almirantes retirados de cuatro y tres estrellas, podremos resumir sus resultados y recomendaciones principales. Aunque su título se refiere a la seguridad nacional en realidad el informe discute implicaciones geo-estratégicas y regionales del cambio climático, así como los impactos directos sobre los sistemas, infraestructuras y operaciones militares.

El propósito del informe es identificar:

- qué condiciones adversas producirán probablemente los cambios climáticos alrededor del mundo;
- cuáles son las maneras en que estas condiciones pueden afectar los intereses de la seguridad nacional americana; y
- qué acciones debería tomar la nación para enfrentar las consecuencias del cambio climático en la seguridad nacional.

En la sección sobre impactos regionales se refieren específicamente a las regiones de África y el Pacífico, aunque se discuten efectos en otras regiones.

Presentan las siguientes conclusiones principales:

- los cambios climáticos proyectados constituyen una seria amenaza para la seguridad nacional americana;
- el cambio climático actúa como un multiplicador de amenazas para la inestabilidad en algunas de las regiones más volátiles del mundo;
- los cambios climáticos proyectados agravarán tensiones aún en regiones estables del mundo;
- el cambio climático, la seguridad nacional y la dependencia energética son un conjunto relacionado de desafíos globales.

En cuanto a los impactos regionales se destacan: Europa, donde hay potencial para que se fracturen algunas alianzas muy fuertes basadas en migraciones y la carencia del control de fronteras; África, donde el cambio climático facilitaría débiles gobernanzas, colapsos económicos, migraciones masivas y conflictos potenciales; el Medio Oriente, donde la seguridad hídrica se vería amenazada; Asia, donde casi el 40% de la población de 4 mil millones vive dentro de los 45 Km. de las costas, por lo que una inundación de las zonas costeras produciría pérdidas en áreas pobladas y de tierras agrícolas; América del Norte y vecinos, con áreas costeras vulnerables al aumento del nivel del mar y a huracanes más intensos, con pérdida de glaciares y con un aumento de la migración hacia los Estados Unidos.

En referencia a los impactos militares se menciona que cualquiera sea el tipo de cambio climático esperado producirá un mayor estrés sobre los sistemas de armas (por ejemplo, los aumentos del nivel del mar afectarían las bases militares insulares). Por otra parte un Ártico libre de hielos daría una mayor oportunidad para las operaciones navales.

Finalmente proponen cinco recomendaciones:

1. Las consecuencias para la seguridad nacional del cambio climático deberían estar totalmente integradas en las estrategias de seguridad y defensa nacionales (planificación nacional);
2. Los Estados Unidos deberían comprometerse a un rol nacional e internacional más fuerte para ayudar a estabilizar el cambio climático a niveles que evitarían una disrupción significativa en la estabilidad y seguridad global (mayor rol para los Estados Unidos);
3. Los Estados Unidos deberían comprometerse a asociaciones globales que ayuden a las naciones menos desarrolladas a crear capacidades y resiliencia para gerenciar mejor los cambios climáticos (asociaciones globales);
4. El Departamento de Defensa debería mejorar la capacidad operativa acelerando la adopción de procesos de trabajo mejorados y tecnologías innovadoras que resulten en una potencia de combate mejorada a través de una eficiencia energética (capacidad operativa);
5. El Departamento de Defensa debería realizar una evaluación del impacto en las instalaciones militares estadounidenses por todo el mundo de los niveles del mar crecientes, fenómenos meteorológicos extremos y otros impactos del cambio climático proyectados durante los próximos 30 a 40 años (impacto en instalaciones militares).

Para concluir podemos comentar que actualmente el Congreso de los Estados Unidos debate una ley sobre cambio climático que se encuentra estancada debido a fuertes ataques de grupos de presión corporativos y de expertos y políticos conservadores. En apoyo a esta legislación recientemente el senador John Kerry, Presidente del Foreign Relations Committee del Senadounidense, publicó un artículo en el periódico "The Hill" donde considera al cambio climático como un nuevo desafío a la seguridad nacional. En tono algo "tremendista" el senador expresa, entre otras cosas, que *"El hecho de no afrontar el cambio climático arriesga mucho más que un medio ambiente devastado: Se corre el riesgo de un mundo mucho más peligroso y de un Estados Unidos gravemente amenazado. Desafortunadamente, no todo el mundo en Washington aprecia lo que está en juego"*.

ALGUNAS INICIATIVAS LATINOAMERICANAS

En agosto del 2003 los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner, y de Chile, Ricardo Lagos, firmaron la "Declaración de El Calafate sobre el cambio climático y la capa de ozono" (ver enlace <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/declaraciones/calafate/default.htm>), exhortando a los países desarrollados que son parte del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático "para que ratifiquen el Protocolo de Kyoto a fin de que su entrada en vigor modifique la tendencia de crecimiento de las emisiones de gases" que producen el efecto invernadero. Como acto simbólico los acuerdos fueron firmados sobre el catamarán que los transportó hasta los hielos del glaciar Perito Moreno. El cambio climático continúa siendo un área de atención entre los dos países y el tema se incluyó, por

ejemplo, en la Declaración de Segunda Reunión Bilateral de Ministros Argentina - Chile, que tuvo lugar en Buenos Aires el 6 de agosto del año pasado. Por supuesto que tanto Argentina como Chile, así como otros países de la región sudamericana, tienen planes nacionales de acción sobre el cambio climático como marcos de referencia (consultar por ejemplo el sitio http://www.radioclima.org/nweb_portal/site/lista_archivo.php?id=43).

En referencia a los posibles impactos económicos del cambio climático en nuestras regiones durante la Cumbre de Copenhague en diciembre pasado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) publicó el informe "La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009", que concluyó que en caso de no haber un acuerdo internacional para mitigar los efectos del cambio climático, el costo para América Latina y el Caribe podría equivaler hasta 137% del P.I.B. regional actual hacia 2100. Como complemento a los estudios nacionales sobre estos impactos económicos la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo (B.I.D.) contemplan finalizar hacia fines de este año un estudio regional con el fin de sensibilizar a los tomadores de decisiones de los sectores público y privado de los países sobre la necesidad de adelantar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático. Los países que participan en el "Estudio Regional de la Economía del Cambio Climático para Sudamérica (ERECC- SA)" son: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay con apoyo financiero, además de la CEPAL y el B.I.D., del Reino Unido, Dinamarca, España, la Unión Europea y Alemania. Aunque los estudios nacionales y el regional no tratan explícitamente el tema de la seguridad no hay dudas que sus resultados y recomendaciones son muy oportunos para los que se interesen en temas de seguridad regional y nacional.

Existen iniciativas similares en la Región Centroamericana, dentro del S.I.C.A. (Sistema de la Integración Centro Americana) donde en sus políticas de prioridades incluyen un área sobre "Estrategia Regional de Cambio Climático".

Es interesante subrayar que Méjico ya ha realizado dos "Encuentros sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional", el primero en Querétaro en julio de 2008 y el segundo en la Ciudad de Méjico en setiembre de 2008, dentro de un programa de colaboración entre la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Honorable Cámara de Diputados de Méjico, el P.N.U.D. y otros centros mejicanos. Los objetivos que las organizaciones convocantes se propusieron para estos encuentros fueron:

- generar un entendimiento más profundo sobre las amenazas y retos que implica el cambio climático para Méjico;
- priorizar temas a tratar y
- generar lazos de confianza entre tomadores de decisión de distintos partidos políticos, ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad.

Los informes publicados, así como información adicional referente al programa, se encuentran en el sitio <http://www.cambioclimaticoysseguridadnacional.org>.

No podemos dejar de destacar, en el ámbito uruguayo, el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático, creado por Decreto N.º 238 del 20 de mayo 2009 (ver <http://www.cambioclimatico.gub.uy/>), que enfrenta un tema que atraviesa transversalmente a

todas las áreas de acción del Estado mediante una coordinación de esfuerzos que hasta el momento se habían aplicado de manera dispersa. Su Plan Nacional incluye líneas de acción estratégicas e involucra actores a nivel estatal, departamental y local.

COMENTARIOS FINALES

El tema del cambio climático y sus implicancias ya se ha instalado en todos los niveles de decisión, desde los gobiernos hasta las comunidades locales, a pesar de la presión de ciertos “escépticos” que niegan o denigran los informes de la comunidad científica o que llegan hasta acciones de pirateo de correos privados de algunos científicos para desatar “escandaletes” con el fin de distraer la atención del problema principal o que, sin buscar información fáctica (física y biológica) sobre el cambio climático, sencillamente no creen en él.

Aunque las incertidumbres en la estimación de estos cambios y variabilidades del clima son grandes ya se evidencian ciertas realidades. Tomemos el caso de Uruguay. El informe sobre cambio climático producido por la oficina local del P.N.U.D. (Bibliog. 3) destaca, por ejemplo, que “La temperatura aumentó 0,8 °C en el siglo XX”, “La temperatura media actual es mayor en primavera y verano de lo que era a principios del siglo pasado, y la temperatura mínima se ha elevado a lo largo de todo el año”, “Las lluvias aumentaron dentro del territorio nacional aproximadamente un 30%”, “Los eventos extremos (lluvias y temperaturas fuera de lo normal) han venido aumentando en frecuencia e intensidad en Uruguay y en la región”. Esto implica climatológicamente que el país se está “subtropicalizando”, descendiendo hacia el sur las bandas climáticas. También la naturaleza muestra este patrón al desplazarse el hábitat de algunos animales hacia el sur: se encuentran murciélagos (o “vampiros” en lenguaje popular) en Rivera, hay tucanes (un pájaro tropical) en la Quebrada de los Cuervos. Inclusive el hombre de campo corrobora los cambios observados en la precipitación cuando dice “Llueve más... pero ¡llueve mal!”.

Como hemos discutido, en los nuevos retos que enfrentan los que tratan el intrincado problema de la seguridad, sea en un ámbito internacional, regional o nacional, los impactos del cambio climático han tomado un lugar importante. Varias reuniones e iniciativas globales y regionales ya se han traducido en declaraciones, análisis e informes al respecto pero que normalmente no se convierten en acciones concretas. Además, los intereses de las poderosas corporaciones transnacionales están muy lejos de las preocupaciones medio-ambientales y peor aún, en un mundo neo-liberal, consideran las posibles soluciones como una amenaza al mercado libre por lo que retrasan o se oponen a ciertas propuestas o iniciativas. En este contexto creo que las iniciativas nacionales y locales son las que más posibilidades tienen de consolidar acciones concretas. En particular los programas para sensibilizar a la población, concientizar al ciudadano, educar y despertar la conciencia de niños y jóvenes son tareas o herramientas fundamentales para lograr un cambio de actitud a largo plazo (tal como se incluyen en el Plan de Acción del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático).

Esperemos que todos aquellos que tengan responsabilidades y capacidades de decisión puedan tener en cuenta y aprovechar estas oportunidades para establecer políticas y estrategias adecuadas y sustentables.-

BIBLIOGRAFÍA

- BIDEGAIN, Mario. “Situación actual y perspectivas del cambio climático”, Revista Estrategia, C.A.L.E.N., Tercera Época, Año 1, N.º 1, 2009, Págs. 21-30.
- NECCO CARLOMAGNO, Gustavo V. “El calentamiento global – Resultados recientes”, Revista Estrategia, C.A.L.E.N., Tercera Época, Año 1, N.º 1, 2009, Págs. 31-38.
- “Uruguay: el cambio climático aquí y ahora”, P.N.U.D., 2007. Disponible en <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=616>
- BACHINI, Luis V. “Amenazas actuales a la seguridad regional y continental”, Revista Estrategia, C.A.L.E.N., Tercera Época, Año 1, N.º 1, 2009, Págs. 83-94.
- “El cambio climático y sus posibles repercusiones para la seguridad”. Informe del Secretario General, Naciones Unidas, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, Doc. A/64/350, 11 de setiembre 2009. Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7257.pdf>
- “Regional security implications of climate change – A synopsis”, Achim Maas, Dennis Tänzler, Adelphi Report 01/09, enero 2009 (Preparado para la Comisión Europea). Disponible en <http://www.adelphi-consult.com>
- “National security and the threat of climate change”, The CNA Corporation, 2007. Disponible en <http://securityandclimate.cna.org/>



RELACIONES INTERNACIONALES Y NUEVA GOBERNANZA MUNDIAL¹

Florentino Portero Rodríguez²

Perfilados por el síndrome westfaliano, se esbozan perspectivas para actores de impacto mundial. La hiperpotencia y su rol, el floreciente Pacífico-Índico y sus tensiones, y el anacrónico Consejo de Seguridad.

LA HEGEMONÍA AMERICANA

Uno de los temas que han caracterizado el debate norteamericano sobre cuál es el papel de Estados Unidos en el mundo ha sido el relativo a su condición de imperio. No es casual que haya sido un profesor británico especializado en historia colonial quien lo haya planteado, primero ante un selecto auditorio en Washington DC y luego en forma de libro. El debate era importante en cuanto que suponía una provocación a las elites norteamericanas para que trataran de definir en términos históricos fácilmente reconocibles qué representa Estados Unidos en el mundo de nuestros días. Como era de prever, la primera respuesta a si podía ser considerado un imperio fue un radical no. Había dos argumentos obvios. Los imperios, en su acepción histórica, implicaban la extensión del ámbito de soberanía a territorios lejanos, colonias, cuyos habitantes no siempre pasaban a ser considerados como ciudadanos. Ese no era el caso de Estados Unidos. Más aún, como antigua colonia había mantenido siempre una actitud antiimperialista, lo que le había llevado a serias diferencias con algunos de sus aliados más importantes. La crisis de Suez, recordada a este propósito por Henry A. Kissinger, era un claro ejemplo. Para muchos analistas norteamericanos resultaba evidente que el desinterés norteamericano por incorporar territorios ultramarinos, más aún su rechazo a este tipo de políticas arraigado en su fundación como estado y como nación, les liberaba de esa catalogación. Sin embargo, las acepciones semánticas aumentan con el paso del tiempo. El poder imperial en nuestros días no tiene porqué estar condicionado a la posesión de territorios lejanos. Si mantuviéramos la acepción tradicional

¹ El presente artículo ha sido extraído de la publicación "PANORAMA ESTRATÉGICO 2009/2010", marzo 2010, págs. 103-123; correspondiente al Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa de España. www.060.es

² Licenciado en Geografía e Historia con especialidad en Historia Contemporánea, por la Universidad Complutense de Madrid (1980). Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) (1988). Profesor del Centro de Estudios Universitarios San Pablo (1984-1986); Profesor del Centro de Estudios Internacionales, Toledo (Programa de la Universidad de Minnesota en España); Visiting Fellow del Centre for Contemporary Spanish Studies del Queen Mary College, University of London, durante los cursos académicos 1988-89 y 1989-90; Visiting Professor del Spanish and Portuguese Studies Department de la University of Minnesota, cursos 2001-02 y 2006-07; y Profesor del Departamento de Historia Contemporánea de la UNED (desde 1985). Ha publicado un centenar de artículos de su especialidad. Autor y co-autor de varios libros; y co-director del Informe NATO: *An Alliance for Freedom, Madrid*. FAES, 2005. fportero@geo.uned.es

tendríamos que reconocer que el tiempo de los imperios ha quedado atrás. En un mundo global, caracterizado por el efecto de sucesivas revoluciones en el terreno de las comunicaciones, lo determinante es la capacidad de influir. En este sentido hay que reconocer que sólo Estados Unidos tiene intereses en todo el planeta así como capacidad para hacerlos respetar, por medios económicos, diplomáticos o, llegado el caso, militares. Quizás el término que mejor refleja lo que Estados Unidos representa en nuestros días es el de «hiperpotencia», acuñado por el tratadista y político francés Hubert Vedrine. De nuevo no es casualidad que sea un europeo quien se plantee conceptualizar el papel de esta gran potencia en la escena internacional. Un nuevo término para una nueva etapa, libre de significados incómodos pero expresivo sobre el hecho diferencial: mientras que las grandes potencias clásicas ejercen su ámbito de influencia en un marco geográfico regional o limitado, las hiperpotencias lo hacen en el conjunto del planeta.

¿Estaremos ante la irónica situación de que cuando discutimos si Estados Unidos es un imperio, una hiperpotencia, o una gran potencia que vive su «momento unipolar» en realidad ha entrado ya en decadencia? La literatura sobre la decadencia norteamericana tiene su momento de arranque tras la Guerra de Vietnam. Una guerra en la que, tras ganar todas las batallas se cedió la victoria a un enemigo considerablemente más débil porque la opinión pública no fue capaz de mantener la tensión necesaria hasta el último momento. Aquella fue una derrota que dio paso a un conjunto de episodios característicos de una potencia en declive como el pulso con Irán durante la presidencia de Carter, la humillante salida de los marines de Líbano bajo Reagan o de Somalia con Clinton. Sin embargo, de forma paralela Estados Unidos daba espectaculares señas de poderío como la «Guerra de las Galaxias» con Reagan, la victoria en la Guerra Fría, con la consiguiente descomposición de la Unión Soviética, y la I Guerra del Golfo durante la presidencia Bush padre, o las exhibiciones de tecnología durante las guerras de Afganistán y II del Golfo, en los años de Bush hijo.

La influencia es el resultado de la combinación de dos elementos: querer y poder. Hay quien quiere y no puede. Y hay quien pudiendo no siempre quiere, como a menudo ocurre con Estados Unidos. Para muchos de sus enemigos y, en general, de Occidente este contraste demuestra que la gran potencia norteamericana es invencible si se le combate en los términos que a ella le gustan, pero en extremo vulnerable cuando se consigue provocar un divorcio entre opinión pública y gobierno. Las «estrategias asimétricas» son la respuesta a la hegemonía militar norteamericana en el mundo. Sus Fuerzas Armadas son numerosas, bien adiestradas y mejor equipadas. En un campo de batalla convencional resultan letales. Para derrotarlas hay que sacarlas de ese teatro de operaciones para situarlas en otro donde el resultado no se dirima en términos militares sino políticos. Los que le presentan batalla no aspiran a derrotarlas, sino a provocar, una vez más, su retirada. Son ya tantos los precedentes, tantas las situaciones políticas ilustrativas de esta vulnerabilidad, que cualquier estrategia rival planteará su reto en estos términos. Es poco probable que un estado ataque directamente a Estados Unidos hasta el punto de que sea percibido por la sociedad norteamericana como un enemigo existencial. En ese caso el pueblo norteamericano se movilizará en bloque y demostrará una gran capacidad de sufrimiento. Por el contrario, el escenario más probable es que crisis lejanas lleven a Estados Unidos a intervenir para defender sus intereses, el equilibrio regional, el régimen de no proliferación nuclear... Si el enemigo planta batalla en forma de emboscadas guerrilleras y actos de terrorismo, hasta el

punto de provocar un alto número de bajas, tanto civiles como de soldados norteamericanos, una sangría económica y un incierto final, la sociedad norteamericana comenzará a plantearse el sentido de esa campaña. Será el momento en el que criticar al gobierno se convertirá en una opción electoral hasta el punto de que un sector de los medios de comunicación y de la clase política trabajará gratuitamente para el enemigo. Eso es lo que hemos visto recientemente en torno a la Guerra de Iraq. Tanto medios de comunicación como políticos significados declararon que la guerra había sido un error, que estaba perdida y que no cabía mejor opción que la retirada. Como declaró el embajador Crocker las fuerzas iraquíes optaron por abandonar la vía de la violencia, con el consiguiente aislamiento de Al-Qaeda y el Ejército del Mahdí, cuando asumieron que a pesar de la fortísima campaña en su contra el presidente Bush iba a aumentar significativamente las tropas desplegadas en Iraq para eliminar por la fuerza los núcleos insurgentes. Los sectores radicales estuvieron a punto de lograr una nueva derrota de Estados Unidos frente a milicias irregulares e insignificantes en comparación con las Fuerzas Armadas norteamericanas. No lo consiguieron. Pero todo el planeta ha sido testigo de la falta de consistencia de las elites y de la sociedad norteamericana en situaciones de crisis. Han ganado, pero no han restaurado su capacidad de disuasión.

La voluntad norteamericana es quebradiza, pero además hay quien pone en duda su poderío. También desde hace décadas venimos leyendo análisis que insisten en que el ciclo de hegemonía norteamericana está llegando a su fin. Desde un cierto determinismo histórico se insiste en que Estados Unidos se está agotando en su intento de establecer una Pax Americana y que, como alguno de los imperios que le precedieron, se tiene que adaptar a un nuevo status de sólo gran potencia. Estas profecías un tanto jeremíacas no se han cumplido. Bien al contrario en estos últimos años la economía norteamericana ha demostrado una extraordinaria disposición y capacidad para modernizarse y adaptarse a un entorno tan cambiante como global. La presente crisis económica, sin duda una de las más graves y profundas que la economía de libre mercado ha conocido, va a tener efectos muy importantes sobre el equilibrio internacional. Las crisis son siempre tiempo de oportunidades. Los historiadores tendemos a apoyarnos en ellas para explicar de forma pedagógica los grandes procesos, porque es entonces cuando los auténticos empresarios asumen riesgos, aplican tecnologías revolucionarias, se producen cambios sorprendentes que repercuten en su competitividad durante años. Pero no es sólo cuestión de auténticos empresarios vs. administradores. Las crisis requieren que las sociedades en su conjunto se adapten a las nuevas circunstancias. Aquellas que han hecho de la flexibilidad una meta y que no se sienten atrapadas por su historia hasta el punto de negarse a renunciar a determinadas conquistas o servicios tendrán una buena opción de futuro. Es posible que se equivoquen en sus opciones, pero siempre tendrán la oportunidad de una nueva rectificación. Estados Unidos ha vivido desde su fundación hasta nuestros días haciendo gala del «espíritu del pionero», siempre dispuesto a levantar el campamento y dirigirse en busca de nuevas tierras que colonizar. Para un europeo resultaba sorprendente, meses antes de que estallara la crisis financiera a propósito de las «hipotecas basura», oír a norteamericanos hablar con normalidad de la gravedad de la crisis que se avecinaba, de la necesidad de revisar en profundidad la política energética y del impacto que ello tendría sobre el American way of life. No sabemos si el gobierno norteamericano acertará en sus decisiones, pero de lo que no cabe duda es de que los estadounidenses están más y mejor mentalizados y predisuestos para asumir cambios que otros pueblos.

Sin embargo, una sociedad que durante un largo período de tiempo se ha caracterizado por un tipo de comportamiento puede cambiar. Los norteamericanos no siempre serán como son hoy. El «espíritu del pionero», que moldeó el país y que todavía hoy es claramente perceptible por el viajero que recorre aquellas tierras, no tiene porqué perdurar durante las siguientes generaciones. La reciente campaña electoral ha sido ilustrativa sobre las nuevas tendencias en la opinión pública norteamericana. De entre los cien senadores ninguno tenía un currículum más liberal que Barack Obama. A pesar de su escasa biografía su carrera política está claramente unida a una serie de causas: la integración racial y el desarrollo del «estado de bienestar». En cierta manera Obama representa una actualización de la «Great Society» de Lyndon B. Johnson. La revolución conservadora que animó Ronald Reagan partía de una denuncia de aquellos excesos, de su inutilidad y de los efectos perversos que había generado. Como alternativa propuso una vuelta a la responsabilidad individual junto con un estado pequeño. Reagan es parte del patrimonio nacional, un referente por muchas razones. Obama ha reivindicado su figura para evitar una fácil contraposición, pero en realidad su objetivo es desmontar esa obra política al tiempo que iniciar una ola de hegemonía cultural y política demócrata. Arranca su mandato con un endeudamiento del estado y un intervencionismo económico sin precedentes. Ha pedido a su electorado paciencia, pues la gravedad de la situación no le permitirá afrontar sus promesas de mejoras sustanciales de servicios sociales de forma inmediata, pero esa es su meta real. De lograrlo tendría inevitablemente consecuencias en la mentalidad de la ciudadanía. Estados Unidos se haría mucho más europea de lo que hoy es, con problemas semejantes a los que padece el Viejo Continente para asumir responsabilidades en la escena internacional. El «estado de bienestar» es mucho más que un conjunto de servicios, es una forma de entender el papel del estado en la sociedad y de concebir la ciudadanía. Es, desde luego, algo incompatible con el «espíritu del pionero», con la flexibilidad, la disposición al cambio...

Esta crisis supone una gran oportunidad para Estados Unidos, el tiempo para modernizar su tejido industrial y la organización de sus empresas, para desarrollar mucho más el papel de la informática en todos los aspectos de su vida. Es el momento para revisar en profundidad su estrategia energética, de tal forma que el futuro de su economía y de su bienestar no esté en manos de gobiernos enemigos, autoritarios o irresponsables. Es también el tiempo para establecer una estrategia nacional para una nueva época, tal como ocurrió tras finalizar la II Guerra Mundial. Entonces se partió de un diagnóstico de la situación, que llevó a la definición de la Guerra Fría, para pasar a definir medios y fines, las «estrategias de contención» que en lo fundamental se mantuvieron durante décadas hasta lograr la disolución de la Unión Soviética y el fin de la amenaza comunista sobre Europa Occidental. El entonces presidente Harry S. Truman fue duramente criticado en vida para luego, pasado el tiempo, ser reconocido por la sociedad y la historiografía como una de las grandes figuras de la historia norteamericana. Ahora toca establecer una auténtica estrategia capaz de sobrevivir, en lo fundamental, al vaivén de las administraciones. George W. Bush presentó a lo largo de su mando un conjunto de documentos que, junto a ideas expuestas en intervenciones públicas, se dio en llamar «Doctrina Bush». Muy criticada desde las filas demócratas, tras una primera denuncia de plagio, que da por ver en qué medida se mantiene durante la Administración Obama o si con la llegada de un nuevo equipo se irá a una redefinición en profundidad de los principios de la estrategia nacional. Los discursos clave

del presidente Obama, cuidados tanto en su contenido como en su presentación, hacen gala de un estilo distinto, claramente enfrentado al de su predecesor. Pero seguimos a la espera de una definición estratégica para poder valorar en qué medida nos encontramos ante una quiebra o una mera rectificación.

De la misma forma que la crisis es una oportunidad para dar un gran salto adelante también puede serlo para avanzar hacia un nuevo modelo social caracterizado por un mayor papel del Estado, por la generación de un «Estado de bienestar» en línea con la experiencia europea, que suponga una revisión de lo que ha sido durante años el concepto de ciudadanía, dejando atrás aquel «espíritu del pionero» para asentar una sociedad más conservadora, menos dispuesta a asumir riesgos y, por lo tanto, tendente a evitar compromisos más allá de sus fronteras. De igual forma no hay ninguna garantía de que Estados Unidos sea capaz en esta ocasión de establecer una auténtica estrategia nacional, que defina amenazas, riesgos, medios, retos y objetivos. Bush propuso una, pero su propia Administración le dio la espalda. Bien puede ocurrir lo mismo durante el mandato de Obama. Lo único seguro es que no hay ningún determinismo histórico que apunte a que Estados Unidos está abocado a una inminente decadencia. Ninguna nación está en mejores condiciones para afrontar los retos de la sociedad global ni la presente crisis económica. Pocos estados pueden salir más reforzado de la presente situación que la Hiperpotencia americana. Todo depende de que tomen las medidas económicas apropiadas y sean capaces de llegar a consensos básicos sobre su papel en el mundo.

LA EMERGENCIA DEL ÁREA PACÍFICO-ÍNDICO

El hecho de que la Secretaria de Estado norteamericana haya elegido el área del Pacífico como destino de su primer viaje oficial, en detrimento de Europa y el Oriente Medio, es un acto de premeditado simbolismo que apunta las líneas maestras de lo que va a ser la acción exterior norteamericana, sea cual sea el partido que controle la Casa Blanca y el Capitolio. El peso de ese área no ha cesado de crecer. Pero las expectativas creadas han ganado peso en la medida en que la Alianza Atlántica ha perdido credibilidad entre las elites norteamericanas y, muy especialmente, entre las jóvenes generaciones que tienden a considerarla como una reliquia inoperante de la Guerra Fría.

El Pacífico es una región que está viviendo una expansión económica espectacular, sustentada tanto en el crecimiento demográfico como en los importantes avances realizados en el terreno de la educación. Es mucho el camino que tienen por delante China e India para llegar a un nivel de vida semejante al europeo, pero tienen los medios y la voluntad para lograrlo. Ambas naciones no sólo sienten el orgullo de ser el resultado de culturas milenarias y la humillación de haber sido conquistadas, son además plenamente conscientes de que, tras experiencias fracasadas, han encontrado su vía para incorporarse al mundo moderno y acceder finalmente al puesto que les corresponde en la escena internacional. Son potencias que llegan imbuidas de un fortísimo espíritu nacional y muchas ganas de ejercer la influencia que consideran les corresponde y que se suman a otras, como Japón, que hace décadas forman parte de las grandes potencias de nuestro tiempo.

El área Pacífico-Índico se caracteriza por su heterogeneidad, falta de cohesión y enorme potencialidad. Ésta se ha hecho evidente a través de la ola de democratización que la

región ha vivido. En la medida en que estas culturas milenarias han asumido la conveniencia de desarrollar regímenes representativos, establecer estados de derecho y abrir sus mercados el desarrollo económico y social se ha hecho patente. De ahí que desde la década de los años ochenta vengamos oyendo hablar con insistencia de que el centro del planeta se desplazaría a esta región, una idea que hoy no encuentra oposición. Esa variedad cultural y política va a caracterizar también el futuro. Los retos que tienen algunos de estos estados, como India o China, son de tal envergadura que no cabe descartar crisis importantes de cohesión social o nacional que determinen su futuro político. Quizás los riesgos son mayores en China por el destrozo cometido por el comunismo de la cultura y valores tradicionales y por la ausencia de unas instituciones representativas y legítimas que sirvan para canalizar las inevitables tensiones que este profundo y acelerado proceso de transformación provocará.

Tras el fin de la Guerra Fría se ha venido produciendo un realineamiento, que vino precedido por el deshielo en las relaciones entre la China comunista y Estados Unidos. No sólo el comunismo, en sus distintas versiones, ha fracasado como alternativa de desarrollo o de seguridad, también el Movimiento de los No-Alineados ha dejado de ser relevante como referente. La aceptación y consiguiente éxito de las economías abiertas se ha convertido tanto en un fundamento del desarrollo regional como en un extraordinario núcleo de cohesión. El comercio une, genera intereses comunes y visiones compartidas. Nunca antes hubo tanta interrelación entre estados y economías en esta amplia región. Las relaciones se incrementan, así como emerge una cierta identidad regional. Los seminarios sobre seguridad y defensa crecen en cantidad e interés, las instituciones de investigación, más o menos vinculadas a los gobiernos, aumentan y con ello se hace más sofisticado el análisis sobre los problemas de la región y los modos de enfocarlos. Las viejas organizaciones regionales han quedado caducas y se enfrentan a un proceso de refundación o reforma que ya está en marcha. Hay una conciencia generalizada de que esta nueva etapa tiene retos complejos en el terreno de la seguridad, cuya gestión requiere un intenso diálogo entre las potencias regionales.

El primero de ellos es el nacionalismo en general y el chino en particular. El área Pacífico-Índico da cobijo a culturas antiquísimas que son el orgullo de sus poblaciones. No se percibe una intención de dejar atrás este sentimiento sino que, bien al contrario, se puede constatar un cierto auge en paralelo a la generación de riqueza y de bienestar. La desconfianza entre unos y otros, a menudo arraigada en hechos históricos distantes, se mantiene vigente cuando no se alimenta conscientemente. Los coreanos desconfían de los japoneses por su comportamiento durante la II Guerra Mundial. Los japoneses temen el resurgir chino por su tendencia a tratar al resto como pueblos inferiores. No en vano fue el «Imperio Medio», entre el cielo y la tierra, ostentando su emperador una condición de profunda desigualdad en relación a cualquier otro mandatario terreno. Las diferencias sobre aguas territoriales y recursos energéticos, el apoyo a Corea del Norte y la amenaza sobre Taiwán alarman a la sociedad nipona. Pakistán nació como escisión de India para constituir la nación de los «puros», pero una población musulmana numéricamente semejante quedó en India, alimentando una tensión, a veces bélica a veces prebélica, que ha caracterizado la relación entre ambos estados desde su independencia del Reino Unido.

El segundo es el auge del islamismo. Si la convivencia de distintas culturas en un mismo estado ha sido una dificultad para garantizar la seguridad interior, cuando una de estas culturas se radicaliza la tensión crece. El Islam en su conjunto vive un momento de

grave conflicto interno entre un sector mayoritario abierto a la convivencia con otras culturas y a la globalización y otro minoritario que considera que ese contacto corrompe los valores musulmanes y aboca a la decadencia. Para estos últimos no hay más camino que la depuración interna de dirigentes e ideas modernizadoras, la vuelta al rigorismo y la derrota de aquellos otros pueblos cuya influencia es considerada como dañina. Tras el 11-S la persecución de grupos radicales ha sido importante y a menudo efectiva. Sin embargo, Pakistán continúa siendo cuna de grupos y dirigentes jihadistas que avivan las ya antiguas tensiones con India. Las provincias de Xingjiang, en el oeste, y de Ningsha, en el norte, acogen a los más de treinta millones de musulmanes chinos, que según el gobierno de Pekín viven en un proceso de radicalización. Indonesia ha vivido etapas en las que el terrorismo se ha hecho patente, aunque parece haber remitido ante la acción gubernamental. El futuro va a depender tanto de la acción policial como de su propia evolución cultural. En la medida en que la población sienta que el desarrollo de la economía de libre mercado y la democracia les permite vivir mejor, tener mejores expectativas para ellos y, sobre todo, para sus descendientes el fundamentalismo dejará paso a actitudes de mayor moderación. En éste, como en otros temas, no cabe una evolución común para el conjunto de la región. Pakistán y en menor medida India tienen por delante un futuro incierto en la gestión de este problema. Por el contrario, estados como Malasia o Indonesia parecen avanzar de forma positiva.

El tercero es la proliferación de armas de destrucción masiva. La carrera armamentista entre India y Pakistán, con el trasfondo de la disputa por Cachemira, concluyó con la incorporación de ambos estados al club nuclear. Tanto el uno como el otro disponen de un número importante de cabezas nucleares y de misiles de corto y medio alcance. El que ninguno fuera signatario del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares no resta gravedad al problema. El riesgo de que las diferencias entre ambos estados no concluyan en un conflicto convencional sino nuclear es real. Como también lo es que el régimen paquistaní vuelva a ser el centro de proliferación nuclear para el mundo islámico. Sin embargo, el escenario que más preocupa, quizás el reto más importante de seguridad que tiene hoy el planeta, es la posibilidad de que el gobierno paquistaní caiga en manos de islamistas. El programa nuclear indio se justificó por la amenaza paquistaní, pero ocultaba una preocupación por China. Las dos grandes potencias demográficas, los estados con mayor potencial de desarrollo económico y social, mantienen una relación basada en el recelo y la desconfianza. China es también potencia nuclear y sus misiles amenazan la isla de Formosa. Una situación cuya gravedad se mide por el compromiso norteamericano en la seguridad de Taiwán. China también es el garante último de Corea del Norte. Las simpatías ideológicas son escasas, como lo es la comprensión por el programa nuclear norcoreano. Pero el gobierno de Pekín no quiere ver cómo un régimen comunista se desmorona frente a una democracia, ni quiere sufrir el efecto de una implosión de la dictadura norcoreana, que llevaría a miles de personas a echarse al campo y tratar de llegar a territorio chino en busca de lo mínimo para poder sobrevivir. Corea del Norte tiene ya material fisible y no sabemos cuántas cabezas nucleares. Sus misiles pueden llegar a territorio de soberanía norteamericano y tras sobrevolar el archipiélago japonés han empujado a este país a una revisión en profundidad de su estrategia nacional. Por último tanto Estados Unidos como Rusia son parte del área.

En el área Pacífico-Índico las tensiones político-sociales provocadas por el fuerte desarrollo económico van a ir en paralelo a las de seguridad y defensa. Los problemas

objetivos, las amenazas, la carrera de armamentos, la proliferación nuclear y los comportamientos nacionalistas son un garante de futuros problemas. Esta región del planeta no sólo va a centrar la atención por la generación de riqueza y el surgimiento de una nueva economía. El riesgo de crisis mayores es real y las potencias afectadas son muy conscientes de ello lo que ha facilitado a la diplomacia norteamericana reacomodar su estatuto de potencia hegemónica también en esta región.

Viejas relaciones basadas en circunstancias propias de la Guerra Fría se han mantenido en pie, como son las relaciones con Filipinas o Corea del Sur. Otras de igual origen se han revisado en busca de una mayor cooperación. Es el caso de Japón. Décadas de progreso en democracia y con una extraordinaria dimensión comercial han llevado a la sociedad japonesa a sentirse parte integrante del mundo libre. La experiencia nuclear vivida les llevó a rechazar el uso de este armamento, pero sin él su seguridad queda muy expuesta ante el nacionalismo y el rearme chino, de una parte, y ante el programa nuclear norcoreano. La respuesta ha sido una remilitarización de su defensa y una refundación de sus relaciones diplomáticas, de seguridad y de defensa con Estados Unidos. Atrás queda la condición de derrotado y el protectorado que de hecho ejerció Estados Unidos sobre esta nación. Desde una condición de igualdad Japón busca unas mayores y mejores relaciones con Estados Unidos en la creencia que el papel de éste último país como garante de la seguridad en el Pacífico es fundamental.

Estados con los que no hace mucho se mantenía una relación distante se han convertido en aliados claves, con los que se está desarrollando una relación encaminada a ser fundamental durante el presente siglo. India dejó atrás sus experimentos socialistas y no-alineados para entrar de pleno en el liberalismo económico a partir de su experiencia democrática y de comprobar que tienen mucho que ganar en un mercado abierto. Sus graves problemas con el islamismo en casa, con Pakistán en su frontera norte y su desconfianza de las intenciones últimas de China, sus intereses económicos globales les han llevado a consolidar una relación especial con Estados Unidos como clave para definir su nueva posición como actor internacional en un mundo global.

Naciones musulmanes, como Indonesia o Malasia, están demostrando su capacidad para dar vida a regímenes democráticos, con las limitaciones y dificultades de todos conocidas, y a economías abiertas y dinámicas. Otras, de raigambre occidental como Australia y Nueva Zelanda han actuado como baluartes de los valores democráticos y un modelo para muchos de sus vecinos. Sus relaciones son estrechas con su entorno y sus universidades y centros de investigación excelentes observatorios para conocer la evolución de la región en todas sus dimensiones.

China es, junto con Estados Unidos, el actor por excelencia. Sus más de 1.300 millones de habitantes, sus espectaculares crecimientos anuales, el peso que ya tiene en la economía mundial, sus importantes y crecientes capacidades militares le garantizan un papel fundamental en la política internacional durante la primera mitad del siglo XXI. Sus dirigentes están mentalizados y preparados para ello. Llevan décadas deseándolo y creen haber encontrado la vía china para la modernización. Sin embargo, las dificultades que le esperan son enormes. En cualquier caso, sean cuales sean los problemas y vicisitudes que tengan que sortear, China actuará como polo del área.

LOS PROBLEMAS DEL SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

Tras la I Guerra Mundial los vencedores decidieron establecer un organismo internacional que permitiera evitar situaciones como las que habían llevado al estallido de aquella contienda, que había tenido un coste desconocido hasta la fecha. La Sociedad de Naciones nació coja, ante la negativa de Estados Unidos a integrarse. Durante su breve existencia puso a prueba la capacidad de un organismo multinacional para gestionar crisis de distinta naturaleza y evitar que el choque de intereses entre grandes potencias derivara en otro conflicto de magnitud semejante. El resultado es de sobra conocido. De aquella experiencia se aprendieron importantes lecciones. La primera fue que de nada sirve crear un sistema multinacional si los estados miembros no creen en él y no asumen su propia lógica. Se abandonaron los principios fundacionales cuando en vez de sancionar a las potencias infractoras se optó por ceder en sus obligaciones y buscar un entendimiento. Las políticas de pacificación alentaron comportamientos expansionistas y precipitaron el conflicto. Aquellas cesiones fueron un acto de irresponsabilidad y de cobardía, una prueba de que no se creía en el organismo recién nacido y en la lógica diplomática que lo impulsaba. Los estados miembros traicionaron a la Sociedad de Naciones al tiempo que traicionaban sus propios intereses. La segunda lección fue que sólo incluyendo a las grandes potencias en su seno el sistema podría funcionar. En la medida en que por aislacionismo o por sentirse incómodos los actores decisivos se retiraban, el margen de maniobra de la Sociedad se reducía hasta la inoperancia. Al finalizar la II Guerra Mundial se trató de reconstruir el organismo multinacional que fue la Sociedad de Naciones, pero evitando volver a caer en los errores que le llevaron a fracasar en su cometido. Las lecciones aprendidas trasladaban un mensaje contradictorio. Si se quería contar con todas las grandes potencias era necesario concederles unos privilegios que tendrían un elevado coste. Sólo garantizándoles que nada se podría hacer en su contra aceptarían entrar. Ese fue el origen del derecho de veto, de la capacidad de bloquear cualquier procedimiento que se considera nocivo para sus intereses. Para contar con todos se renunciaba a actuar en la mayoría de los casos realmente importantes.

En algún lugar tienen que reunirse los delegados de todos los gobiernos de la Tierra para resolver cuestiones de interés general. Ese lugar es la Asamblea General. Puesto que la mayor parte de esos gobiernos son escasamente ejemplares y como tal se comportan en la escena internacional y en la propia Asamblea, sus resoluciones no pasan de ser recomendaciones. La capacidad resolutive reside en el Consejo de Seguridad, órgano en el que se encuentran las grandes potencias con derecho a veto y a asiento permanente, junto con otros estados que se suceden en su seno. La cura de realismo que supuso la II Guerra Mundial, una guerra que se podía haber evitado, llevó a que el organismo multinacional por excelencia, Naciones Unidas, recogiera en su corazón aquello que en teoría quería combatir, un clásico directorio. El derecho internacional público se organizaba así en torno a una institución que legitimaba la voz de los gobiernos más corruptos y se constituía a partir del principio de la desigualdad entre los estados. No era posible otra cosa y más valía disponer de una Naciones Unidas con esas limitaciones que no tenerla.

El Consejo de Seguridad se constituyó reconociendo el derecho a asiento permanente y veto a los estados que en aquel momento eran reconocidos como grandes potencias. Pasado el tiempo resulta tan anacrónico como injusto el mantenimiento de aquel reparto. Dejando a un lado que sea o no aceptable la sola existencia de esos privilegios, si de

verdad se quiere que las grandes potencias estén presentes en el Consejo es urgente que estados como Japón, India o Alemania, entre otros, dispongan de un asiento en las mismas condiciones que los cinco grandes. La necesidad de una reforma del Consejo se planteó años atrás y hasta la fecha es poco el camino avanzado. La autoridad del Consejo depende de su credibilidad, pero su particular composición no hace sino minarla. La sociedad global en la que hoy vivimos dista mucho de la de 1945. El Consejo de Seguridad puede todavía cumplir importantes misiones y para ello necesita una reorganización en profundidad de su propia composición. Sin embargo, hasta la fecha no hay razones para ser optimistas.

Quienes diseñaron el Consejo de Seguridad eran conscientes de que los derechos de permanencia y veto implicaban la renuncia a afrontar muchos de los problemas más importantes a los que se enfrentaría el mundo de la postguerra. En cuanto uno de los cinco grandes considerara que el acuerdo iba en contra de sus intereses nacionales aplicaría el veto, lo que supondría la inacción. El estallido de la Guerra Fría puso de manifiesto esta característica. La disolución de la Unión Soviética despertó expectativas sobre la posible recuperación del espíritu multilateral, pero las diferencias entre las grandes potencias no ha hecho más que continuar con los viejos modos, salvo en muy contadas ocasiones. El Consejo de Seguridad es de gran utilidad como centro diplomático, donde los embajadores de los estados miembros tienen la oportunidad de intercambiar puntos de vista y conocer con cierto detalle las distintas posiciones. Esta información ha facilitado el acercamiento y el logro de posiciones comunes en multitud de ocasiones. Pero cuando no ha sido así se ha convertido en un testigo inútil de desastres de todo tipo.

Una Organización que se creó para solucionar problemas a menudo se transforma en un mecanismo de mero bloqueo de aquella gran potencia que busca la legitimación de una determinada acción. La Asamblea General es a menudo utilizada para criticar a Estados Unidos, Israel y la propia Europa. El Consejo de Seguridad ha sido testigo en numerosas ocasiones de intentos norteamericanos, en ocasiones apoyados por estados europeos, de sacar adelante resoluciones que amparen el uso de la fuerza, con resultados variopintos. Este marcado tono antioccidental se debe a la necesidad que estas naciones tienen de legitimar en derecho sus propios actos. Como democracias aman el derecho y hacen de él el marco de sus actos. Estados Unidos buscó una resolución que le amparase para invadir Iraq en las dos ocasiones que lo ha hecho, con resultados desiguales y nunca plenamente satisfactorios. Por el contrario, aquellos estados que viven fuera del ámbito democrático no sienten necesidad de recurrir en busca de una legitimidad que encuentren en la mera defensa de los intereses nacionales. A Rusia no se le ocurrió pedir al Consejo de Seguridad autoridad para invadir y ocupar Georgia. Tampoco sus recientes amenazas sobre el futuro de Crimea han pasado previamente por el Consejo. No deja de ser paradójico que estados democráticos sientan necesidad de encontrar respaldo a acciones aprobadas mediante procedimientos democráticos por organismos, como es el caso del Consejo de Seguridad, profundamente antidemocráticos, tanto por su composición como por su sistema de votación. Es la consecuencia del respeto al derecho extrapolado más allá de la sociedad civil.

La inacción del Consejo de Seguridad como consecuencia del ejercicio, o de la mera amenaza, del derecho de veto, sólo ha conseguido que la acción se desarrolle fuera de su área de influencia. La amenaza de veto ruso ante la crisis de Kosovo no impidió la campaña aérea que acabó con la retirada de las tropas serbias y, finalmente, con el propio

Milósevic. La maniobra franco-rusa de impedir la invasión de Iraq no paralizó las operaciones militares, dañó la imagen internacional de Estados Unidos pero al precio de poner en evidencia la impotencia de sus rivales. Con dificultades las tropas norteamericanas se han hecho con el control de ese país, pero del acuerdo franco-ruso ya no queda nada. El Consejo de Seguridad permite el ejercicio de pulsos entre los grandes, pero al final se impone quien de verdad lo es.

En el corto y medio plazo el Consejo de Seguridad debe afrontar su reorganización en profundidad. De lograrlo, lo más probable es que sea menos drástica de lo necesario. En el mejor de los casos el Consejo podrá seguir cumpliendo el utilísimo papel de punto de encuentro entre los grandes para intercambiar información y tratar de acercar posiciones. Un trabajo discreto pero muy importante. Lo que el Consejo nunca será es un gobierno mundial o un organismo democrático. El precio por que todos participen es alto, pero continúa valiendo la pena, sobre todo si el Consejo es capaz de renovarse y se incorporan los que de verdad son en este comienzo de siglo.

El sistema de Naciones Unidas será más útil en la medida que se desmitifique de ese fundamentalismo internacionalista que por idealismo o por interés se ha desarrollado en estas últimas décadas. Fue creado con una perspectiva utilitaria y a sabiendas de sus muchas limitaciones. No debemos esperar de él, tal y como está concebido, más de lo que nos puede ofrecer ni debemos tolerar que el formalismo jurídico se anteponga al principio democrático. En el futuro, como en el pasado, las democracias tratarán de hallar acuerdos en su seno. Si no lo logran aquéllas que se sientan suficientemente fuertes tratarán de resolver sus problemas fuera del ámbito de Naciones Unidas. En el futuro, como en el pasado, las naciones no democráticas actuarán fuera de dicho ámbito cuando les interese al tiempo que utilizarán el Consejo para bloquear acciones de quien sienta necesidad de legitimación y vaya en contra de sus intereses.

Desde su fundación hasta la fecha Naciones Unidas ha sido el organismo internacional por excelencia. Sin embargo, la mayor parte de los conflictos se han dirimido fuera de sus paredes. Todo parece indicar que en el futuro continuaremos con la misma tónica. Ninguna gran potencia va a adjudicar al Consejo de Seguridad el derecho de veto sobre su política exterior.

¿UN MUNDO WESTFALIANO?

No existe marcha atrás en la Historia. No es posible volver a la Paz de Westfalia, que dio carta de naturaleza al estado-nación como actor principal de la política internacional frente al Imperio. El cambio es la única constante en la historia más allá de la existencia de la sociedad humana. Tras el fin de la Guerra Fría nos encontramos en una situación en el que la globalización pone a prueba la capacidad de los estados para actuar en un espacio mucho más grande. Igual que las empresas se unen para competir, los estados sienten la necesidad de asociarse. A diferencia de la Europa de Westfalia el futuro será más multilateral y asociativo. Quienes han utilizado la referencia al Tratado que supuso el punto de partida a un sistema internacional que pervivió hasta la I Guerra Mundial lo han hecho para subrayar los elementos de continuidad con aquel mundo o, dicho en sentido contrario, el carácter excepcional de la Guerra Fría.

La amenaza soviética y el riesgo evidente de que la tensión concluyera con la destrucción de Europa y/o un holocausto nuclear creó las condiciones para la formación de un sistema de bloques que duró hasta el derribo del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. Desaparecidas esas excepcionales circunstancias han desaparecido los bloques. La nueva sociedad internacional se caracteriza, y se caracterizará, por una más tupida red de organizaciones de muy distinta naturaleza. Los estados necesitan organizarse más que nunca ante el reto que supone la globalización, la interdependencia entre unos y otros. Para ello disponen de organizaciones que proceden del pasado y que se encuentran ante el reto de adaptarse a un nuevo entorno internacional. Junto a ellas emergerán otras ante la urgente necesidad de dar respuestas a los problemas de nuestro tiempo. No estamos, por lo tanto, ante un diseño cartesiano. Sólo un desastre bélico permitiría un diseño coherente que emergiera de las ruinas de las viejas organizaciones. Si conseguimos evitar una gran guerra el mapa de las instituciones internacionales crecerá de forma caótica pero pragmática a la espera de que se den las condiciones para un acuerdo general que permitiera simplificarlo.

Un mundo global no es un mundo integrado. Somos interdependientes en un grado nunca antes conocido, nuestras culturas se influyen mutuamente y sabemos unos de otros más que en tiempos precedentes... pero seguimos siendo distintos y la geografía continúa jugando un papel fundamental. Un mundo global implica un mayor número de actores en escena y, por lo tanto, una mayor complejidad. Estados Unidos continuará siendo la «hiperpotencia», el único estado con intereses en todo el planeta y con capacidad de actuar – diplomática, comercial o militarmente– en cualquier punto de la Tierra. Rusia no ha sido capaz de desarrollar ni un sistema económico moderno ni una democracia. Los altos precios de la energía le han permitido sanear sus cuentas, pero no ha logrado consolidar un proyecto nacional atractivo. La prueba más patente es su demografía. Rusia continúa decreciendo y sus ratios de mortandad, por debajo de los sesenta años de media, dan a entender que nos encontramos ante una sociedad deprimida. Si no se produce un cambio importante, Rusia continuará sufriendo en el futuro sus viejos problemas: incapacidad para sumarse al mundo en desarrollo y dificultad para defender unas fronteras desproporcionadas para la población existente. Ni Francia ni el Reino Unido tienen el tamaño crítico para poder jugar en un escenario global. Ambos necesitan arrastrar a Europa hacia sus propias perspectivas, pero las diferencias culturales y el peso de Alemania, inclinada al pacifismo y la no intervención, dificultarán esta maniobra. Japón es una potencia económica perfectamente integrada en la economía mundial. Fue la primera de las grandes culturas del área Pacífico-Índico en entender y sumarse al proceso de modernización. Su status internacional quedó determinado por su condición de perdedor en la II Guerra Mundial, lo que implicó la renuncia a disponer de unas Fuerzas Armadas y unas capacidades acordes con su población y su peso económico. Tras el fin de la Guerra Fría Japón ha seguido el camino contrario a Europa y, más en concreto, a Alemania, la nación con la que quiso compartir destino durante la última conflagración mundial y con la que se vio obligada a sufrir el coste de la derrota. Con un régimen democrático asentado y unas intensas y prósperas relaciones con Occidente, las élites niponas han dado un giro a su estrategia nacional buscando una relación con Estados Unidos aún más intensa y unas mayores capacidades militares. Un proceso que no sabemos en qué medida se verá alterado con la llegada de una nueva formación política al gobierno tras las últimas elecciones generales.

De entre los estados emergentes, naciones como India o China tienen un tamaño y una población que les permite asumir retos mayores en política internacional. En estos casos podemos encontrar un renacimiento del mecanismo de «balanza de poder», característico del sistema de Westfalia. También nos recuerda tiempos pasados sus estrategias nacionales y políticas de armamento –flotas de mar abierto, capacidades nucleares– características de «diplomacias de poder». El más crudo «realismo», en las antípodas de las posiciones europeístas, rige sus evaluaciones y doctrinas. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en los siglos XVIII y XIX, estas nuevas potencias actuarán en un marco multilateral que tenderá a amortizar tensiones bilaterales. No habrá una vuelta al sistema de balanza de poder, pero se parecerá más que el actual y, sobre todo, será marcadamente distinto del sistema de bloques propio de la Guerra Fría.

La limitada capacidad de la mayor parte de las grandes potencias y las características propias de cada área hace que el planeta quede dividido en zonas específicas, con protagonistas y problemas de seguridad propios, que tratarán de resolver a través de sistemas y equilibrios exclusivos. Si el área Pacífico-Índico se organiza en torno a la emergencia de China, este hecho no parece afectar a la vecina América Latina, cuyos problemas son de otra naturaleza. Las dificultades derivadas de la inestabilidad del Mundo Árabe o de la demanda rusa de una esfera de influencia, que determinan la seguridad europea, tampoco parecen tener mucho en común con los ya antiguos problemas de estabilidad en el África subsahariana. Cada área requiere sus propias soluciones, que sólo los gobiernos locales podrán encontrar. Nuevas organizaciones o la reforma de algunas ya existentes tienen que dar respuestas a una nueva realidad. El grado de complementariedad con el sistema de Naciones Unidas o con las organizaciones ya existentes será distinto en cada caso, lo que nos llevará a una arquitectura institucional asimétrica.

Algunos problemas han salido de un ámbito geográfico determinado para convertirse en globales, afectando al conjunto de áreas regionales. La gestión de esos problemas va a determinar el futuro inmediato, los equilibrios entre las grandes potencias y, finalmente, la seguridad internacional.

Durante algunas décadas seguiremos dependiendo de los combustibles fósiles para hacer funcionar nuestra economía. Tras el parón de la demanda provocado por la presente crisis económica entraremos en otra fase donde la escasez de los recursos contrastará con la necesidad imperiosa de ellos por parte del conjunto de las naciones industrializadas. Sólo Rusia, de entre los grandes, puede autoabastecerse. El resto tiene que buscarlo en los mercados internacionales, mercados expuestos a tensiones políticas e internacionales muy grandes. El Golfo Pérsico, Asia Central o el Caribe están, o pueden estar dispuestos a hacer política con el abastecimiento de hidrocarburos, llegando a situaciones límite de incierta resolución. La competencia entre los grandes por el acceso a esos recursos todavía imprescindibles puede generar graves tensiones.

Esta competencia de hecho ha permitido la quiebra y consiguiente crisis del régimen de no proliferación nuclear, que previsiblemente empujará a nuevos estados a desarrollar esta tecnología para usos militares con el fin de disuadir a vecinos problemáticos. El aumento del número de miembros del club nuclear y el hecho de que algunos de ellos tengan regímenes inestables o radicales hará la guerra nuclear mucho más probable que en la

actualidad. La gestión de esta amenaza ocupará a las diplomacias de las grandes potencias durante los próximos años.

Las tensiones internas derivadas del complejo proceso de modernización de las sociedades musulmanas, de adaptación a un mundo globalizado, ha generado un auge de las corrientes islamistas que se expresan tanto a través del uso de la fuerza como mediante estrategias de penetración cultural a más largo plazo, dirigidas a la ocupación del poder y la imposición de regímenes basados en la sharia, en el caso de estados de mayoría musulmana, o al rechazo a la integración de la población musulmana en los estados de acogida para, a medio plazo, lograr la quiebra de la ley común y el reconocimiento del derecho de estas comunidades a vivir bajo la sharia. El fracaso de la transformación de muchos de estos estados, en particular en el Mundo Árabe, en regímenes democráticos dotados de economías dinámicas ha degenerado en corrupción, incompetencia, atraso económico y cultural y fuertes corrientes emigratorias. El doble reto de modernizar al tiempo que se combate el radicalismo seguirá siendo un problema fundamental, con efectos en áreas muy distintas.

Rusia, China y, sobre todo, India tienen importantes grupos de población musulmana, que ya hoy son fuente de muy graves problemas. Pakistán es una potencia nuclear al tiempo que su régimen político es tan inestable como corrupto. Los ricos estados del Golfo financian la expansión del radicalismo por todo el planeta, lo que ya resulta patente en lugares como América Latina, Norteamérica o Europa. Energía, proliferación nuclear o islamismo no son compartimentos estancos con lógica propia. Bien al contrario la convergencia entre estos problemas es grande, siendo quizás Irán el caso más ejemplar: un régimen islamista dotado de grandes reservas petrolíferas y gasísticas, situado en el Golfo Pérsico, en el centro de las rutas que desde Asia Central tratan de llevar el gas hasta mares abiertos, y próximo a lograr situar una cabeza nuclear sobre uno de sus misiles de medio alcance. De la misma forma que estos problemas se nos presentan de forma enrevesada, sólo podremos afrontarlos, si es que se quieren afrontar, con una perspectiva integrada y tras un difícil y complejo proceso diplomático entre los grandes actores.

La expresión «multilateralidad asimétrica» es un claro reflejo de la situación en que nos encontramos. Pero el mundo del siglo XXI no se reduce a lo multilateral. Como continuación del mundo westfaliano lo bilateral seguirá teniendo una importancia capital, aunque se desarrollará en paralelo o desde organismos multilaterales. Cuando el entonces Secretario de Defensa Donald Rumsfeld utilizó el concepto «alliances of the willing» no estaba, como muchos pensaron, dándose un desahogo o amenazando a la «Vieja Europa». Estaba literalmente describiendo la realidad a la que se iba y, de hecho, ya ha llegado. La Alianza Atlántica se estableció sobre un compromiso jurídico extraordinariamente vago. El famoso artículo 5º, cuya redacción fue una imposición norteamericana, viene a decir que en el caso de que uno de los firmantes sea atacado los restantes decidirán qué hacer, lo que incluye desde un telegrama de pésame hasta la movilización de todos los efectivos militares. La OTAN es una institución que contrasta con la tradición europea, donde las alianzas se basaban en el compromiso total de mutua defensa, tal como recoge el Tratado de Bruselas de 1948. Fue la Unión Soviética y la disposición norteamericana a desplegar tropas en la línea fronteriza quienes dieron a la OTAN una cohesión en el compromiso que no se encuentra en el Tratado. Hoy, sin la amenaza soviética y con abismos en la visión estratégica, la OTAN ha vuelto a ser una «alliance of the willing». Desaparecida la Alianza Atlántica con la Guerra

Fría las naciones occidentales que forman parte de esa Organización están abocadas a establecer acuerdos coyunturales ante cada situación de crisis. No es una opción, es una necesidad. Sin embargo, este tipo de actuación no está exenta de un elemento multilateral. La OTAN, devenida en agencia de servicios de seguridad, proporciona a sus miembros unas doctrinas y una experiencia de trabajo conjunto de gran importancia para realizar misiones fuera de la cobertura de la Organización.

Un mundo global requiere de vínculos de seguridad en todo el planeta. La Alianza se planteó la posibilidad de ser global, de convertirse en la plataforma sobre la que construir una alianza de estados democráticos dispuestos a cooperar en la defensa de los principios y valores establecidos en el Tratado de Washington, del acervo democrático, pero una parte importante de los estados miembros ha rechazado, no siempre por las mismas razones, esa propuesta. Han optado libremente por limitar la Alianza a un ámbito regional, aunque las operaciones militares en marcha, allí donde se juega su prestigio y su propia existencia, se desarrollan a muchos kilómetros de distancia. Estados Unidos ha venido fortaleciendo sus vínculos de seguridad con los grandes estados democráticos del planeta, en especial los del área Pacífico-Índico. Recientemente se ha comenzado a utilizar, tanto en ámbitos académicos como políticos, el concepto Liga de Democracias como alternativa a la OTAN, nadie ha conseguido desarrollarlo, pero algunas de sus características saltan a la vista. Si durante la Guerra Fría se organizó una gran alianza a partir de naciones occidentales, con la sola excepción de Turquía, para defender unos valores y unos intereses occidentales, esa perspectiva ya no tiene sentido, se ha convertido en anacrónica. Por una parte, los problemas son globales y requieren de actores presentes en distintos puntos del globo. Por otra, aquellos valores que se consideraban exclusivos del mundo occidental hoy, gracias a la expansión y arraigo de la democracia por todo el mundo, ya no son tales. La democracia no es expresión de una determinada cultura, como piensan los islamistas, es un sistema de resolución de conflictos que se fundamenta en valores universales. La Liga de las Democracias es, como poco, la plataforma formada por democracias que comparten unos valores e intereses comunes y que están dispuestas a luchar por ellos a partir de la cual organizar alianzas of the willing para la resolución de crisis concretas. A diferencia de la OTAN la Liga no es una organización basada en un tratado y con una sede permanente. Bien al contrario es una red de vínculos de seguridad, en unos casos multilaterales en otros bilaterales, que aportan la base jurídica y diplomática a partir de la cual organizar misiones conjuntas. Cada crisis tiene una geografía y un conjunto de intereses afectados, de ahí que cada crisis determine el número de estados afectados y la voluntad de sus gobiernos el de implicados.

Para las elites norteamericanas es evidente que ya viven en el marco de una vaga Liga de las Democracias, tanto como que la Alianza Atlántica es una institución propia de la Guerra Fría. El cómo se desarrolle está en sus manos, en la claridad de su visión estratégica y en la habilidad de su diplomacia para trabar intereses comunes que aporten estabilidad a los vínculos de seguridad. Los estados europeos, que no la Unión, están presentes en ese diseño. De esos estados depende el querer participar o no. No hay duda de que las dos grandes potencias europeas, el Reino Unido y Francia, quieren participar y, caso a caso, tomarán sus decisiones en función de sus exclusivos intereses nacionales. El canciller Schroeder tenía razón cuando afirmó que el diálogo estratégico había desaparecido de la

OTAN, en gran medida por posiciones como la mantenida por su gobierno. El diálogo se había mudado al ámbito bilateral, a los estados nación de la tradición westfaliana occidentales o de otras partes del planeta. Lo más característico de esta nueva etapa es que el diálogo se ha hecho global, ya no priman conceptos arraigados en la tradición cultural occidental sino que se hace mucho más rico y complejo al incorporar perspectivas arraigadas en historias milenarias y distintas.-



EL VALOR ESTRATÉGICO DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Antonio Romanelli¹

Se exponen las dimensiones estratégicas que activaron al Uruguay a ser un presto contribuyente al mantenimiento de la paz, logrando visibilidad internacional y capitalizando acervo profesional.

INTRODUCCIÓN ¿QUÉ SON LAS O.M.P.?

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (O.M.P.), son una técnica iniciada y desarrollada por la O.N.U., basada en el principio de la presencia imparcial en el terreno para aliviar tensiones y posibilitar soluciones negociadas en una situación de conflicto. Su inicio data de mayo de 1948, cuando el Consejo de Seguridad decidió establecer una operación de campaña para supervisar la frágil tregua durante la Primer Guerra Árabe-Israelí, instalando la U.N.T.S.O. (United Nations Truce Supervision Organization), en base a 36 Observadores Militares (Mil.Obs.).

El término "mantenimiento de la paz" no se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas. El señor Dag Hammarskjöld se refirió a él como si perteneciera al "Capítulo Seis y Medio" de la Carta, situándolo entre los métodos tradicionales de solución de diferencias de manera pacífica, tales como la mediación y la determinación de los hechos (Capítulo VI), y medidas más contundentes, como los embargos y la intervención militar (Capítulo VII). Surgió durante la Guerra Fría como medio de manejar el conflicto interestatal; un sustituto para la seguridad colectiva resultado del punto muerto al que habían llegado los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y al mismo tiempo era útil para evitar que las dos superpotencias se vieran enredadas en disputas regionales que pudieran dar lugar a conflictos mayores. De este modo, el mantenimiento de la paz no hacía referencia a intervenciones

¹ Coronel de Artillería del Ejército Nacional, actualmente en situación de retiro. Es Consultor de Seguridad Profesional integrante de la American Society of Industrial Security (A.S.I.S.) integrando el Capítulo 215 de Argentina. Su último destino en actividad fue como 2° Comandante de Operaciones de Paz del Ejército y Delegado ante el Consejo de Defensa Suramericano de la U.N.A.SUR. Entre sus asignaciones en el país se destacan: su desempeño como Jefe de Cátedra de Estrategia del I.M.E.S., Jefe de Gestión Académica del C.A.L.E.N., Integrante del Estado Mayor del Ejército y Jefe de Grupo de Artillería. A nivel Internacional fue Observador Militar de la O.N.U. en RWANDA, en 1994; Agregado Militar Adjunto a la Embajada de Uruguay en EE.UU. y Alumno del Colegio Interamericano de Defensa; Inspector de Contingentes Nacionales para la R. HAITÍ y R.D. CONGO en 2009. Posee dos Maestrías, en Seguridad y Defensa Hemisférica de la Universidad del Salvador (Argentina), American University (Washington D.C.) y Colegio Interamericano de Defensa (Washington D.C. 2006); y en Estrategia Nacional del C.A.L.E.N. Es Diplomado en Estudios Avanzados de Seguridad y Defensa, en Altos Estudios Nacionales, en Investigación Científica en el Ámbito de la Estrategia, en Gerenciamiento de Recursos de la Defensa y en Estado Mayor. romca05@gmail.com
Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

decisivas o contundentes. Más bien, la comunidad internacional proporcionaba ayuda para estabilizar una situación de conflicto, minimizar la violencia, actuar como disuasivo a la renovación de la lucha y servir de puente entre el deseo de alcanzar paz y la situación real.

Durante decenios, los Estados han reconocido las ventajas únicas de las operaciones de mantenimiento de la paz de la O.N.U. como medio para resolver conflictos. Conocidos generalmente como "cascos azules" debido a sus cascos característicos, las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han patrullado zonas de separación entre partes hostiles, han supervisado los acuerdos de cesación del fuego y han ayudado a solucionar conflictos locales permitiendo que continúe la búsqueda de asentamientos políticos duraderos.

El marco legal para la acción se articulaba en el Capítulo VI, Capítulo VII y Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. La primera operación para el mantenimiento de la paz fue la Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas (U.N.T.S.O.), desplegada en 1948 en Jerusalén². Identificada como una misión de observación, U.N.T.S.O. fue enviada a observar y monitorizar las líneas de alto el fuego entre Israel y sus vecinos. En 1988, las Naciones Unidas habían respaldado trece operaciones con características similares, siete de las cuales se habían desplazado al Medio Este; una región de clara importancia estratégica para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. A menudo se refiere a estas misiones como misiones "clásicas para el mantenimiento de la paz".

Éstas respondían a un esquema secuencial que se puede sintetizar en:

- Guerra.
- Alto el Fuego.
- Invitación al monitoreo y verificación del cumplimiento del alto el fuego.
- Despliegue de Observadores Militares para el monitoreo y verificación.
- Continuación de esfuerzos para alcanzar un acuerdo político.

Las operaciones clásicas o tradicionales para el mantenimiento de la paz solían estar compuestas por fuerzas militares multinacionales:

- Formadas bajo mandato y mando de Naciones Unidas;
- Desplegadas con la invitación y con el consentimiento de las partes beligerantes;
- Interposicionales en naturaleza y mandadas para separar dos estados beligerantes. La monitorización y la verificación estaban centradas en actividades en las que los estados beligerantes ya estaban de acuerdo, como la retirada o la separación de fuerzas, el acantonamiento de armas, la monitorización de las fronteras y el cese de la asistencia a movimientos irregulares insurgentes.
- Que operaban con armamento ligero y bajo unas estrictas reglas de compromiso;
- Formadas por tropas de pequeñas y medianas potencias para asegurar la apariencia de imparcialidad, aunque los miembros de los Cinco Permanentes habían proporcionado apoyo logístico.

² Algunos se refieren a la Comisión Especial de Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB, 1947-1951) como la primera operación para el mantenimiento de la paz, aunque no tiene todas las características de una misión clásica.

Además, la cobertura de los medios de comunicación era limitada. Los mantenedores de la paz no solían estar implicados en acciones que evitaran el estallido inicial del conflicto, mitigaran su impacto, o reconstruyeran las sociedades destrazadas, ni en los esfuerzos para la resolución del conflicto para transformar el alto el fuego en las bases para una paz duradera.

EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL SIGLO XXI

Este mantenimiento de la paz "tradicional" de las Naciones Unidas continúa, y el personal y la estructura militar siguen siendo la espina dorsal de la mayoría de las operaciones.

Sin embargo, en la medida que los conflictos han evolucionado, y principalmente desde la última década del siglo pasado, el mantenimiento de la paz ha requerido de una atención multidimensional que además de abarcar aspectos multidisciplinarios, comprenda las diferentes etapas de desarrollo de los conflictos, aplicando estrategias de entrada y de salida de los mismos. En ese sentido, las múltiples facetas de las operaciones de mantenimiento de la paz incluyen oficiales de policía civil, expertos electorales y observadores, especialistas en remoción de minas, observadores de la situación de los derechos humanos, especialistas en asuntos civiles y en gobernabilidad, y expertos en comunicaciones e información pública. Sus responsabilidades van desde proteger y suministrar asistencia humanitaria hasta ayudar a que antiguos oponentes lleven a cabo complicados acuerdos de paz; desde prestar asistencia en la desmovilización de excombatientes y su regreso a la vida normal hasta vigilar y dirigir las elecciones; desde adiestrar a la policía civil hasta vigilar el respeto de los derechos humanos e investigar las presuntas violaciones; y desde coordinar la transición de un territorio a estado autónomo hasta establecer una administración de transición de un territorio a medida que se dirige hacia la independencia.

Desde el clásico mantenimiento de la paz, la comunidad internacional se ha visto implicada en complejas operaciones de paz que tocan todos los aspectos del espectro de un conflicto desde la prevención hasta el logro de la paz, pasando por el mantenimiento y la construcción de la paz.

La evolución de las operaciones de paz ha tenido lugar como respuesta a dos factores interrelacionados:

- En primer lugar, la dinámica del conflicto ha cambiado de interestatal a intraestatal. La mayoría de los conflictos violentos actuales tienen lugar dentro de las fronteras de un Estado, una tendencia que se ha ido haciendo cada vez más pronunciada desde el final de la Guerra Fría. Asimismo, este tipo de conflicto tiende a regionalizarse ampliando el número de actores o partes primarias y secundarias si no es contenido a tiempo.
- En segundo lugar, también ha cambiado la dinámica del conflicto violento. Algunos conflictos todavía tienen características de las revoluciones clásicas; grupos insurgentes organizados alrededor de una reivindicación política claramente definida y comprometidos en luchar contra las fuerzas del gobierno. Sin embargo, muchos conflictos son "nuevas guerras", conducidas por actores y motivaciones no tradicionales. Estos podrían estar comprometidos con

fuerzas gubernamentales, con tropas irregulares o con organizaciones transnacionales que no pertenecen a ningún Estado, sin localización específica y cuyos objetivos no pueden definirse en términos de política tradicional ni sus medios de actuación responden a parámetros internacionalmente aceptados.

Las nuevas guerras difieren de las viejas guerras en cuanto a sus objetivos, sus métodos de la guerra y en cómo son financiadas. A cambio, la naturaleza de la implicación de la comunidad internacional también ha evolucionado. Desde el mantenimiento de paz unidimensional de la era clásica, las operaciones de paz contemporáneas:

- Están presentes en todas las fases del conflicto, no sólo una vez que las partes han llegado a un acuerdo. La presencia internacional está pensada para crear una estructura de incentivos para la paz y desincentivos para la continuación de la violencia (Uvin, 1999);
- Consecuentemente, son multidimensionales, con actividades que van desde la simple monitorización hasta las complejas tareas de construcción de la nación (por ejemplo: buen gobierno, reformas en el sector de la seguridad, apoyo a los cambios tanto en la infraestructura social como en la educación y los sistemas sanitarios), llevadas a cabo bien directamente por la misión o en apoyo a los esfuerzos de anteriores partes beligerantes;
- De aquí se sigue, por tanto, que son también multidisciplinarios en naturaleza, tocando muchas y muy diferentes profesiones y habilidades para llevar a cabo las tareas de la misión, tanto de organizaciones militares como civiles;
- La multiplicidad de elementos dependen de la cooperación, la coordinación y la unidad del esfuerzo entre las diferentes naciones y elementos de la misión;
- A menudo se ven desplazadas a situaciones donde no hay paz que mantener. Puede que no haya acuerdo de paz, como en la intervención humanitaria o los escenarios de reforzamiento de la paz, aumentando el riesgo tanto de la misión como de los mantenedores de paz individuales;
- Se llevan a cabo bajo un intenso escrutinio de los medios de comunicación, que da forma a la agenda política de las naciones que contribuyen.
- Se enfrentan a Detractores que buscan minar un proceso de paz mediante la violencia. Algunos de los beligerantes de un conflicto multipolar pueden no haber firmado el proceso de paz o, cuando lo hacen, no pueden controlar todos los elementos de su organización. Los grupos no combatientes que tienen influencia en la dinámica del conflicto, como los grupos criminales organizados, pueden tener intereses que no se vean servidos con la paz. Los Detractores pueden aparecer en todos estos escenarios que amenacen la integridad de la operación y la seguridad del personal implicado.

Como resultado, las organizaciones civiles y militares implicadas en las operaciones de paz deben estar muy bien preparadas para enfrentarse a los retos de conflictos violentos y a la transición hacia una paz duradera.

Particularmente han sido cuatro los componentes de los mandatos multifuncionales del mantenimiento de la paz que han aparecido y marcan una transformación significativa en el inicio del nuevo siglo: elecciones, ayuda humanitaria, derechos humanos y policía civil.

El éxito de una operación de mantenimiento de la paz depende:

- Del deseo real por parte de las partes beligerantes para solucionar sus diferencias pacíficamente.
- De un mandato claro.
- Del fuerte apoyo político de la comunidad internacional.
- Del suministro de recursos necesarios para alcanzar los objetivos de la operación.

Cada operación de mantenimiento de la paz tiene una serie concreta de tareas que le han sido encomendadas, pero todas comparten determinados objetivos comunes: aliviar el sufrimiento humano, crear las condiciones y establecer las instituciones para una paz auto sostenible. La presencia de una operación de mantenimiento de la paz sobre el terreno contribuye a este objetivo presentando a la O.N.U. como un tercero con un impacto directo en el proceso político.

Las operaciones de mantenimiento de la paz a menudo consisten en varios componentes, incluido el componente militar, que puede o no estar armado, y varios componentes civiles que abarcan una amplia variedad de disciplinas. En función de su mandato, a las misiones de mantenimiento de la paz se les puede exigir:

- El despliegue para impedir el estallido de conflictos o la extensión de conflictos al otro lado de las fronteras;
- Estabilizar situaciones de conflicto después de una cesación del fuego con el fin de crear un entorno para que las partes alcancen un acuerdo de paz duradero;
- Prestar asistencia en la aplicación de acuerdos amplios de paz;
- Conducir a los estados o a los territorios a través de un gobierno de transición a uno estable, que se base en los principios democráticos, la buena gobernabilidad y el desarrollo económico.

Mantenimiento de la Paz es una de las actividades de una serie que son llevadas a cabo por las Naciones y otros actores internacionales para lograr mantener la paz y la seguridad en todo el mundo.

Entre estas actividades en el siglo XXI se conceptualizan la Prevención de Conflictos, el Establecimiento de la Paz y la Imposición de la Paz. Entendemos que es importante identificar sus características y sus diferencias con el Mantenimiento de la Paz.

La **prevención de conflictos**, involucra la aplicación de medidas estructurales o diplomáticas para que las tensiones y disputas intraestatales o interestatales no escalen a la fase violenta del conflicto. Lo ideal sería estructurar un conjunto de alertas tempranas

mediante la reunión de información y análisis de los factores conducentes al conflicto. Las actividades de prevención de conflictos pueden incluir el empleo de los "Buenos Oficios" del Secretario General, el despliegue preventivo o medidas de confianza mutua.

El Establecimiento de la Paz, incluye medidas para atender conflictos en progreso e involucra acciones diplomáticas para llevar a las partes hostiles o beligerantes hacia un acuerdo negociado. Como ocurre con la acción preventiva, las Naciones Unidas solamente pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden. El establecimiento de la paz excluye pues el uso de la fuerza contra una de las partes para poner fin a las hostilidades, actividad denominada en el lenguaje de las Naciones Unidas como "imposición de la paz".

El Mantenimiento de la Paz, es una técnica diseñada para preservar la paz, aunque frágil, donde los combates hayan sido detenidos y ayudar a implementar acuerdos logrados por los Constructores de la Paz.

A lo largo de los años, el mantenimiento de la paz ha evolucionado desde el modelo primario militar de observar el cese del fuego y separación de Fuerzas luego de guerras interestatales, a la incorporación de varios elementos nuevos, tanto militares como civiles y policiales que trabajan en conjunto para ayudar a cimentar las bases de una paz sostenible.

La **Imposición de la Paz** involucra la aplicación autorizada por el Consejo de Seguridad de una gama de medidas coercitivas que incluyen el uso de la fuerza militar. Estas acciones se autorizan para reestablecer la paz y seguridad internacionales en aquellas situaciones en las que el Consejo de Seguridad ha determinado la existencia de una amenaza a la paz, ruptura de la paz o acto de agresión. En forma apropiada el Consejo de Seguridad puede emplear para estas acciones organizaciones regionales o agencias para forzar las acciones bajo su autoridad.

La **Consolidación de la Paz** se refiere a las actividades dirigidas a ayudar a las naciones para cultivar la paz después de un conflicto. Particularmente aquella gama de medidas destinadas a reducir el riesgo de lanzarse o reactivarse el conflicto, mediante el empoderamiento de las capacidades nacionales a todos los niveles para manejar el conflicto y para fortalecer las bases de una paz y desarrollo sostenible. Es un proceso de largo plazo que se dirige hacia los asuntos centrales y arraigados que constituyen las causas estructurales de la violencia dentro del funcionamiento de las sociedades afectadas. Procura el fortalecimiento de las capacidades del Estado para llevar adelante efectiva y legítimamente sus funciones primarias.

LA COOPERACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS URUGUAYAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

¿CÓMO HA CONTRIBUÍDO URUGUAY A LAS O.M.P.?

A. MARCO TEÓRICO

La República Oriental del Uruguay tiene un importante y antiguo historial de cooperación internacional en el mantenimiento de la paz, basado en una política exterior de principios de no-intervención en los asuntos internos de otros países, la autodeterminación

de los pueblos, la solución pacífica de controversias y la cooperación entre los Estados, que caracterizan la misma³. Para nuestro país la única garantía para una convivencia pacífica con el resto de las Naciones es la firme, incondicional y plena aplicación y respeto de los principios del Derecho Internacional. En consecuencia la política internacional del Uruguay ha estado siempre al servicio del ser humano y de su eminente dignidad, la justicia, la cooperación, la paz y la seguridad internacionales. Este último aspecto, en particular, se ha transformado en una preocupación constante de nuestro país, esforzándose para cooperar en la tarea de reducir la conflictividad en el mundo y buscar la pacificación. El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es un interés estratégico de la Defensa Nacional y es determinado por la Política Exterior de la República⁴.

En ese sentido, las tres Fuerzas, han cooperado con diversas misiones de paz, en el ámbito de las Naciones Unidas, en el ámbito de la O.E.A. y en el ámbito del Tratado de Camp David entre Israel, Egipto y los EE.UU. También, el Ministerio del Interior, ha participado con Personal integrando los organismos policiales de las misiones de las Naciones Unidas en Mozambique, Angola y Timor Leste, así como con Personal de la Dirección Nacional de Bomberos en refuerzo al Contingente de la Fuerza Aérea Uruguaya en la Misión de Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática de Congo a partir de 2003.

Asimismo, la política exterior del Estado condiciona la participación en este tipo de misiones a la existencia de un acuerdo previo, un cese del fuego y el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz, definidas por el artículo 43 y enmarcadas en los preceptos de los Capítulos VI y VII, de la Carta de las Naciones Unidas. Así como también la existencia de un acuerdo previo o consentimiento de las partes involucradas que legitime la operación que afecte medios de la Defensa Nacional.

Adicionalmente, para participar en una Misión en el exterior no relacionada directamente con la Defensa, las mismas deberán promoverse por Organismos Internacionales de los que el Estado forme parte, cumpliéndose exclusivamente fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz previstos y ordenados por dichos Organismos⁵.

B. LA COOPERACIÓN URUGUAYA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

El más importante historial de cooperación en el mantenimiento de la paz en nuestro país lo ostenta el Ejército Nacional, con una participación estimada en más de 19.000 efectivos de todas las jerarquías en varias Operaciones de Mantenimiento de la Paz en todos los continentes, durante más de 70 años.

Antes de que existieran las Naciones Unidas, el Ejército Nacional participaba en estas operaciones, las que inició en 1929 cuando a solicitud de la Comisión de Investigación y Conciliación de la Sociedad de las Naciones se envían a los Mayores Elbio Quinteros y

³ Ley Marco de Defensa Nacional N.º 18.650, Art. 3.º, M.D.N., R.O.U., Montevideo 2008.

⁴ Ibidem, Art. 22.

⁵ Ibidem, Art. 21.

Carlos Iribar a los Fortines Vanguardia y Boquerón en la frontera entre Paraguay y Bolivia a verificar el “statu quo ante bellum” luego de los incidentes entre ambos países en 1928⁶.

Posteriormente, al haberse firmado una tregua en dicho conflicto, se establece la Comisión Militar Neutral en 1935, la que integraron los Oficiales del Ejército General de División Alfredo R. Campos, Coronel José Trabal y Capitán Raúl Barlocco junto con otros Oficiales de Argentina, Perú, Chile, Brasil y EE.UU. teniendo la misión de monitorear la Tregua y establecer una línea de separación entre los Ejércitos, lo que se convirtió en la actual frontera entre ambos países. Cabe destacar que la Sub-Comisión encargada de dicha demarcación fue integrada y presidida por los mencionados Oficiales de nuestro Ejército Nacional⁷.

La primer Operación de Mantenimiento de la Paz en el marco de las Naciones Unidas en la que participó nuestro país fue la constituida por el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán en 1952. Allí fueron enviados los integrantes Mayor Mauricio B. De León⁸ y el Capitán Eduardo Modugno el 8 de agosto para integrarse a dicho Grupo, el que sigue en operaciones y desde entonces en forma continua el Ejército Nacional ha contribuido con Observadores Militares, siendo la Operación de Mantenimiento de la Paz más antigua que integra el país.

Desde entonces, se ha contribuido en diversas O.M.P. en América, Asia, África Europa y Oceanía.

LOS INTERESES DE URUGUAY EN LAS O.M.P.

¿POR QUÉ URUGUAY PARTICIPA DE LAS O.M.P.?

A. EN EL NIVEL ESTRATÉGICO

El Uruguay es un país consciente de su estatura estratégica, por lo que no abriga ambiciones de ejercer influencia internacional o regional en función de sus capacidades económicas, comerciales, militares, comunicacionales o políticas.

Aspira sí, a ser respetado y reconocido en base a sus aportes a la cultura internacional, al respeto absoluto al derecho internacional, por su actitud responsable y solidaria ante la problemática común internacional y por su aptitud de cooperación de larga tradición.

Son principios orientadores de nuestra acción internacional:

- Defensa de la plena vigencia del Derecho Internacional y respeto a sus normas.
- Defensa del multilateralismo y fortalecimiento de las Naciones Unidas.
- Defensa y promoción de los Derechos Humanos.

⁶ Boletín del Ejército, Año II – N.º 132, Montevideo, abril 28 de 1930.

⁷ Recuerdos Desvaídos, Gral. Div. Alfredo R. Campos, Imp. Ejército, Montevideo 1999.

⁸ Condecorado en el año 2002 a los 93 años con la Medalla “18 de Mayo de 1811” en la jerarquía de Coronel, en el marco de las conmemoraciones del Ejército Nacional en los 50 años al servicio de las Naciones Unidas.

Nuestra Política de Defensa Nacional, en cuanto a política pública cumple con los principios del Derecho Interno y del Derecho Internacional en línea con la Política Exterior del Uruguay, definiendo como principios a respetar: la autodeterminación de los pueblos, la preservación de la paz, la no intervención en asuntos internos de otras naciones, la solución pacífica de controversias y la cooperación entre los Estados.

Para responder a esta interrogante, en **primer término**, enfatizamos que la solución pacífica de las controversias constituye un principio fundamental y permanente de la política exterior de Uruguay. La proyección del valor moral intrínseco de este principio, así como el hecho de que el resguardo de la seguridad nacional –entre otras variables– depende de la estabilidad internacional y regional, ha determinado que entre las prioridades de la acción externa del país se incluyan la promoción y el mantenimiento de la paz mundial. Por tanto una de nuestras razones se inscribe en la *contribución material y moral, más allá de lo declarativo, a la solución pacífica de controversias*.

La **segunda de nuestras razones** es el *apoyo al multilateralismo y al fortalecimiento del sistema de las Naciones Unidas, dado que Uruguay entiende que no debe ser un mero espectador ante los problemas de seguridad que le quitan oportunidades de desarrollo a los pueblos del mundo*, cumpliendo con el anhelo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”, tal como lo expresa el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. Esto implica marcar su presencia dentro de sus posibilidades, contribuyendo y cooperando con otros Estados, no dejando un vacío ante los problemas que la O.N.U. intenta resolver apelando a la solidaridad, que encuentra mayormente en los países más desarrollados. En ese sentido la posibilidad de la presencia uruguaya en todos los ámbitos operativos internacionales del mantenimiento de la paz es una apuesta fuerte al multilateralismo y a las Naciones Unidas como organización legitimante. El hecho de que países de la estatura de Uruguay no participen en O.M.P., debilita a las Naciones Unidas y al multilateralismo y estamos plenamente conscientes de ello.

La **tercera de nuestras razones** es el interés de *preservar una percepción positiva del país dentro de la Comunidad Internacional, a través de su amplia aptitud y actitud de cooperación ante los desafíos y problemas a la seguridad en todos los Continentes, para los que se cuenta con Uruguay como un activo contribuyente*. Particularmente en regiones y circunstancias en las que se les hace difícil a las Organizaciones Internacionales lograr al apoyo de actores totalmente neutrales y con voluntad de operar.

Esa percepción positiva internacional resulta un activo intangible de gran valor para mejorar la receptividad de actores internacionales al momento de plantear iniciativas o en instancias de dificultades en las que se requiera la cooperación con nuestros intereses. Esta definición, no es menor, dado que existe ese activo y es comprobable no solamente en el contacto diario de nuestros militares afectados a misiones internacionales o en los foros sobre seguridad y defensa en los que participa Uruguay, sino que ha sido reconocido por las propias Naciones Unidas y un ejemplo de ello fue la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad ante la crisis de Bunia en la R. D. Congo en el 2003.

La **cuarta de nuestras razones** es que el *Mantenimiento de la Paz es una responsabilidad internacional colectiva*. Las O.M.P. son una de los instrumentos concretos, y visibles, además de excepcionales de los que dispone la Comunidad Internacional para ayudar

y procurar que dentro del actual esquema, no se desestabilicen regiones enteras a causa de un conflicto intraestatal. El fracaso de la comunidad internacional en su intento por controlar los conflictos o resolverlos por medios pacíficos puede derivar en el escalamiento de los mismos e involucrar mayor número de actores, pasando de ser remoto a próximo o a generar afectaciones inesperadas a nuestros intereses. Nuestra respuesta es apostar a la solución rápida y evitar su escalamiento, participando de la responsabilidad internacional colectiva, porque la resolución nos permitirá participar del beneficio de la paz. Para Uruguay la participación en este tipo de Operaciones permite cumplir y exhibir su condición de Nación responsable y evidencia que prepara sus Fuerzas Armadas como un factor de paz internacional.

La quinta de nuestras razones es la *generación de un activo estratégico más allá de la percepción positiva que nuestra contribución genera*. Esto se dimensiona en forma longitudinal y también transversal. La primera está dada por la vasta experiencia en Operaciones de Pacificación que se remonta al año 1929, cuando el Ejército Nacional proporcionó Observadores a la Comisión Neutral para la pacificación del Conflicto del Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay, contribuyendo a la demarcación de la actual frontera entre ambos países en su fase final, evidenciando el éxito de dicha misión. La segunda se percibe por el nuevo esquema de relaciones que resulta de una importante actuación a favor de Naciones afectadas por conflictos que luego de resueltos además de conocer nuestra identidad, en función de la dilatada interacción de nuestros efectivos, se nos reconoce como referentes y país amigo. Esto se ha percibido, particularmente a través de los importantes contactos que varios países africanos han establecido con Uruguay, generando y fortaleciendo intercambios en nuevos espacios geopolíticos.

La sexta de nuestras razones es el hecho de *compartir la preocupación común internacional por la paz y la seguridad*. Somos parte de la Comunidad Internacional, compartimos sus preocupaciones, sus problemas y sus logros. No estamos afuera de ella y además de declararlo, ponemos a su disposición nuestro trabajo por el bien común. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son los instrumentos que nos posibilita evidenciarlo y lo hemos hecho desde 1929 tanto a disposición de la Sociedad de las Naciones, como del Tratado de Camp David y desde 1951 a disposición de las Naciones Unidas. En el actual esquema de interdependencia global, no es concebible pensar la seguridad y la paz en términos de países individualmente. Compartimos la idea de que únicamente fortaleciendo la cooperación internacional es posible enfrentar los desafíos y amenazas a la seguridad que se presentan a diario en este siglo.

La séptima razón dice relación con la *visibilidad internacional de nuestra cultura y valores* que esta presencia produce. En virtud de que el peso relativo de influencia de Uruguay en el concierto internacional se potencia substancialmente en el marco de los organismos multilaterales, es un objetivo específico el mantener e incrementar su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz y el respaldo al sistema de las Naciones Unidas como instrumento habilitante a dicha visibilidad.

La octava razón es el *acervo profesional y estratégico* que se genera a través de la continuidad de prestación de servicios en diversos escenarios conflictivos con efectivos de todas las FF.AA. y civiles en operaciones multidimensionales. Varias generaciones de nuestros mandos, cuadros y alistados poseen una aquilatada experiencia profesional de gestión y operación en territorios lejanos con diversos grados de hostilidad y problemáticas,

lo que actualmente redundando en la disponibilidad nacional de un capital humano y profesional con capacidad de desempeño polivalente dentro y fuera de fronteras. Asimismo el permanente contacto de nuestros efectivos con realidades sociales diferentes contribuye a la mejora educativa y al enriquecimiento social. También el permanente contacto con Organizaciones Humanitarias genera una vinculación producto de la interacción y cooperación que mejora el conocimiento mutuo entre ellas y nuestras FF.AA. Particularmente en las áreas de protección de la infancia, cuestiones de género, derechos humanos y ayuda humanitaria, en las que en base a dicha experiencia y como consecuencia de valorar dichas actividades, el Ejército ha establecido instancias de formación y capacitación, así como de extensión a nivel nacional.

La **novena razón** es la solidaridad con los más necesitados como valor de nuestra sociedad proyectado internacionalmente. Materializado mediante la ayuda a los pueblos con elementos a nuestro alcance como lo ha sido la atención médico sanitaria, la construcción de caminos, estructuras, puentes y la operación de Unidades Potabilizadoras de Agua de invención y desarrollo uruguayo, en beneficio de las poblaciones donde se desarrollan las Operaciones de Mantenimiento de Paz.

B. EN EL PLANO OPERACIONAL

La acumulación de conocimiento sobre logística, proyección de Fuerzas y gerenciamiento de contingentes produce un incremento en la profesionalidad de nuestro Factor Militar.

La acumulación de conocimiento y experiencia sobre espacios terrestres, fluviales y marítimos foráneos y fuera del alcance de nuestras posibilidades, posibilita mejorar la calidad y las competencias de nuestros profesionales.

La acumulación de conocimiento sobre organización y procedimientos internacionales, además de generar una aptitud de nivel internacional actualizando nuestras capacidades, deriva en la modernización de nuestras Fuerzas.

La integración de Contingentes terrestres en O.M.P. multidimensionales permite adquirir experiencia y habilidad en el manejo de un número variado de situaciones y misiones orientadas hacia la protección de las poblaciones, lo que redundando en una mejor aptitud de nuestros efectivos polivalentes, particularmente para la Protección Civil, las Emergencias y la Asistencia Humanitaria.

La integración de Unidades y fracciones con efectivos de todas las FF.AA., lo que sumado a la permanente operativa en la que interactúan elementos terrestres, aéreos y navales, posibilita adquirir experiencia y capacidad conjunta capitalizable para nuestras Fuerzas Armadas.

El capital social que la prolongada permanencia de nuestro servicio colectivo a estas organizaciones produce como resultado de la aptitud y capacidades que la experiencia de los efectivos, particularmente a nivel de "staff" y Comando adquieren y pueden volcar en beneficio de las mismas y que mejoran la inserción del país en ámbitos multilaterales.

Los costos monetarios finales relativamente bajos para apoyar una Operación de Mantenimiento de la Paz, posibilitan una rotación acelerada de equipos financiada con los reintegros por el desgaste de equipo propio afectado.

La mejora en los entrenamientos y en las prácticas de campaña del Personal desplegado, inducen mejoras en la calidad profesional de todas las fracciones de las Fuerzas involucradas.

Los permanentes intercambios e interacción de nuestros efectivos desplegados con efectivos extranjeros a través de todas las actividades y tareas que se derivan de los Mandatos, posibilitan ganar experiencia en prácticas y métodos, mejorando los propios.

La permanente instrucción y adiestramiento de un significativo volumen de efectivos por parte de las Unidades Generadoras de Fuerzas, mantiene un alto porcentaje del Personal adiestrado y en estado de apresto.

Los ingresos extras percibidos por el Personal durante su prestación de servicios en estas Operaciones constituyen una motivación para mantenerse calificado.

La rotación de equipos y suministros que produce el sostenimiento de los Contingentes, permite encarar renovaciones parciales de los mismos, redundando en una mejora y modernización.

SÍNTESIS

A través de las líneas anteriores, hemos intentado presentar nuestra visión sobre las Operaciones de Paz, las que caracterizamos como una estrategia de inserción internacional del país. Hacemos hincapié en que es una estrategia nacional y no exclusiva de un sector o simplemente una política. Es una estrategia, a pesar de alguna imprecisión en sus definiciones, posee metas, medios y conceptos. Lo es así para la Fuerza Terrestre, que la ha aplicado continuamente, haciendo las adaptaciones que la dinámica del contexto le impone, derivando en definiciones de nivel nacional.

Buscamos dar una definición en línea con la actualidad de las Organizaciones Internacionales, particularmente la O.N.U. y realizamos un sintético análisis longitudinal a fin de describir algo de nuestros antecedentes que destacan más de 80 años al servicio de la paz internacional.

Asimismo definimos nuestros intereses como Expresión Militar de la Defensa, en los planos estratégico, operacional y táctico.

De esta forma hemos pretendido expresar la real dimensión y ubicación de las motivaciones que nos llevan a participar de la forma y con el volumen de compromiso actual en dichas operaciones.

Entendemos que ante otras interpretaciones, era nuestra tarea realizar las puntualizaciones profesionales que conforman la visión estratégica del Componente Terrestre sobre las Operaciones de Paz y el valor que realmente tiene dicho compromiso nacional.-

BIBLIOGRAFÍA

Boletín del Ejército, Año II - N.^o 132, Montevideo, abril 28 de 1930.

- Brasil, Escuela Superior de Guerra, Manual Básico: Asuntos Específicos Tomo II, Río de Janeiro, 2006.
- BUZAN, Barry, Weaver Ole and De Wilde Jaap, Security: A New Framework for Analysis, Lynne Rienner Publishers, Boulder , Colorado, EE.UU., 1998.
- CAMPOS, Gral. Div. Alfredo R., Recuerdos Desvaídos, Imp. Ejército, Montevideo 1999.
- COUTEAU-BEGARIE, Hervé, TRAITÉ DE STRATEGIE, Institut de Stratégie Comparée, Sorbonne, París, Francia, 2006.
- Francia, Ministerio de la Defensa de la República Francesa, Defense et Sécurité Nationale: Le Livre Blanc, ed. Julio 2008, París, Francia, 2008.
- GRAY, Collin, Modern Strategy, Oxford University Press, Oxford,N.Y., EE.UU.,1999.
- Handbook of United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations, D.P.K.O., U.N., NEW YORK, 2003.
- KITSON, Frank, Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping, Stackpole Books, Harrisburg, Pennsylvania, 1971.
- Ley Marco de Defensa Nacional N.º 18.650, Art. 3.º, M.D.N., R.O.U., Montevideo 2008.
- Reporte del Grupo de Alto Nivel efectuado al Secretario General de la ONU, sobre amenazas, desafíos y cambio, titulado “Un Mundo más Seguro: la responsabilidad que compartimos”, Documento A/59/565 del 1.º Dic. de 2004, ONU, NUEVA YORK.
- UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS, PRINCIPLES AND GUIDELINES (The Capstone Doctrine), D.P.K.O., U.N., NEW YORK, 2008, disponible en [http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_EN G.pdf](http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/Pbps/Library/Capstone_Doctrine_EN_G.pdf)



EL MONOPOLIO DE LA EMISIÓN DE DINERO

Washington Balliva¹

Una vieja visión sobre la acumulación del poder mediante el control de la economía, sugerida para analistas estratégicos.

LA EMISIÓN DE DINERO

Una gran verdad que los economistas saben, pero jamás mencionan, pues su interés se basa en lograr soluciones inmediatas, es el “secreto” de la facultad de emitir moneda.

Un estrategia, que debe contar con la información precisa de los hechos para tomar o aconsejar decisiones, no puede, sin embargo, pasar por alto verdad tan evidente. Y esto es porque el problema de la “emisión de moneda” ocasiona las “crisis económicas” que desestabilizan las sociedades, y originan los problemas “internos” y “externos” de Seguridad regional.

De las formas de “Poder”, el “Poder económico” se basa en la facultad de imponer un “medio de pago” como psicológicamente obligatorio.

Quién lo logre, reservándose el monopolio de la emisión de ese medio de pago, controlará la economía del “círculo social” en donde dicho medio de pago circule.

Por lo tanto la economía tiene que ver solamente con tres factores:

- 1). El factor “real” de la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios escasos.
- 2). El factor “simbólico” de la emisión de un “medio de pago” sin valor en sí (dinero) que permita intercambiar fácilmente los bienes y servicios por un precio que establezcan “los Mercados” o “los Estados” (según la “Filosofía Política” que se siga), y que permita contraer deudas y juntar capital en forma sencilla, acumulando “contablemente” dicho medio de pago.
- 3). El “poder” que mantiene un “orden social” determinado, dado por la facultad exclusiva de un grupo de emitir dicho medio de pago, y por ende de “prestar” documentadamente, y cobrar intereses por el monopolio justamente de la emisión, justificado por la difusión colectiva de una “ideología” que justifique, o por lo menos no discuta, la facultad de dicho grupo de monopolizar la emisión de dichos medios de pago.

¹ Juez Letrado. Ex Profesor Adjunto de “Evolución de las Instituciones Jurídicas” e “Historia de las Ideas” y Asistente de Ciencias Políticas en la Facultad de Derecho y de “Derecho Privado” de la Facultad de Ciencias Económicas de la U.DE.LA.R. Profesor del Centro de Altos Estudios Nacionales (R.O.U.). Egresado del Curso de “Políticas de Defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, (Washington DC). cognitor@adinet.com.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

Por supuesto quienes posean dicha facultad irán naturalmente concentrando en sus manos, al obtener enormes ganancias de “medios de pago” que pueden emitir a voluntad, los sectores de la economía real: tierra, petróleo, oro, medios de producción, que cambiarán (comprarán), con los medios de pago cuya emisión monopolizan.

Producida una “crisis” por la imposibilidad de muchos deudores de cubrir sus deudas, aunque la crisis se deba a problemas en el sector “real”, quienes tienen monopolio de emisión, emiten “medios de pago” y logran, si actúan cuidadosamente para evitar descontrol inflacionario, mantener su influencia, y hasta acrecentarla, en el sector real de la economía.

Quienes no pueden emitir “medios de pago” que sean universalmente aceptados en el “área económica” en donde se intercambian los bienes de la economía “real”, solamente tienen dos opciones.

Por la primera, si su economía “real” es lo suficientemente fuerte, pueden intentar emitir sus propios “medios de pago” para desplazar al predominante emitido por otro “centro de poder”: la “moneda buena sustituye a la mala”. Históricamente se puede demostrar que esta solución puede terminar en guerras por el predominio económico.

Por la segunda, si su economía “real” es muy pequeña (tal el caso del “Estado uruguayo”) deben insertarse con sus materias primas, industrias o servicios en las cuales tengan ventajas comparativas (economía “real”) en el “universo económico” controlado por los que monopolizan los “medios de pago”.

Pero, y esto es fundamental, las ganancias eventualmente obtenidas las deben invertir en fortalecer la economía “real”, no las deben despilfarrar en mantener una “clase ociosa”, “improductiva” o “parasitaria”. Tal grupo de personas no solo no son capaces de incrementar la riqueza del “grupo global”, sino que tampoco pueden crear “ideologías” que representen a todo el grupo y que cohesionen a la sociedad. Crean “Estados Fallidos”, con grandes capas de población marginal, grupos de delincuentes que se oponen al Estado, en conclusión, dan origen al llamado subdesarrollo.

Pero analizar este tema excede el propósito de nuestro actual trabajo.

El presente trabajo tiene una sola intención. Para llevar a cabo un análisis estratégico, se necesita una base de información acertada del problema a solucionar, que muestre cuáles son los reales obstáculos e impedimentos para superarlo.

No observamos en nuestra literatura económica, una descripción acertada del origen de nuestras dificultades “en su esencia”. Se limitan a describir los problemas nacionales, que ya se han transformado en “lugares comunes” relatados por la academia y la clase política.

Y por supuesto las soluciones no aparecen, y si aparecen falta voluntad política para aplicarlas por el “costo político” de tomarlas.

¿Qué debe hacer un estratega pues? Comenzar por el principio.

Repetir lo que realmente cualquier economista conoce, pero no analiza, sea porque le parece demasiado elemental, sea porque la urgencia de su actividad diaria y las exigencias de su oficio lo llevan a analizar en detalle problemas coyunturales.

Problemas que por otra parte tienen sentido analizar para los economistas del “Primer Mundo” (en donde estudian muchos de nuestros economistas), pues para ellos el problema de la “emisión de medios de pago” no lo es tal, pues ya lo monopolizan.

Pero para nosotros es conveniente comenzar por la “base”, comprender el “real” problema, y luego de hacer un correcto diagnóstico, buscar soluciones acertadas y prácticas.

Así este trabajo es un mero relato de un hecho viejo como la “cultura”, pero aparentemente olvidado en Uruguay.

Partiremos de algunos postulados básicos que ya desarrollamos en nuestra obra “Poder y Sociedad”².

Y ¿cuáles son dichos postulados básicos?

Brevemente reiteramos que el poder se basa en la fuerza, que quienes por medio de ésta controlan un gran grupo tienden a dejar el mismo poder y sus privilegios a sus descendientes.

Que a medida que el grupo se desarrolla se hace más complejo, y por ende los descendientes de los primitivos poderosos deben crear una clase de personas que cumplan funciones administrativas y militares en el mismo: los burócratas, y permiten crear una clase que se encarga de las complicadas transacciones productivas y comerciales especializándose poco a poco: los comerciantes.

Ambos grupos: burócratas y comerciantes crean una “clase media” que disfruta de algunos de los privilegios de los poderosos.

Además para mantener el poder y justificar su situación los poderosos (o débiles a su servicio) crean “ideologías” en forma no racional, “sino intuitiva” y espontánea.

Por otra parte tienden a confundirse los privilegios que da el poder con el poder mismo, y esto por todos los integrantes del grupo: poderosos, débiles absolutos y débiles que integran las clases medias.

El privilegio de los poderosos de obtener y disfrutar de bienes exclusivos crea una base económica de poder.

Esta base económica del poder permite a los poderosos disfrutar del mismo sin utilizar directamente la fuerza, ésta se mediatiza por medio del sistema de instituciones creadas por los débiles “burócratas” de clases medias que actúan en nombre de todo el grupo: militares, jueces, administradores, policías, y que refuerza la impresión que brindan las ideologías que no existen poderosos que utilicen la fuerza bruta para controlar el grupo.

En los comienzos de formación de la base económica del poder, es evidente que el control directo de la tierra y sus productos, inclusive los ganados, es la forma más sencilla y práctica al alcance de los poderosos para controlar a los débiles sin usar directamente la fuerza.

² BALLIVA, Washington. “Poder y Sociedad”. Ver además las recientes obras de Peter Watson, “Historia Intelectual del Siglo XX” e “Ideas”, que analizan la “Historia de las Ideas” en forma exhaustiva. Sobre el punto de vista marxista ver “Imperio” y “Multitud” de Hardt y Negri.

Hacer explotar la tierra y apropiarse de todos los excedentes dejando a los débiles lo mínimo para su subsistencia, mediante la integración de “grupos comunales” como los primitivos estados o templos, justificando todo en ideologías religiosas es un fenómeno suficientemente estudiado por los historiadores como para insistir en él en esta introducción.

Volviéndose la sociedad compleja, con la formación de los burócratas y comerciantes, el sistema anterior se muestra insuficiente. Se descubre naturalmente que es necesario un “depósito de valor” y “medio de cambio” aceptado por todos que permita facilitar el “pago” a los burócratas, las transacciones de los comerciantes y la recolección de impuestos.

El invento de la moneda, también suficientemente estudiado por los historiadores sirve a este fin³, y su invento va de la mano con otra invención esta vez ideológica: la “propiedad” sea “pública” o “privada” inclusive de la tierra y ganados.

Pero lo que los historiadores no han destacado, y si lo han hecho no lo hicieron con suficiente convicción o claridad, es que la única manera que los poderosos tienen de controlar la base económica de poder, en una sociedad compleja, es controlar la emisión de moneda.

Quién controle la cantidad de moneda que circule, y la calidad de la misma, controla la base económica del poder.

Por eso la historia demuestra la lucha de los poderosos por controlar la acuñación de moneda, su costumbre de labrar imágenes que representen el “poder colectivo” en las mismas, y el invento de la “devaluación” mediante sucesivas acuñaciones, disminuyendo el valor en metálico de las mismas, pero manteniendo el mismo valor de efigie para contar con más medios de pago y aumentar así su base económica de poder, jaqueada por la misma complejidad social de nuevos problemas que deben enfrentar.

Los historiadores tratan abundantemente el tema, pero lo explican por “motivos económicos” que son reales, aunque no advierten, o no lo hacen notar suficientemente, que la decisión de emitir y devaluar la toma un grupo pequeño de poderosos en fecha y lugar determinado por un acto de voluntad pura (y no por ninguna “ley de mercado”), acto de voluntad que puede tener, y muchas veces tuvo, fines no deseados por los poderosos o los débiles burócratas que los asesoran, pero eso solamente por falta de tino, conocimiento o inteligencia de las consecuencias de sus actos, y no por el no cumplimiento o desconocimiento de las “leyes de mercado”.

Sostener eso sería el mismo error que explicar la pérdida de la batalla de un general, ocasionada por errores de cálculo de sus fuerzas y posiciones con respecto a las del enemigo, por el no cumplimiento de dicho general de algunas “leyes de la guerra” supuestamente naturales.

Y es que el mundo de la Cultura, es un mundo de actos “libres” del hombre, y no de leyes “causales” naturales como creen algunos economistas, por confundir éstos los principios de sentido común racionales que surgen de la experiencia histórica de sucesivas generaciones de hombres ante la solución de los mismos problemas, con imaginarias “leyes causales de mercado”.

³ MORGAN, Víctor. “Historia del Dinero”.

El invento en los últimos quinientos años de “medios de pago” representados en papel que indican la cantidad de “monedas metálicas” que se obtendrán a su presentación, incrementó muchísimo el comercio, y la base económica del poder de los poderosos, que se encontraron con que podían, mientras los débiles en dichos papeles confiaran, emitir moneda a su antojo, o así lo creyeron.

Los vales, letras de cambio, y finalmente los billetes emitidos por “Bancos privados” como ocurre hoy en Estados Unidos o por el mismo Estado, como ocurre en todos los demás países cuyos poderosos copiaron la “invención inglesa”, fue una fuente insospechada de poder.

El control de la emisión de moneda papel, con respaldo o supuesto respaldo en moneda metálica, y su aceptación “ideológica” por los débiles permitió consolidar el lugar de los descendientes de antiguos poderosos y crear nuevas generaciones de “hombres nuevos” que simplemente controlando la emisión gozaron de mayor poder que los reyes de la antigüedad, con la ventaja que podían gobernar “desde las sombras”, sin que los débiles tuvieran idea de quiénes eran realmente los poderosos.

Por supuesto, este sistema llevó consigo naturalmente la extinción de los descendientes de antiguos poderosos que no supieron adaptarse al mismo, pretendiendo mantener sus privilegios basados en la propiedad “hereditaria” de la tierra, el control de las ideologías religiosas, o el control hereditario de cargos burocráticos. Y esto llevó al desplazamiento y pérdida de los privilegios de dichos hombres por los “dueños del dinero” mediante las denominadas por todos los historiadores “revoluciones burguesas” de los siglos XVIII y XIX.

Los nuevos poderosos ya habían descubierto antes de dichas revoluciones, que al controlar el “papel moneda” en sus múltiples formas, controlaban además el “crédito”, y mediante el préstamo con interés lograron incrementar su base de poder económica en progresión geométrica.

El mismo fenómeno se dio en la antigüedad grecorromana, pero al no haberse descubierto el uso ilimitado del “papel moneda” en aquellos tiempos, los poderosos no pudieron explotar al máximo las posibilidades del crédito.

Pero en la Europa y Estados Unidos denominados “occidental y cristiano” los poderosos si descubrieron el uso ilimitado del crédito mediante la incontrolable emisión de papel moneda.

Descubrieron mediante la experiencia los riesgos que el uso de tan novedoso método traía consigo, por medio de sucesivas crisis económicas que no podían controlar, y a la “experiencia vital” de los errores cometidos por sucesivas generaciones de poderosos, algunos pensadores las denominaron “leyes de mercado”.

Al anonimato asegurado por el control de los órganos de emisión de moneda, se sumó el invento de la “sociedad anónima” que permitió ocultar la tenencia de la propiedad privada, con lo cual para completar la obra solamente faltó hacer que el “anónimo” Estado controlara la emisión de moneda por medio de “burócratas” economistas que siguieran las “leyes de mercado”, y endeudaran al mismo Estado mediante la emisión de títulos negociables: la “deuda pública”.

La nueva ideología que justificó todo esto fue la “democracia” en sus múltiples formas: liberal, marxista, fascista, es decir el “gobierno del pueblo” por medio de representantes, la igualdad política de todos, la abolición de la esclavitud, ya no necesaria, y la liberación de la mujer.

Otra ideología: el “nacionalismo” permitió la emisión de cantidad de diversas especies de moneda por cada Estado demócrata, y por ende la “especulación cambiaria”, pues en estos tiempos, recordemos que teóricamente el “papel moneda” se podía cambiar en cualquier momento por “moneda metálica”.

La “especulación” de los poderosos fomentó las guerras entre Estados Nacionales democráticos en donde los débiles se sacrificaban voluntariamente por sus ideales “revolucionarios” o “patrióticos”.

Y de resultas de dichas guerras la “moneda metálica” se concentraba en pocas manos mediante la “especulación”, basada esta especulación sobre qué papel moneda mantendría su valor según quién fuera el vencedor, la venta de armamentos, y el aumento desmesurado de la deuda pública para pagar los gastos de guerra.

Simultáneamente se incrementó el negocio del crédito bancario, primero a los productores, y luego a los consumidores, pues ahora todos eran iguales, apareciendo la “sociedad de consumo” y la “propiedad privada” de viviendas, negocios y pequeñas parcelas de campos para la “clase media” pero todo hipotecado a los bancos prestamistas, sean particulares o del Estado, verdaderos dueños del sistema mediante el “crédito”.

Las grandes guerras del siglo XX acostumbraron a los “débiles” a que el papel moneda ya no sería cambiado por “moneda metálica”, mediante las novedosas leyes de “inconvertibilidad” y “curso forzoso”.

Así pues, por primera vez en la historia los débiles aceptaron por “moneda” papeles que en sí mismo no valían, pues solamente podían ser cambiados por la buena voluntad de los poderosos.

La actitud del gobierno estadounidense de Richard Nixon del año 1971, de no respetar los acuerdos de Breton Woods al romper el compromiso de la Reserva Federal de Estados Unidos de cambiar una onza de oro por treinta y cinco dólares⁴, hizo creer a muchos economistas convencidos en las “leyes de mercado” que era el fin del “capitalismo”, pero realmente no tuvo efecto ninguno, pues simplemente reflejó en forma cruda, despojada de toda “ideología”, la realidad: la emisión de moneda y el crédito son meros monopolios de los poderosos que les sirven para incrementar su base económica de poder en forma indefinida.

Por supuesto las nuevas generaciones de poderosos que hoy gobiernan al mundo, se encuentran con el inédito problema que por primera vez su base económica de poder se encuentra tan “desnuda” como la “fuerza bruta” que siempre los poderosos prefieren ocultar.

Si bien los débiles todavía no lo han advertido claramente, es evidente que la “emisión de moneda” ya no puede esconderse en la ideología de que con esos “billetes” si se desea se puede adquirir “moneda metálica”, pues si todos quisieran comprar “oro” por

⁴ YERGIN, Daniel y STANISLAW, Joseph. “Pioneros y Líderes de la Globalización”, Pág. 94.

ejemplo, éste subiría tan rápidamente de valor que siempre permanecería en poder de quienes lo monopolizan, y eso por la simple “ley de mercado” del libre juego de la oferta y demanda. “Ley de mercado” que ya sabemos que no es tal, sino mera constatación empírica de qué cosa les sucede a quienes pretenden comerciar con objetos escasos si no tienen la facultad de emitir moneda, como si la tienen los poderosos.

Los débiles de clase media todavía no han comprendido tampoco, que sus deudas privadas son impagables, al igual que las “deudas públicas” que deben sostener a la fuerza mediante los “impuestos”, y esto porque cualquier pretensión de subir su nivel de vida para “enriquecerse”, les significa contraer nuevas deudas.

El verdadero sentido de la riqueza hoy, no es tener “dinero” sino tener crédito.

El verdadero poder de los “propietarios de acciones” de las multinacionales de hoy, se basa en el “crédito” que la empresa tiene y que nunca cancela ni está obligada a cancelar siendo suficiente con el pago de intereses, y no en el dinero o bienes de producción que posea.

Las empresas se arruinan (no necesariamente los poderosos que las controlan mediante “sociedades anónimas”), si se les acaba el crédito, no si se les acaba el dinero, como conoce cualquier contador o abogado especializado en quiebras.

Los débiles de clase media del denominado segundo o tercer mundo ya comprendieron esto.

Sus empresas no deben dar ganancias mediante la producción mientras mantengan el crédito. En dichos países el crédito se obtiene generalmente mediante favoritismo de la “clase política” y su control de Bancos estatales y de Préstamos Internacionales (en algunos casos mediante lo que los primer mundistas denominan “actos de corrupción” y violación de las “leyes de mercado”).

La empresa así trabaja en forma artificial con “crédito espurio”, y sus propietarios mantienen su nivel de vida mediante la fijación de honorarios en cargos burocráticos de la misma empresa, sin repartir jamás dividendos que no pueden existir pues la empresa está endeudada, pero sin cesar la producción, aunque teóricamente por las “leyes de mercado” la empresa debería desaparecer pues jamás podrá saldar sus deudas.

Y el crédito lo controlan, decidiendo quién produce, y quién no produce, y qué se produce, los poderosos o sea quienes tienen la facultad de emitir dinero.

Pero ya sostuvimos, que es cada vez más difícil para ellos convencer ideológicamente a los débiles de esta situación, pues las sucesivas generaciones de débiles a la larga comprenderán la realidad de los hechos al quedar sin sustento, luego de la decisión del presidente Nixon arriba mencionada, la ideología del papel moneda como reserva de valor al desaparecer un patrón metálico fijo por primera vez en la historia.

La situación se complica aún más por la desaparición de las ideologías tradicionales, entre ellas el nacionalismo.

La nueva ideología naciente de “seguridad internacional” y “lucha contra el terrorismo” es muy reciente como para opinar sobre si se consolidará.

Parece más firme la reciente “ideología” ecológica de “conservación de recursos naturales” que impide la real “industrialización” de los países del tercer mundo.

Nuestra tesis ya la señalamos: la base económica de poder consiste esencialmente en el control de la emisión de los “medios de pago” o sea la moneda. Dicho control permite mediante el crédito controlar a su vez la “economía real”, o sea la producción de bienes y el comercio. Y permite también controlar el “poder político” o sea a los administradores, jueces, militares y policías de la organización política de que se trate.

El control de la emisión de los medios de pago y el crédito consolida además una forma de vida de clases medias de burócratas y comerciantes, que se sitúan entre los poderosos y los eternos “débiles absolutos”, creando una imagen de que el poder está en el privilegio de la “riqueza” y no en la fuerza.

Pero además, muchos historiadores se dieron cuenta que existen “sistemas” culturales, que van más allá de los “poderes políticos” que los integran, y que dichos “sistemas culturales” explican la historia en forma más adecuada que el tradicional análisis de la evolución de los “poderes políticos”. A dichos “sistemas culturales” los denominaron “civilizaciones”, aunque todos ellos fueron incapaces de definir exactamente qué es esto de “civilización”.

La “civilización” es ni más ni menos que el ámbito geográfico en donde circulan los medios de pago controlados por los poderosos de un “sistema cerrado de poder”, y que por ende no coincide con las divisiones políticas artificiales que justifican ideologías nacionales.

Dichos medios de pago sostienen además determinadas creaciones técnicas, científicas y artísticas que consolidan las otras ideologías que ocultan la “fuerza bruta” de los poderosos, y por eso las diferentes “civilizaciones” tienen características “culturales” que las diferencian entre sí, pues los gustos y necesidades de las personas son diversas y siguen la “ley de libertad”, y por ende cada grupo de poderosos imprime su impronta grupal sobre los débiles en donde circula su monopolizado medio de pago, que se dirige hacia las creaciones de los débiles que sintonizan con los gustos de los poderosos⁵.

EL SURGIMIENTO DEL “CRÉDITO” MODERNO

Hacia 1750, los sufridos europeos estaban olvidando las matanzas y sufrimientos de las “Guerras de Religión” a los que los habían llevado sus piadosos gobernantes, y todavía no habían comenzado a sufrir las peores “Guerras de Nacionalidades” a las que los llevarían sus futuros patriotas gobernantes en pocos años más. Y, por supuesto, mejor ni mencionar las posteriores “Guerras Ideológicas” que destruirían el poder militar de Europa, y a la población de Europa de paso, en el siglo XX.

⁵ Parte de esta introducción la hemos utilizado en una Monografía sobre “Defensa Nacional”, escrita para el “Centro de Altos Estudios Nacionales” del Ministerio de Defensa de Uruguay. Ver sobre el tema además, las recientes obras de Niall Ferguson, “Dinero y Poder” y “Coloso”, y las obras de Hardt y Negri, “Imperio” y “Multitud”, escritas desde paradigmas diferentes, aunque llegan a conclusiones algo similares. En una anterior versión de este trabajo, desarrollamos aspectos históricos de la evolución económica del “mundo Antiguo”, historiamos la completa peripecia de John Law, y describimos la famosa “Crisis del 29”, pero por un problema de extensión, y a solicitud de las autoridades de esta revista “Estrategia”, lo debimos abreviar para someterlo a las exigencias de extensión de los editores.

Y hacia esa época decíamos, los gobernantes y pensadores europeos que ellos leían, habían redescubierto viejos conceptos económicos que milenios antes ya sabían griegos, romanos, chinos y hasta babilonios según las fuentes que nos han quedado.

Y es que Europa salía de la inflación y el envilecimiento de la moneda metálica (por los mismos factores que habían ocasionado el fenómeno en el Imperio Romano y en otras culturas), y entonces los pensadores, ante el nuevo fenómeno, escribieron cosas como éstas:

“Parece una máxima casi axiomática que los precios de todas las cosas dependen de la proporción entre las mercancías y el dinero y que cualquier modificación considerable de cualquiera de éstos tiene el mismo efecto, bien de alza o de baja del precio. Si aumentáis las mercancías se abaratan, si aumentáis el dinero aumentan de valor”.

Esto lo escribió el famoso filósofo inglés David Hume, que no tenía ningún interés comercial, pues no era comerciante sino solamente pensador, en un ensayo denominado “Of Money”. Hume no pudo ser profesor, como fue su deseo, pues perdió los concursos respectivos en la Universidad de Edimburgo (¿quién se acuerda ahora de los nombres de quiénes le ganaron los concursos?!), así que se ganó la vida como funcionario judicial y bibliotecario mientras escribía sus libros que no le dieron dinero pero sí fama.

Pero no es Hume el culpable del futuro del “crédito” como instrumento de poder, sino la “lumbera” de la época, el más grande político de la época, el genio económico del momento, John Law, que era escocés, pero en aquellos tiempos (como en los nuestros), los talentos económicos eran internacionales, y trabajaban en donde mejor les pagaban, así que John Law arruinó a Francia en donde terminó como ministro de economía.

Pero John Law tampoco fue él único culpable de todo lo que pasó (solamente es el paradigma del modelo que hoy se aplica), sino que los gobernantes y capitalistas de la época habían descubierto el juguete nuevo que les pareció lo podía enriquecer en poco tiempo, y dicho juguete nuevo era el crédito como ya señalamos.

Y es que los economistas ingleses habían sospechado –equivocadamente– que la prosperidad holandesa se debía a los préstamos, aunque realmente por esa época los bancos holandeses como el de Amsterdam solamente se limitaban a aceptar y transferir depósitos sin crear créditos.

Pero los economistas ingleses pensaron lo útil que sería para todos –y para ellos– que los bancos prestaran al gobierno, pues los gobiernos no se arruinan mientras continúen, y los prestamistas nunca pueden perder dinero mientras presten a los gobiernos, que no se pueden arruinar.

Esto comenzaron a opinar los “mercados” de la época tal como se dice ahora. Pero los mercados tienen nombre y apellido generalmente. Así Petty escribió (en un libro con el complicado nombre de “Quantulumcunque Concerning Money”):

“¿Cuál es el remedio si tenemos poco dinero? Debemos establecer un banco, que, bien mirado, casi duplica, el efecto de nuestro dinero acuñado”.

Otro miembro del mercado, North, escribió en una obra llamada “Discourses upon Trade”:

“Sólo diré (que crear un Banco) es un modo ingenioso de facilitar al gobierno una gran suma; y en tanto el gobierno continúe, no será pérdida para aquellos que conceden el crédito”⁶.

Muy bien, tres años después en 1694, se creó el Banco de Inglaterra.

Y en estos tiempos apareció el genio de la época, John Law.

Y aplicó exactamente la “teoría de emitir medios de pago sin respaldo” con el resultado que los historiadores y economistas ya conocen.

HOY

Hoy ocurren periódicamente crisis. De la última no conocemos todavía las consecuencias.

Pero los datos económicos de fines del siglo XX, eran, antes de las “crisis”, aún peores que los datos que se presentaban antes de la famosa “crisis del 29”.

Así en los mismos Estados Unidos, “potencia militar dominante” del “sistema cerrado de poder” global, y centro del sistema de “clases medias” y de la “ideología democrática”, la riqueza parecía concentrarse rápidamente en pocas manos, de esta manera en 1980 un ejecutivo ganaba promedialmente cuarenta veces el salario de un obrero, pero ya en 1995, ganaba noventa veces más. Y en dicho país el 30% de los afroamericanos y el 20% de los hispanos se podían considerar como marginados del sistema.

La situación del resto de los “Estados” mundiales era peor; durante 1996 las 358 personas más ricas del mundo ganaron el mismo dinero que los 2.300 millones de personas más pobres.

Los “gastos sociales” de los Estados “ricos” que sirven –como servían en el antiguo Imperio Romano– para mantener sin “revueltas” la situación de los débiles, habían aumentado a situaciones insostenibles que obligarían a los poderosos a intentar “recortar” los mismos, con el consiguiente disgusto de los débiles. Así por ejemplo, de 1969 a 1996, los “gastos sociales”, representado por el porcentaje del Producto Bruto Interno que se vuelca al “sistema de Seguridad Social”, de Suecia, subieron del 10 al 38%; los de Gran Bretaña del 10 al 23%; los de Francia del 13 al 28 %; los de Alemania del 18 al 23 %, y los de Estados Unidos del 7 al 15 %.

Para peor, el “sistema productivo” presentaba un total desfasaje con el “sistema monetario”, lo cual significaba que existía más dinero que el necesario para permitir el libre flujo de mercaderías, lo cual quiere decir a su vez que existía una inflación mundial de todas las monedas, y sobre todo del dólar, moneda base de las transacciones internacionales, inflación que favorecía la acumulación de riquezas en manos de los “financistas” en

⁶ WHITTAKER, Edmund. “Historia del Pensamiento Económico”. Ver capítulos XIV y XV.

desmedro de los productores, e inflación que no se podía disimular por los “economistas académicos”, aunque pretendieran todos, mediante sus “datos contables”, demostrar que se la mantendría en mínimos “porcentajes anuales” de aumento, pretendiendo con la “realidad idealógica” que la gente percibía en sus deterioradas promesas, con la “realidad ideológica”, y la “difusión de cifras estadísticas y contables” de absurdo significado para el lego, creada por los “economistas”.

Así, la producción básica de todo “sistema cerrado de poder” que es la explotación de la materia prima mediante la ganadería y la agricultura, había alcanzado los máximos picos productivos de la historia, pero la ganancia de dicha producción se concentraba en manos de los “financistas prestamistas” dueños de los Bancos, y no de los productores que estaban más pobres que nunca, y que en todos los países debían ser subsidiados por los “Estados”, o sea por los impuestos pagados por las “Clases Medias”.

Así en los mismos Estados Unidos, solamente el 3% de la población se dedicaba a tareas agrícolas, y producía mucho más de lo que todos los consumidores americanos podrían consumir, y sin embargo no podían vender en el extranjero, porque los otros “Estados ricos” tenían el mismo problema con sus propios productores y establecían “barreras” a la importación de productos agrícolas, y los “Estados pobres” no tenían “dinero” como para poder comprar los excedentes americanos y alimentar a su mal nutrida población. Ante este panorama, el observador desprevenido podría pensar que los productores rurales estadounidenses eran enormemente ricos y poderosos, pues siendo el 3% de la población americana podrían si quisieran haber abastecido al mundo. Sin embargo esto no era así, ellos vivían gracias a los impuestos que pagaba la “clase media” americana, pero eran subsidiados por el Gobierno de Estados Unidos para que no “desaparezcan”, pues justamente los precios agrícolas se mantienen siempre artificialmente bajos, para que los débiles no tengan problemas de alimentación, mientras que la “energía” y el “equipo” necesarios para hacer trabajar al “campo” suben constantemente, debiendo generación tras generación endeudarse los productores, mientras sus pocos ingresos desaparecen en pagos de intereses a los financistas de los Bancos.

Como resultado final de todo este largo proceso las “granjas medianas” de los Estados Unidos bajan su número, mientras que las grandes explotaciones serán cada vez más grandes. Así las granjas se transforman en grandes “corporaciones agrícolas” dirigidas por “ejecutivos”. Por eso la “revolución agrícola” que hizo el comunista Stalin a la fuerza en Rusia, en la primera parte del Siglo XX, comenzó a hacerla el sistema “capitalista” pacíficamente, en Estados Unidos en la última parte de dicho siglo.

En el mundo el proceso de concentración de la producción agrícola en pocas manos, era peor todavía, pues sumaba a la “concentración agrícola capitalista” del Siglo XX, el viejo problema del “latifundio tradicional” del siglo XIX, todavía no resuelto. Así el pequeño “productor agrícola”, desaparece, de la misma manera en que desapareció en el siglo XIX el pequeño “artesano”, suplantado por la gran “corporación industrial”, y como está además desapareciendo en el siglo XXI, el pequeño “comerciante”, suplantado por las grandes “compañías comerciales”, como los “supermercados” y “multinacionales expendedoras de alimentos al público”.

Justamente hoy el 10 % de la población posee el 85% de la riqueza del mundo, pero además el 2% de dichas personas más ricas posee la mitad de toda la riqueza global. Los archimillonarios que son menos del 0,000015 % de la población del Mundo, poseen una riqueza dos veces mayor que la del 50% de los más pobres.

En finanzas las primeras cien instituciones financieras controlan un tercio de los activos financieros mundiales. Los cien primeros fondos de cobertura (un 1% del total), controlan el 60% de los activos de la industria.

Las 250 compañías más grandes del mundo controlan un tercio del PBI mundial⁷.

Y los financistas y políticos que integran esos pequeños grupos dominantes controlan por supuesto la emisión de dinero.

Se repite pues el esquema ya generado históricamente hace siglos, cuyo paradigma es la actuación de John Law.

Ocurrieron las crisis, conocidas generalmente por el nombre de sus países “de origen”: de 1994 (México), 1997 (Sudeste asiático), 1998 (Rusia), 1999 (Brasil), 2001 (empresas “punto.com”).

Y recientemente la de las hipotecas “subprime”. Para salir de la mencionada crisis del 2001 (de las “empresas punto.com”) se emitió dinero, y ese dinero se invirtió en el sector inmobiliario, otorgándose crédito a quienes, se sabía, no podían pagarlo (los “ninjas”: no income, no jobs, no assets), pero por supuesto obteniendo ganancias los prestamistas. La “burbuja” originó la actual crisis, para salir de la cual se está emitiendo la mayor cantidad de dinero sin respaldo en la historia de la humanidad⁸.

Es curioso, pero la referida “crisis” de Law, ocurrió porque respaldó su moneda y sus papeles de crédito con el valor de las “tierras” de Francia mediante la imposición del poder del Estado; la actual crisis ocurrió porque las deudas se documentaron respaldadas con inmuebles también pero por decisiones del denominado “mercado” y no del Estado.

Y ya referimos que lo mismo ocurrió con la “revolución agrícola” del siglo XX. En la Rusia de Stalin se llevó a cabo a la “fuerza” por el Estado, en Estados Unidos libremente por el “mercado”.

En conclusión, como siempre, quienes controlan la emisión de dinero acumulan grandes masas de “moneda”, de “títulos de crédito” y de “bienes materiales” (o controlan la “infraestructura ociosa” y la “mano de obra desocupada” para producir dichos “bienes materiales”).

Sin circular no dan ganancias (como ocurría con el “oro” y la “plata Persa” en la época anterior a Alejandro Magno), así pues se abarata el crédito, para que las “clases medias” lleguen a artículos de consumo (entre ellos inmuebles por supuesto), y la “economía real” pueda avanzar.

Se comienza a especular con la moneda y los “títulos de crédito”. Suben los precios.

⁷ KENNEDY, Paul. “Hacia el siglo XXI”; y ROTHKOPF, David. “El Club de los Elegidos”.

⁸ ITURBURU, Diego. “El colapso de Wall Street”.

La “economía real” se sincera, pues se otorgaron créditos a quienes realmente no podían pagar las deudas pero que ofrecieron ganancias rápidas a los tenedores de “dinero ocioso”, estalla una crisis. Los precios bajan, mucha gente se encuentra sin trabajo, pierden los bienes de consumo obtenidos.

Los bienes “a precio de regalo” quedan en manos (o vuelven a manos) de los “prestamistas de dinero ocioso”, pero éste desaparece de plaza (pues nunca existió, pues los precios que acreditaban las “deudas” eran “irreales”).

Se vuelve a emitir dinero, se compran empresas fallidas, se abarata el crédito, y todo vuelve a comenzar hasta la próxima crisis.

El único problema para los dueños del “capital” y la “emisión” es controlar los “procesos inflacionarios” como señalamos, para reactivar el “consumo” suavemente, y permitir acumular nuevas ganancias sin sobresaltos. Es decir “inflación atenuada”, pero “siempre inflación”.

Pero por supuesto, existen cambios en nuestro actual mundo, que lo distinguen de lo que ocurriría en el siglo pasado, y que plantean problemas nuevos y oportunidades para los que quieran mantener o cambiar el sistema.

Así en Estados Unidos es diferente la situación interna de su estructura poblacional, pues en 1929, por ejemplo, existía mayor proporción de población campesina que ahora⁹.

Pero existen otros motivos que hacen a la actual crisis diferente a las anteriores.

- 1). En primer lugar la producción de alimentos creció en forma espectacular por el “invento biológico” de los transgénicos, lo cual evitó (por ahora) las viejas hambrunas que traían las crisis.
- 2). En segundo lugar el comercio se desarrolló y creció también en forma espectacular, por el “invento logístico” del contenedor que revolucionó el transporte de carga y abarató los fletes.
- 3). En tercer lugar la “informática” no solo está “revolucionando” las relaciones sociales de las “clases medias”, sino que además “revolucionó” el “proceso de emisión de moneda y deuda” (dinero virtual).

Esto es una oportunidad, pero también un peligro para los actuales poderosos. Pocas personas, no necesariamente pertenecientes a los tradicionales “círculos de poder” inciden más que antes en la emisión de moneda y deuda. De todas maneras creemos que el “nuevo fenómeno” (al cual muchos economistas le dan gran trascendencia cargando el peso de las actuales crisis sobre los hombros de especuladores aislados mediante el uso de la novedosa herramienta), no alcance intensidad suficiente como para hacer peligrar la situación de los actuales poderosos.

- 4). En cuarto lugar, la Guerra (salida tradicional de “urgencia” para crisis “descontroladas”), parece haber cambiado su naturaleza por las nuevas

⁹ ITURBURU, Diego. Ob. Cit. Pág. 142.

tecnologías armamentistas, lo cual quizás cambie el uso de la solución militar hacia el futuro.

- 5). En quinto lugar la “biotecnología” nos lleva a un mundo todavía desconocido, con consecuencias imprevisibles.

De todas maneras, como ocurre siempre con las últimas “crisis” desde las “revoluciones burguesas” de los siglos XVIII y XIX, en donde también incluimos a la “revolución rusa” de comienzos del siglo XX¹⁰, la población sufre, la riqueza disminuye, pero la estructura de poderes de las elites permanece invariable.

Con esto queremos señalar que el último gran cambio de las “relaciones de poder” fueron justamente dichas “revoluciones burguesas” en donde se eliminaron a los grupos parasitarios de la “Nobleza” y el “Clero”, se abolió la esclavitud, y se “liberó” o “emancipó” a la mujer.

Todos estos temas son apasionantes para un estudioso de la estrategia, pero exceden los límites de este trabajo.

CONCLUSIÓN

¿Por qué estas notas en una revista de estrategia?

Ocurre que los economistas deben encontrar soluciones urgentes a los temas de producción y distribución de bienes que impiden el desarrollo y el bienestar de los habitantes de un Estado dado.

Ocurre que los “políticos profesionales” deben preocuparse periódicamente de ocupar y mantener sus cargos de gobierno, para lo cual deben comunicar a sus potenciales votantes mensajes simples y optimistas sobre el futuro (la excepción son los “grandes estadistas” que aparecen muy raramente en la historia de los pueblos, capaces de hablar con realismo, captar votos o apoyo popular y llevar a cabo grandes reformas).

Por lo tanto solamente los “analistas estratégicos” que escriben para un número limitado de personas, deben analizar con cuidado y detalle los reales problemas que impiden el desarrollo de un pueblo, e informar verazmente a quienes solicitan su asesoramiento.

Y la situación actual del Uruguay en el mundo no es “cómoda”.

Producimos poco y nada, producimos en forma ineficiente, sostenemos popularmente una “ideología” engañosa (que nos brinda una imagen “irreal” de país eficiente, sin corrupción, y con problemas que se solucionan con pocas medidas).

Ante eso debemos comenzar a desarrollar análisis básicos de los temas políticos y económicos abandonados por nuestra “academia”. Abandonados por nuestra “academia” repetitivos, pero que son abundantemente analizados por los “académicos” del “Primer Mundo”, como muestra la Bibliografía adjunta, casi toda ella integrada por libros y estudios escritos en los últimos diez años.

¹⁰ FIGES, Orlando. “La revolución Rusa (1891-1924)”.

Pero el problema, además del problema “real” de inserción de Uruguay en un mundo en donde no monopoliza la emisión de medios de pago, y las pocas ganancias que obtiene por su comercio no se vierten en actividades productivas, es que no se analiza correctamente el tema para solucionarlo, o intentar solucionarlo a largo plazo.

Es decir que hay dos “problemas”, el “real”, y el de la desidia de los “académicos” para encararlo.

Por eso, considero, desde hace años ya en otras publicaciones, que debemos comenzar desde “cero”.

Comenzar desde “cero” significa sentar intelectualmente las bases que hacen funcionar al mundo “real” sin fantasías, analizar qué ha ocurrido con otros Estados o “Centros de Poder” en otras épocas por no haber comprendido su mundo, y a partir de ello llevar a cabo análisis estratégicos sobre el futuro posible, el probable y el deseable.

No existe análisis estratégico sin análisis histórico. La primera tarea es sentar las bases, observar los hechos. Este es el sentido de este trabajo, que esperamos continuar si nos dan las fuerzas.

Pero ya podemos adelantar que, por nuestro pequeño tamaño; existen tres opciones.

- 1). O nos unimos a un segundo centro de emisión de medios de pago que surja, si decae Estados Unidos a largo plazo, con los riesgos que ello conlleva (¿podría ser Brasil y aliados?).
- 2). O seguimos dentro del “área del dólar”, pero cambiando nuestras políticas, vendiendo más y ahorrando e invirtiendo, y no perdiendo dinero en mantener “grupos parasitarios” como lo fueron la “nobleza” y el “clero” en el “antiguo régimen” (¿cuáles son nuestros grupos parasitarios?).
- 3). O desaparecemos como nación a largo plazo, y quizás a mediano plazo.-

BIBLIOGRAFÍA

- BALLIVA, Washington. “Poder y Sociedad”. Ed. C. Álvarez, Montevideo, 1999.
- BARBERO y otros. “Historia Económica Mundial”. Emecé, Buenos Aires, 2007.
- FERGUSON, Niall. “Dinero y Poder en el Mundo Moderno”. Taurus, Madrid, 2001.
- FERGUSON, Niall. “Coloso”. Debate, Barcelona, 2005.
- FERGUSON, Niall. “La Guerra del Mundo”. Debate, Barcelona, 2007.
- FIGES, Orlando. “La revolución Rusa (1891-1924)”. Edhasa, Barcelona, 2008.
- FUKUYAMA, Francis. “La Gran Ruptura”. Atlántida, Madrid, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. “América en la Encrucijada”. Ediciones B, Buenos Aires, 2007.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. “Imperio”. Paidós, Buenos Aires, 2002.
- HARDT, Michael y NEGRI, Antonio. “Multitud”. Debate, Buenos Aires, 2004.

- ITURBURU, Diego. “El colapso de Wall Street”. Artemisa, Montevideo, 2009.
- GALBRAITH, John. “El Crac del 29”. Ariel, Barcelona, 1976.
- GREENSPAN, Alan. “La era de las Turbulencias”. Ediciones B, Buenos Aires, 2008.
- GLOTZ, Gustave. “La Ciudad Griega”. UTEHA, México, 1957.
- KENNEDY, Paul. “Hacia el Siglo XXI”. Plaza y Janés, Barcelona, 1995.
- KINDLEBERGERER, Charles. “La Crisis económica. 1929.1939”. Crítica, Barcelona, 1985.
- MORGAN, Víctor. “Historia del Dinero”. Ediciones Istmo, Madrid, 1969.
- MARICHAL, Carlos. “Las grandes Crisis Financieras”. Debate, Barcelona, 2010.
- PETRIE, Alexander. “Introducción al estudio de Grecia”. FCE, México, 1970.
- ROSTOVTZEFF, Mijail. “Historia social y económica del Imperio Romano”. Espasa Calpe, Madrid, 1962.
- ROSTOVTZEFF, M. “Historia social y económica del Mundo Helenístico”. Espasa Calpe, Madrid, 1967.
- ROTHKOPF, David. “El Club de los Elegidos”. Tendencias, Barcelona, 2008.
- SCHLESINGER, Arthur. “La Crisis del Orden antiguo”. UTEHA, México, 1968.
- SOROS, George. “La Crisis del Capitalismo Global”. Sudamericana, Buenos Aires, 1999.
- SOROS, George. “La burbuja de la supremacía norteamericana”. Sudamericana, Buenos Aires, 2004.
- SOROS, George. “Tiempos inciertos”. Debate, Buenos Aires, 2007.
- STIGLITZ, Joseph. “Caída Libre”. Taurus, Buenos Aires, 2010.
- TOUTAIN, Jules. “La Economía Antigua”. UTEHA, México, 1959.
- WATSON, Peter. “Historia Intelectual del Siglo XX”. Crítica, Barcelona, 2002.
- WATSON, Peter. “Ideas”. Crítica, Barcelona, 2006.
- WHITTAKER, Edmund. “Historia del Pensamiento Económico”. FCE, México, 1948.
- YERGIN, Daniel y STANISLAW, Joseph. “Pioneros y Líderes de la Globalización”. Vergara, Buenos Aires, 1998.-



APOLOGÍA DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN EL URUGUAY

Álvaro Ramos¹

La utilización de fuentes renovables de energía afianzan la imagen internacional del "Uruguay Natural", contribuyendo al desarrollo del país y a la seguridad regional.

¿Puede ser la política energética una cuestión considerada determinante de la seguridad para nuestro país e inclusive para la Región?

Esta pregunta se nos plantea por parte de la Dirección de la Revista del C.A.L.E.N., cuando nos solicitan colaborar en este número de "Estrategia". A nuestro juicio si la seguridad implica entre otras cosas el ejercicio pleno de la soberanía nacional para definir nuestro modelo de desarrollo y crecimiento, impulsarlo y alcanzar un mejor desempeño económico, tasas de crecimiento sostenido, mejor distribución de la riqueza y generación de empleo genuino, la cuestión energética es un asunto vinculado a la seguridad.

Por otro lado, si miramos en el mundo de hoy día, muchos de los conflictos políticos, diplomáticos y aún bélicos vigentes y la gran mayoría de los desastres ambientales, que potencialmente culminan en conflictos en diversas regiones del mundo, se generan a partir de la búsqueda del dominio y explotación sobre las principales fuentes de energía.

El modelo de crecimiento y desarrollo del mundo de hoy, de nuestra civilización y de nuestra era post revolución científico tecnológica, es altamente dependiente del acceso a la energía.

En este artículo procuraremos que el lector nos acompañe a contestar juntos la pregunta planteada y a colocar la política energética nacional en el lugar que le corresponde dentro de las grandes prioridades nacionales.

¹ Se graduó de Ingeniero Agrónomo en 1976 por la Facultad de Agronomía (U.DE.LAR.), adquiriendo especialización en Economía Agrícola; Formulación y evaluación de proyectos de inversión para el desarrollo; Analista Institucional; y Negociaciones Comerciales Internacionales. Diplomado en Administración de Empresas y Desarrollo (Alemania, 1982). Fue Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca (1990-1993); Ministro de Relaciones Exteriores (1995-1998); y Senador de la República (1995-2000). Actualmente se desempeña como: Coordinador Regional del Programa del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (F.I.D.A.) para el MER.CO.SUR. Unidad de Coordinación Regional (U.C.R.) – Secretaría Técnica de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (R.E.A.F. / MER.CO.SUR.). Director de CONSUR, Sociedad de Consultores. Consultor de la División para América Latina y el Caribe del F.I.D.A. para las Actividades en el Cono Sur. Catedrático de Proyectos Finales de la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad ORT (Uruguay). En el C.A.L.E.N. integra la Junta Consultiva Estratégica.

fidamercosur@netgate.com.uy

Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

Asimismo destacamos la importancia que la política energética sea una de las cuatro áreas en las cuales el Gobierno y los Partidos Políticos de Oposición llegaron a un acuerdo sobre grandes lineamientos, objetivos, metas e instrumentos de la misma, transformando la política energética en una política de estado.

Por último nuestro enfoque comienza y termina con una apología a las Energías Renovables, desde un país cuyas fuentes de energía autóctonas son precisamente las renovables y por tanto debe esforzarse por encontrar mecanismos para desarrollarlas e incorporarlas en la matriz energética nacional en forma económicamente competitiva.

A pesar de esto las energías generadas de fuentes renovables no tienen aún ni siquiera un mercado o mercados donde trazar sus operaciones, las regulaciones y las tecnologías disponibles, adaptadas y adoptadas son aún incipientes y hasta ahora siempre han estado sujetas al vaivén de los precios del petróleo. Cuando éstos se disparan el interés por las “Renovables” se dispara con él, cuando el precio del petróleo cae, el interés, la preocupación y los recursos aplicados a su desarrollo caen también con él.

INTRODUCCIÓN E INTERPRETACIÓN DEL CONTEXTO

La cuestión de la energía es bajo múltiples aspectos una cuestión estratégica para el Uruguay.

Lo es bajo un criterio económico y de desarrollo, pues el acceso a fuentes de energía en cantidad y calidad suficientes, sustenta las oportunidades de desarrollo y crecimiento en materia industrial, de servicios y agropecuarias del país, una vez que éste se hace más intensivo en capital, tecnología, mano de obra y proporcionalmente menos en recursos naturales. Cuanto más el Uruguay evolucione en su inserción económico/comercial internacional hacia productos y servicios de mayor valor agregado, con una más amplia gama de conocimiento acumulado por unidad de producto o servicio, mayor será el consumo de energía que los diferentes procesos productivos insumirán.

También es una cuestión estratégica bajo una mirada social, en relación a los servicios públicos, el bienestar social, la calidad de vida de los ciudadanos en todo el territorio nacional. En grandes ciudades, por supuesto, pero también en centros poblados menores y en áreas rurales. Hoy el bienestar social y la calidad de vida, están fuertemente ligados al acceso a la energía bajo diferentes fuentes, pero con facilidad, fiabilidad y a un costo social y económicamente alcanzable.

Lo es bajo un criterio de soberanía nacional, dado que nuestro país es importador neto de energía y su matriz energética que está compuesta básicamente por energía hidroeléctrica y combustibles fósiles, no tiene posibilidades de crecer por el lado de la hidroeléctrica y al mismo tiempo los combustibles fósiles (especialmente el petróleo) han presentado una altísima volatilidad en materia de precios acceso y suministro.

Es estratégico mirado desde el punto de vista ambiental, pues el país es signatario de protocolos y acuerdos internacionales en donde se plantean compromisos de aplicación de modelos de desarrollo “limpio”, es decir reduciendo las emisiones de gases contaminantes,

responsables de generar lo que se ha dado en llamar “efecto invernadero” o más recientemente el “calentamiento global”.

Más allá de las ambigüedades de estos términos y más allá de la evidencia científica que los sustenten, la visión que las sociedades tienen hoy día y que la comunidad mundial ha construido sobre estos aspectos, es que “existe un problema global” con el clima que “cambia”, amenazando la sostenibilidad del desarrollo humano sobre la Tierra.

Esta amenaza está basada en los padrones culturales, económicos y tecnológicos de desarrollo seguidos por el ser humano (en realidad y para ser precisos, por la fase de expansión global del capitalismo impulsado desde la acumulación histórica de riqueza de los países desarrollados, que son los que a su vez proyectan e “imponen los modelos de consumo”) y que nos condena.

Este aserto político ambiental, más allá de evidencia científica que le sustente, está impuesto políticamente desde (justamente) los países desarrollados y desde la tecno/burocracia internacional. El Uruguay está inserto en esta corriente y ligado a estos compromisos y por lo tanto debe propugnar para sí un “modelo de desarrollo sostenible” que le permita crecer y al mismo tiempo reducir emisiones, preservar los recursos naturales y por lo tanto poner el énfasis en la eficiencia energética y en la diversificación de su matriz energética, haciéndola menos dependiente del petróleo que hoy consume.

Más allá de la recomendación impuesta, parece aún por nuestra propia posición geopolítica y comercial y por nuestro acceso a los recursos y fuentes energéticas, un modelo plausible a seguir.

Como corolario de todos los aspectos mencionados anteriormente y que cada uno de ellos daría en sí mismo para desarrollar un extenso artículo, basado en estudios analíticos sobre la interacción entre el desarrollo energético o el acceso a la energía y la economía, la energía y la producción industrial, la energía y la producción agropecuaria, la energía y los servicios (turismo, transporte, finanzas, comercio, salud, educación), la energía y la calidad de vida, la energía y la dependencia externa, la energía y el ambiente; podríamos también colegir sin mayor violencia intelectual, que la energía o el desarrollo energético del país, es también un problema que debe ser abordado desde el foco de la seguridad. Seguridad para la vigencia y permanencia del Estado Nacional y/o de la Seguridad a nivel Regional.

No es mi objetivo incorporarme en este análisis y/o debate específico, porque carezco de conocimiento suficiente y elementos profesionales específicos que me habiliten a hacerlo, con un mínimo de solvencia intelectual, pero no obstante, permítame el lector razonar con él, sobre que no parece muy forzado referir a que gran parte de la soberanía de un país en la situación del Uruguay, también se apoya en el acceso soberano en cantidad, calidad y oportunidad, a fuentes de energía suficientes para asegurar su sobrevivencia y consolidación como Estado independiente.

Ya hemos dicho que el Uruguay es un importador neto de energía y que una gran parte de la fuente que utiliza para satisfacer sus necesidades (después del petróleo), provienen de un recurso compartido con la República Argentina como es el Río Uruguay, a través de la explotación conjunta de la Represa de Salto Grande.

Parte de la diversificación de la matriz energética encarada por nuestro país en los últimos 20 años ha sido la incorporación del gas natural, producido y/o transportado por territorio argentino.

No parece muy forzado decíamos, relacionar este hecho nada menor de nuestra dependencia energética, al nivel, calidad y estado de las relaciones políticas, económicas, diplomáticas con la República Argentina y a su vez ésta dentro de la Región MER.CO.SUR.

No hay una relación diplomática más sensible para el Uruguay que la que mantenemos con la Argentina. Basta repasar los últimos años del conflicto (recientemente, aparentemente resuelto) por la instalación de industrias de pasta de celulosa en territorio uruguayo sobre el río Uruguay.

Baste repasar cuidadosamente esta amarga experiencia, para darnos cuenta de la importancia estratégica que para nuestra seguridad como Nación y para la seguridad regional y para la evolución franca deseable del MER.CO.SUR., como un bloque económico y político serio, tienen dentro de él, las relaciones del Uruguay con la República Argentina.

Parte sustantiva de esta relación se basa en el manejo de los recursos compartidos, como es el río Uruguay y parte por lo tanto relativa a la generación de energía eléctrica, al transporte de la misma por las redes argentinas. Este último aspecto por ejemplo es determinante para la puesta en práctica o no, del protocolo vigente con la República del Paraguay de compra de energía eléctrica desde Uruguay a este país.

Como decíamos el gas natural argentino o el gas natural boliviano, como la energía eléctrica paraguaya, debe ser transportado por territorio argentino y por los gasoductos construidos por empresas de este país, sujetas a su ordenamiento jurídico y a sus estrategias, políticas y prioridades.

Otra línea seguida por el Uruguay en los últimos 20 años para diversificar su matriz energética (mejor sería diversificar fuentes de abastecimiento) ha sido la interconexión eléctrica con el Brasil, y una vez más baste recordar la oposición sistemática de la diplomacia Argentina a facilitarle al Uruguay el uso de los fondos del FOCEM²

Todo lo dicho no obsta para expresar nuestro más sincero y profundo respeto, cariño y admiración al Pueblo y la Nación Argentina. Somos tributarios de una misma historia, de un proceso político de raíz federalista con amplios puntos de contacto, en el pasado, en el presente y especialmente hacia el futuro, en un contexto de relaciones internacionales globalizadas.

Pero en la larga y azarosa vida de las naciones hay momentos y momentos, y un país pequeño como el Uruguay no tiene otra alternativa que refugiarse en las seguridades jurídicas de los tratados, de los acuerdos internacionales, del derecho internacional y al mismo tiempo desarrollar inteligentemente estrategias de sobrevivencia y desarrollo nacional que lo independicen lo más posible de recursos sobre los que deciden otros.

Por allí también va el razonamiento de la energía como factor de desarrollo estratégico, clave para nuestra seguridad como país y factor clave también para la seguridad

² Fondos de Convergencia Estructural del MER.CO.SUR.

y el desarrollo de un proceso de integración regional apoyado en la cooperación y complementación entre las naciones y no en un mero e imperfecto acuerdo comercial.

Aparece entonces en este escenario la impostergable necesidad de diversificación de nuestra matriz y de las energías renovables como una alternativa (siempre presente), pero ahora descubierta por razones económicas, ambientales, tecnológicas y políticas.

Las energías generadas a partir de fuentes renovables, son una alternativa muy útil para cualquier país que quiere desarrollarse y crecer soberanamente, en forma competitiva y en un ambiente limpio, pero los son aún más para el Uruguay por su especial situación geopolítica, económica, social y por su inserción económica internacional.

LA MATRIZ HOY Y LOS LÍMITES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Ya hemos comentado que si la energía es un factor estratégico para cualquier nación del mundo en el cual sustentar su desarrollo, crecimiento, calidad de vida de sus ciudadanos y soberanía, para el Uruguay es aún más sensible pues somos a la fecha, importadores netos de energía y nuestro modelo de desarrollo se apoya en este factor para producir, competir y crecer.

La matriz energética actual se basa en un 65 % en el petróleo, que es la fuente más compleja desde varios puntos de vista. Lo es desde sus implicancias ambientales. Genera contaminación ambiental y a su utilización y resultados, se le adjudica en gran medida el llamado “efecto invernadero”. Por otro lado los países proveedores están en su gran mayoría sujetos a conflictos políticos y graves tensiones sociales, lo cual aumenta aún más la incertidumbre en cuanto al suministro y especialmente los vaivenes de precios y mercado.

Vale decir, a modo de referencia, que en la matriz energética mundial el aporte del petróleo es en promedio del 36 %.

Con grandes márgenes de variación, la energía proveniente de fuentes hídricas, según la Dirección Nacional de Energía y Tecnología Nuclear (D.N.E.T.N.), aporta entre un 9 % en años críticos en relación a la distribución de lluvias y trepa hasta un 26 % en años con buenos aportes de lluvias.

El 16 % de la energía se genera a partir de biomasa, especialmente leña.

Uruguay está comprando energía eléctrica y gas natural a la República Argentina, ambas categorías participan en alrededor del 10 %, en la matriz energética nacional.

Por otro lado Uruguay espera crecer según estimaciones y metas del Gobierno a una tasa promedio no menor al 4 % anual en los próximos años, en la medida que el contexto internacional para la producción de alimentos y venta de commodities siga las actuales tendencias. Para sustentar este crecimiento, el país debe ampliar su oferta energética y diversificar su matriz, pues al mismo tiempo el Gobierno y los compromisos internacionales asumidos, implican al menos no aumentar la contaminación ambiental y trabajar con energías limpias.

En términos de soberanía la orientación estratégica para la política energética y de desarrollo implicaría tomar decisiones para tornarnos más independientes de la energía importada, que si hacemos una suma rápida supera (aunque con variaciones relativas entre años), el 75 % del total de la energía consumida.

El régimen de lluvias y las importaciones (más precisamente de petróleo), se vuelven variables compensatorias en la matriz nacional.

Desde el punto de vista del consumo, el sector más intensivo en uso de energía en el Uruguay es el transporte que representa del orden del 35 % del total del consumo global a nivel nacional. Le sigue el sector residencial con el 28 % (básicamente leña y energía eléctrica suman cerca del 90 % dentro de este sector), luego la industria con el 22 % (básicamente fuel oil), comercio y servicios el 9 % y el sector agropecuario y la pesca representaban el 8 % del consumo energético nacional.

Estas cifras que aportaba la D.N.E.T.N. para el año 2006, son cambiantes y obviamente como ya hemos visto siguen casi linealmente la tendencia de crecimiento del P.B.I., por lo cual la tendencia de los últimos años es a un crecimiento de la demanda de energía anual del orden del 3.6 %.

Al crecer la agricultura (actividad intensiva en el uso de energía, crece en forma directa la demanda), lo mismo ocurre con el transporte que crece con mayores niveles de actividad económica y productiva, y con la industria, aunque en este caso las tasas son menores.

La importancia del sector residencial nos lleva a otro tema íntimamente vinculado a la política energética, o para ser más precisos debe formar parte de la misma y que es la política de eficiencia energética y que se relaciona con los patrones de uso social y domiciliario, con las tecnologías y regulaciones referidas a motores y aparatos de uso doméstico, el uso de técnicas y materiales de construcción que contemplen la eficiencia en el uso de la energía para calefacción y refrigeración ambiente. Finalmente con la educación y la construcción de pautas culturales que privilegien el uso eficiente de este factor estratégico.

Asimismo la evolución tecnológica, la disponibilidad de tecnologías apropiadas, equipamiento adaptado y económicamente accesible a los niveles de requerimiento nacionales y en general la adecuación a nuestras características como país y sociedad permitiría, modernizando las regulaciones, incorporar también en este sector fuentes renovables de generación para uso residencial.

En estos últimos años el Gobierno a través de la D.N.E.T.N. ha dado pasos claros en este sentido adecuando la regulación (junto con la U.T.E.³), a los efectos de poder incorporar a la generación de energía de uso doméstico y residencial, la energía solar y la minigeneración eólica.

Como corolario de este capítulo no es muy difícil concluir que con la actual configuración de la matriz energética nacional, la matriz de consumo y las pautas sociales del mismo, estamos en problemas para sustentar los guarismos esperados y esperables de crecimiento del país, tal como decíamos al principio de este artículo.

³ Usinas Termoeléctricas del Estado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA MATERIA

Desde el punto de vista institucional y político durante décadas el ministerio sectorial (M.I.E.M.⁴) delegó “de facto” en las empresas públicas U.T.E. y A.N.C.A.P.⁵ la política energética nacional. No obstante en las tres últimas administraciones de gobierno (2000/2005/2010) el M.I.E.M. fue fortalecido técnica y políticamente para cumplir con el cometido institucional de orientar, diseñar y aplicar las políticas públicas y sus instrumentos en materia energética, regulando los mercados y poniendo a las empresas públicas a operar en los mismos, a pesar de su carácter aún monopólico, en múltiples fases de su actividad.

En los últimos años han aparecido nuevas alternativas tecnológicas, económicas y ambientales para la generación de energía desde fuentes renovables. No obstante en esta materia aún no están debidamente conformados los mercados y la política regulatoria aún está perfeccionándose. No está claro si la estrategia será mantener rígidamente los monopolios, en materia de generación y distribución, o si dejar operar más libremente a los actores en los mercados (si no se hace nada efectivamente en contra de esta tendencia, en los hechos el mercado monopólico perdurará, dadas las asimetrías en capacidad negociadora, entre las empresas públicas y los incipientes operadores privados). Habrá también que decidir y emitir señales con claridad a los operadores, en cuanto a si apostar a la generación con fuentes distribuidas o a mantener una forma de generación concentrada y en este sentido cómo van a operar los generadores y distribuidores, cada uno en su función.

Las nuevas fuentes que se han venido investigando y desarrollado en Uruguay han sido la energía generada a partir de la biomasa (cáscara de arroz, residuos del bosque, residuos de los aserraderos, residuos urbanos domiciliarios, residuos y efluentes industriales y/o productivos), presentan potencialidades, pero aún muchas incertidumbres que provienen del acceso a tecnologías competitivas, a regulaciones que permitan ampliar el vínculo económico y comercial entre una multiplicidad de consumidores y un mayor número de generadores, que los que operan hasta el momento en el mercado.

En relación a la energía eólica, solar fotovoltaica, micro y mini turbinas de generación hídrica y la producción de biocombustibles líquidos, etanol y biodiesel, para cada una de estas modalidades o fuentes, el Gobierno a través de la D.N.E.T.N. ha tomado definiciones estratégicas.

En el caso de los biocombustibles existe ya una legislación (perfectible, a mi juicio) y en otros casos ya existen proyectos piloto y/o comerciales en marcha, como por ejemplo en el caso de la generación eólica.

Por otro lado el Gobierno ha puesto también sobre la mesa derogar la prohibición legal de la generación de energía atómica, como forma de acceder a una mayor cantidad, calidad de energía, diversificando así la matriz y atendiendo a la demanda de crecimiento.

Las autoridades de Gobierno tienen presente que la política tiene que contemplar la necesidad de crecimiento de la oferta energética que demanda el crecimiento económico y al mismo tiempo el desarrollo limpio, sin afectar el medio ambiente y reforzando la “imagen

⁴ Ministerio de Industria, Energía y Minería.

⁵ Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland.

de Uruguay Natural” con la cual el país se presenta ante el mundo como proveedor de alimentos, fibras y servicios turísticos. Más allá del juicio que nos merezca esta estrategia y las expectativas sobre sus resultados finales, si esta existe y hasta que la misma no sea revisada, las diversas políticas de inversión y desarrollo (en este caso energético) deberán alinearse a ella.

No obstante como toda definición política, apostar a las fuentes renovables para generar energía y dentro de éstas apostar por ejemplo a la producción de agro y bio combustibles en sustitución del petróleo, tiene sus bemoles que también hay que considerar.

Destinar áreas de la producción agrícola a producir granos para combustibles, choca por un lado con un enfoque ético respecto del uso del factor tierra (finito) con este destino, reduciendo la superficie destinada a la producción de alimentos.

Reducir la producción de alimentos, a pesar que el Uruguay tiene asegurada con creces la alimentación de su población (en términos generales), ya que produce excedentes para el mundo, tiene como decíamos implicancias éticas que desde la política no es posible soslayar.

También tiene implicancias de mercado, pues en la medida que la función producción está en manos de empresarios (agricultores) libres, operando en un mercado abierto que se rige por la paridad de exportación, la aplicación del suelo y los granos producidos orientados hacia la producción de biocombustibles dependerá de la relación de precios internos para los granos y para los biocombustibles (impuestos por una legislación a mi juicio aún muy intervencionista, en función de la protección de la posición monopólica de A.N.C.A.P.) y de los precios de esos mismos granos en los mercados internacionales.

Asimismo y dado que los alimentos se tranzan en los mercados internacionales y especialmente los oleaginosos, en la medida que los precios internacionales sean estimulantes los granos irían hacia esos destinos y difícilmente se quedarán para producir combustibles. Esta realidad genera la pregunta sobre cómo debería actuar la política en este sentido y si la legislación hoy vigente y las regulaciones emergentes de la misma son idóneas para estimular el crecimiento de la oferta de biocombustibles en el Uruguay y su incorporación en sustitución del petróleo, en el sector del transporte y en el sector de la producción agropecuaria.

La comisión interpartidaria creada a comienzos de este año antes de instalarse el nuevo Gobierno Nacional que preside el señor José Mujica, llega a acuerdos históricos y relevantes en esta materia, realizando una serie de recomendaciones de política pública muy importantes tomando en cuenta cuatro ejes de análisis. El institucional y regulatorio, el de la demanda de energía, el de la oferta y el social. Se menciona en el informe de dicha comisión la importancia de estimular pautas de consumo y crear regulaciones virtuosas en materia de eficiencia energética, superando la coyuntura y el corto plazo, y encarando temas claves como las nuevas tecnologías de uso en la construcción, y la educación para consolidar nuevas pautas de consumo en la población.

En materia de oferta se plantea la diversificación de la matriz, disminuyendo la dependencia, a partir de mantener el gas natural como fuente deseable, pero incorporando una inversión estratégica como la planta de regasificación, lo que daría mayor estabilidad al

uso de esta fuente, más allá de los proveedores inmediatos de la región, Argentina y Bolivia, cuyas dificultades ya hemos analizado. No significa esto no contar con estos proveedores sino que incorporando otros al mercado, se torna más segura y competitiva la fuente energética, gas natural, para el país (amortización de obras de infraestructura, costo y divisas aplicadas a su importación) y para las empresas (amortización de equipos, costo y fiabilidad del servicio).

La Comisión plantea con claridad encarar acciones en materia de tecnologías disponibles y acceso a nuevas inversiones y apertura del mercado para la generación de energía de fuentes como el uso de residuos sólidos, la energía eólica, la minigeneración hidráulica y los biocombustibles.

Como ya hemos dicho, en las dos últimas administraciones de gobierno (2000/2004, 2005/2009) y lo que va de la actual, la D.N.E.T.N. ha ido cobrando un papel cada vez más relevante en materia de generación de propuestas de política pública, asumiendo un liderazgo interesante dado que el mismo se apoya en idoneidad técnica reconocida de sus autoridades y personal técnico, en la búsqueda del diálogo y participación con los sectores empresariales, con los sectores políticos y con la ciudadanía a través de una participación ordenada con información hacia la opinión pública.

Esta nueva situación no es para nada menor dado que vino a modificar una realidad (ya comentada) en la cual el centro de la política energética del país por muchas décadas estuvo ubicada en sus empresas públicas U.T.E. y A.N.C.A.P., donde por ende se desarrollaron más las capacidades técnicas y las inversiones en materia de formación de recursos humanos.

En este sentido los principales lineamientos de la política pública en materia energética, hoy toman muy en cuenta las preocupaciones comentadas al inicio de este artículo en cuanto a la posibilidad cierta de ejercer nuestra soberanía en materia de desarrollo energético, de respaldar con seguridad y comodidad las pautas esperadas de crecimiento económico nacional, y de impulsar un modelo de desarrollo limpio en equilibrio con el ambiente.

En forma muy resumida la política y las actividades de la D.N.E.T.N., se plantea acciones referidas al desarrollo de capacidades en el plano empresarial, público y privado. En el de la política y diseño de instrumentos de intervención, tanto de estímulo como de carácter regulatorios. En el sector de la “academia” procurando profundizar el desarrollo C&T. También y de manera muy especial en el sector de la educación en general, generalizando los conocimientos sobre la importancia de tener pautas culturales, de consumo y manejo eficiente de la energía que utilizamos para nuestras actividades laborales, productiva y nuestra calidad de vida.

Se han definido metas claras y alcanzables en cuanto a la introducción de las ER´s en la matriz energética, planteando por ejemplo introducir entre 200/300 MW de generación eólica para el año 2015; 200 MW de biomasa y 50 MW de hidráulica para el mismo año.

La política vigente plantea avanzar efectivamente en la incorporación de los Biocombustibles en las mezclas con los derivados del petróleo como lo indica la legislación vigente. Se plantea además maximizar las inversiones ya realizadas en materia de

infraestructura para transportar el gas natural e introducirlo desde los países vecinos, complementándolo con una planta de regasificación en territorio nacional que permita diversificar los proveedores, darle continuidad y fiabilidad al servicio y bajar costos fijos y operativos por un uso más intensivo del recurso y la infraestructura.

Ya están en camino nuevas regulaciones que estimulan las modalidades de cogeneración. Finalmente la política energética hoy se plantea metas concretas para avanzar con los estudios técnicos, los acuerdos políticos y la legitimación ciudadana para incorporar la energía nuclear a la generación eléctrica.

Asimismo me parece muy interesante comentar el abordaje que se realiza del sector transporte, proponiendo el estudio de realizar cambios en la estructura de los modos de transporte más utilizados, atendiendo (entre otros factores) a la eficiencia económica derivada del valor del producto a transportar y el uso de energía por unidad de producto transportado.

También la incorporación de nuevas fuentes de energía para el transporte facilitando a partir de estímulos de diverso tipo, la inversión privada para la producción y uso de motores con utilización de energía eléctrica y mezclas con porcentajes cada vez mayores de biocombustibles.

Finalmente la política en esta materia se propone diseñar y aplicar nuevas pautas de uso y consumo de energía doméstica a partir de un sistema de premios y castigo en relación a la eficiencia energética implícita en los procesos.

Los desafíos parecen mayúsculos, pero por primera vez en muchos años el contexto político parece muy favorable, es el momento de aprovecharlo.

FRENTE AL ESCENARIO DE PARTIDA, LOS DESAFÍOS

Solo para condensar en forma muy esquemática nuestro punto de partida, diríamos que la política pública en materia de energía y dentro de ésta la incorporación efectiva y significativa de las energías renovables a la matriz, deben contemplar los siguientes aspectos:

- Las metas de crecimiento económico sostenido para el Uruguay en los próximos años y un modelo de desarrollo y producción con mayor demanda energética.
- Necesidad de nuevas fuentes de energía que diversifiquen la oferta y hagan el sistema menos dependiente de los combustibles fósiles importados y reduzcan la contaminación ambiental.
- Necesidad de aumentar la competitividad de la economía en general y las empresas en particular.
- La actual matriz energética nacional, la oferta energética, fuentes y costos de la energía.
- Evolución y precios relativos del petróleo.

- Las políticas relativas a la conservación del medio ambiente, mitigación del cambio climático, reducción de emisiones de CO₂.
- El grado de desarrollo relativo de las diferentes fuentes renovables de energía, las tecnologías disponibles, las empresas y operadores en sus respectivos mercados incipientes.

Por lo tanto en una proyección futura a 20 años y manteniendo las premisas más arriba indicadas, parecería que el desarrollo de las fuentes renovables de energía para aumentar su participación en la matriz energética nacional y alinearla y aún superar la participación de las renovables en la matriz mundial, es una estrategia política plausible y más aún, necesaria.

Los mayores desafíos entonces son, por un lado el acceso a la tecnología, la adaptación y adopción, por lo cual el sector académico y de la C&T nacional tiene un papel relevantísimo en la política energética nacional, y por otro las regulaciones que sin abdicar del papel orientador del estado, reduzca el peso de los monopolios públicos y permita abrir y crear nuevos mercados para los operadores de fuentes renovables de energía.

Como colofón de este somero análisis creo que vale la pena enfatizar una vez más la toma de conciencia en los sectores políticos, empresariales y sociales de la importancia estratégica de las políticas en materia de desarrollo energético en el Uruguay y especialmente la amplitud de aspectos y áreas del conocimiento que es necesario tomar en cuenta y relacionar en forma sistémica. En este contexto es necesario, además de tener una orientación político/estratégica de largo plazo (25 ó 30 años), realizar ejercicios de prospectiva periódicos que habiliten a una revisión objetiva de la misma (cada 5 años) a la luz de los cambios tecnológicos, económicos y aún geopolíticos.-

BIBLIOGRAFÍA

- Prospectiva Tecnológica Horizonte 2015. Convenio Presidencia de la República / ONUDI – Facultad de Ingeniería, U.DE.LA.R. (2004).
- M.I.E.M./D.N.E.T.N. – Informe Matriz Energética (2006).
- PENCYT - Documentos Sectoriales (Área Energía – Informe Final, Ramón Mendez Galain), febrero 2008.
- PENCYT – Lineamientos fundamentales para la discusión. Equipo operativo del Gabinete Productivo, abril 2007.
- Documento de la Comisión Multipartidaria, 2010.
- Política Energética 2005/2030 M.I.E.M. – D.N.E.T.N. (2010).
- Observatorio sobre Energías Renovables /D.N.E.T.N./O.N.U.D.I. - Documentos de trabajo (2009/2010).



LA FUERZA DEL ESPÍRITU

Raúl Sampedro¹

Se ha dicho que: “no hay países grandes ni países chicos. Hay pueblos débiles y pueblos con grandeza. La Fuerza Espiritual de cada uno, hace la diferencia”.

“Nada tenemos que esperar sino de nosotros mismos”.

General Artigas.²

Esta idea, inserta en una comunicación dirigida por el Gral. Artigas a Martín Güemes desde Purificación, el 5 de febrero de 1816, ya había sido expresada en una nota al Gobernador de Corrientes de fecha 14 de noviembre de 1811.³

Refleja la evolución que se va produciendo en su espíritu ante las permanentes “intrigas” (como él las denomina y que nosotros llamaríamos, directamente, traiciones) de la dirigencia porteña.

Han ocurrido ya el armisticio de octubre de 1811, el enfrentamiento con Sarratea y los sucesivos Directores. Está por materializarse la invasión portuguesa, promovida por Buenos Aires.

En la oración inaugural del Congreso de Abril expresa: “...*Las circunstancias tristes a que nos vimos reducidos por el expulso Sarratea, después de sus violaciones en el Ayuí, eran un reproche tristísimo a nuestra confianza desmedida...*”⁴

Y en sendas comunicaciones a la Junta Gubernativa del Paraguay, del 21 de setiembre de 1812 y del 7 de diciembre de 1811 respectivamente, se había hecho el mismo reproche: “... *los orientales... nunca pudieron figurarse hallar su desgracia en el seno mismo de sus hermanos...*”⁵. Ni que “... *una mano protectora a la que se entregaban confiados, había de ser la que les condujese de nuevo a doblegar la cerviz bajo el cetro de la tiranía*”⁶.

¹ Oficial General de la Fuerza Aérea Uruguaya dónde culminó su carrera profesional como Comandante en Jefe, pasando a situación de retiro en 1995. Completó su formación académica en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, obteniendo el título de Escribano Público en 1970. Ha ejercido la docencia en los institutos de Formación Profesional de las FF.AA. como Profesor de Sociología, de Historia de las Ideas y de Estrategia Nacional. Dictó conferencias de su especialidad en la Facultad de Derecho, en el Instituto de Estudios de Servicio Exterior, en el C.AL.E.N. y en el Poder Legislativo de la R.O.U. Actualmente integra la Junta Consultiva Estratégica del C.AL.E.N. sampedro@adinet.com.uy
Fecha de presentación del artículo: julio de 2010.

² Archivo Artigas. Tomo vigésimo noveno, pág. 314; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=7.

³ Archivo Artigas. Tomo Sexto, pág. 31; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=6.

⁴ Archivo Artigas. Tomo Undécimo, pág. 74; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=6.

⁵ Archivo Artigas. Tomo Noveno, pág. 54; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=6.

⁶ Archivo Artigas. Tomo Sexto, pág. 79; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=6.

Y faltaba la traición final, la invasión portuguesa promovida en 1816, primero por Balcarce y luego por Pueyrredón y gestionada por Manuel García. El mismo que, en 1826, después de las victorias de Ituzaingó y Juncal, firma una convención entregando la Banda Oriental al Imperio del Brasil. Hubo constancia en los enemigos del pueblo oriental.

No pretendemos hacer una narración con el rigor de un historiador, cosa que no somos. Sólo queremos recordar que este pueblo sufrió la traición de quienes se decían, ya entonces, hermanos. Y ello le significó no sólo miseria y dolor durante el Éxodo, sino también sufrir el dominio extranjero y perder su libertad.

Y así aprendió que sólo en él se encontraba la raíz de su libertad y su felicidad. Y esa sublime convicción, aprendida del magisterio del Héroe y de la experiencia vivida, explican la aventura heroica de los 33 orientales, desafiando al Imperio. Rincón, Sarandí y Misiones son victorias regadas únicamente con sangre oriental. Y en Ituzaingó, son las cargas empecinadas de Lavalleja, junto con los esfuerzos de Oribe, Garzón y otros orientales los que forjaron la victoria.

Y solos, siguieron los orientales, construyendo, día a día, su felicidad, siempre basada en su libertad.

Y esa visión de soledad en la construcción de su destino no es expresión de un orgullo excluyente, sino de fe en ese “nosotros”, ese pueblo oriental que estaba en el centro de los “afanes y desvelos” del prócer.

Esa conciencia colectiva se formó, en el dolor y las miserias de las luchas por la libertad y la independencia. Y así nació la nacionalidad oriental.

Identidad que no es expresión de un malsano sentimiento de superioridad sino de sentirse diferente y desear fervorosamente continuar siendo diferentes, porque en ello está nuestra felicidad.

Y es su continuidad histórica, “... la persistencia de la nacionalidad oriental, su consolidación y sus progresos, en medio de desastres capaces de aniquilar un organismo que no estuviera destinado a prevalecer y perdurar con gloria en el mundo”, como expresaba Rodó,⁷ lo que nos hace a los orientales sentir que tenemos un pasado que nos llena de orgullo, un presente que nos desafía y un futuro que nos pertenece.

Se intuye fácilmente, que ese sentimiento de identidad surja y se afirme, como voluntad de existir, en un grupo humano que es agredido como tal, no a cada uno de sus integrantes. La identidad tiene entonces un doble reconocimiento. Me siento diferente y me ven diferente.

En la prueba diaria, en el desafío por la supervivencia, el grupo fortalece su conciencia colectiva.

La identidad construye una visión de su futuro, un proyecto de vida, individual y colectiva.

Y es esa visión la que impulsa y conduce al grupo, que a esta altura se ha convertido en Nación.

⁷ RODÓ, José E. “Obras Completas”, pág. 1184; Ed. Aguilar. Madrid, 1967.

¿Pero qué ocurre en la paz, cuando la amenaza exterior no nos incita a unirnos y a defender nuestra existencia, como entidad política diferente en el concierto de las demás naciones?

Coinciden varios autores, que hoy día, esa identidad se ve amenazada y debilitada por la existencia de una serie de fenómenos contemporáneos.

En primer lugar, el concepto de Nación y la actitud de los pueblos que lo defienden con firmeza –nacionalismos– luego de las experiencias que culminaron en la Segunda Guerra Mundial así como por la existencia de ideologías que profesaban el internacionalismo, sufrieron una fuerte presión, tendientes a su descrédito. En segundo lugar se generaron, con mucha fuerza, corrientes de opinión pública, propiciando la creación, ya sea en el campo político, militar o económico, de entidades multinacionales. La Integración era la palabra de orden en el campo internacional. Surgieron así esa infinita serie de siglas que identifican todos estos procesos multilaterales: NN.UU., O.E.A., MER.CO.SUR., U.NA.SUR., etc., etc., etc.

Todos ellos suponen, necesariamente, cierta confusión y debilitamiento en el sistema de lealtades de los pueblos involucrados.

En tercer lugar, la economía global, con la universalización del comercio y de los flujos financieros.

Por último, pero quizás el más importante para el tema que estamos considerando, el adelanto científico-tecnológico de las comunicaciones.

A través de los diversos sistemas de comunicación todos somos ciudadanos de una misma través universal, y vivimos en tiempo real los acontecimientos que ocurren en cualquier parte del planeta.

Todos estos fenómenos van generando una especie de supranacionalidad, donde las fronteras nacionales se van desdibujando.

Surge una cultura global, basada en un sistema de valores también global, en desmedro de los propios de cada sociedad nacional.

Lo curioso de todo este proceso es que, simultáneamente, se ha generado una actitud de rechazo a esta universalización, buscando reafirmar las diferencias. Han surgido así grupos humanos, dentro de naciones constituidas y a veces por encima de sus fronteras, que reclaman una identidad propia, basada en la historia, en la religión, en un grupo étnico, distinto al mayoritario o en una localización geográfica. El reclamo del reconocimiento, mayoritariamente expresado en forma violenta, de esa identidad supone, la mayoría de las veces, afectar los intereses de otros grupos y está en la raíz de la mayoría de los conflictos de finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Hoy las guerras difícilmente sean entre Estados. Son las minorías las que luchan, independientemente de éstos, sin aceptar límites en sus métodos de lucha.

La fortaleza del espíritu de una Nación, repetimos, se basa en la profunda convicción de todos y cada uno de sus integrantes, en considerar que la vida en su seno, es la forma superior de lograr su felicidad.

Por eso quiere vivir en ella y está dispuesto a realizar los sacrificios que sean necesarios para hacerlo. Voluntad de existir y resistir ante cualquier amenaza a su libre existencia.

Esta convicción, este sentimiento, –es ambas cosas, porque está en la mente pero también vive en el corazón– se generó en la experiencia histórica que dio nacimiento a la Nación.

Hoy, requiere de un esfuerzo permanente, no sólo para mantenerlo sino también fortalecerlo.

Ese esfuerzo debe apoyarse en tres pilares fundamentales: la familia, la escuela y la sociedad.

Ellos son los espacios en los cuales los hombres, sucesiva y simultáneamente, desarrollarán su vida, recibiendo los valores y el conocimiento que les darán el impulso vital para el logro de sus objetivos, individuales y colectivos.

Es en el entorno familiar donde, desde el momento de su nacimiento, va a recibir, conciente o inconcientemente, las nociones básicas sobre el bien y el mal, sus obligaciones y derechos, sus responsabilidades, consigo mismo, y con los demás individuos.

Es en la familia donde se le habla por primera vez sobre los sentimientos de respeto, solidaridad y caridad con los otros. Y así aprenderá que los “otros”, por encima de todas las diferencias que circunstancialmente puedan existir, son esencialmente iguales a “nosotros”. Y esta es la primera lección que recibirá, sin saberlo, sobre qué es la democracia.

Estos conceptos deben ser incorporados de manera de integrar firmemente la personalidad individual. Si no es así, si se pierde este momento, difícilmente se recupere más adelante.

Después se podrá desarrollar, fortalecer estas ideas, estos valores, estos sentimientos. Pero para ello ya deben estar incorporados –es decir comprendidos y aceptados– en el espíritu de cada hombre.

Es en la escuela, y bajo esta denominación incluimos todo el sistema formal de educación, donde todos los valores aprendidos en la familia, serán afirmados por medio de su fundamentación lógica.

Lo más importante de esta etapa es la concientización de su pertenencia a un grupo, que excede en mucho los límites estrechos de la familia y su entorno. De su sociabilidad, como carácter esencial y definidor de su condición humana.

Conoce así la historia de ese grupo, que de ahora en adelante será “su” historia, y la visión que éste tiene de su futuro, que le permite comprender sus responsabilidades en el presente.

En definitiva, ha adquirido y aceptado su identidad. Y el orgullo que de ella se deriva.

Y la familia sigue jugando un papel fundamental, porque es en la interacción familia-escuela donde el conocimiento, en el plano intelectual y ético, se va desarrollando y fortaleciendo.

Finalmente, es en su vida en “su” sociedad, donde deberá encontrar las condiciones que le permitan desarrollarse como persona, contribuyendo al esfuerzo colectivo por la conquista del futuro.

El marco institucional de la sociedad, en lo político, en lo económico y en lo social, es donde se deben dar esas condiciones para el total desarrollo personal y colectivo.

Únicamente un sistema democrático pleno, en los tres órdenes, puede asegurar esa totalidad del hombre y la sociedad.

Resulta evidente que cuando ello se logra, el espíritu nacional se encuentra potenciado al máximo, como un resorte pronto para proyectarse ante cualquier amenaza a la existencia, a la supervivencia del grupo, que es su objetivo primero y absoluto.

Y no cualquier subsistencia. Es la existencia en libertad, con plena soberanía. La libertad es condición esencial de existencia.

Por las razones que hemos expuesto consideramos que debe ser preocupación fundamental, no sólo de la dirigencia política del país, sino de la sociedad toda, individual y colectivamente, el cuidado y fortalecimiento permanente de la familia, la escuela y la naturaleza democrática de la sociedad.

Sólo así el espíritu nacional tendrá la fortaleza necesaria y suficiente para enfrentar cualquier desafío, de la naturaleza e intensidad que fuere, que ponga en peligro la existencia libre y soberana de la Nación.

Y podrá así responder, como lo ha hecho siempre a lo largo de toda su historia, al llamado de Artigas: “... *A la empresa compatriotas que el triunfo es nuestro: vencer o morir sea nuestra cifra; y tiemblen, tiemblen esos tiranos de haber excitado nuestro enojo, sin advertir que los americanos del sur, están dispuestos a defender su patria y a morir antes con honor, que vivir con ignominia en afrentoso cautiverio*”⁸.

“Libertad o muerte”, como un eco responden Lavalleja y sus Treinta y Tres.

Y con esa fe recibida -vivir en libertad o no vivir- hemos pasado los orientales por la Historia.

Ojalá que siempre sea así. Si no, que la Historia nos lo demande.-

BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVO ARTIGAS; Tomos Cuarto, Sexto, Noveno, Undécimo y vigésimo noveno. En “*La Biblioteca Artiguista*”, en <http://www.artigas.org.uy/index.html> visitada en junio de 2010.

BAUD, Jacques. “*La guerre asymétrique*”. Ed. Du Rocher. France, 2003.

CASTELLS, Manuel y SERRA, Narcis. Eds. “*Guerra y paz en el siglo XXI*”. Ed. Tusquets. Barcelona, 2003.

FERNÁNDEZ, Miguel. Coronel en situación de retiro. “*El principio de soberanía*”. Revista El Soldado. Centro Militar, 2009.

KALDOR, Mary. “*Las nuevas guerras*”. Ed. Tusquets. Barcelona, 2001.

RODÓ, José E. “*Obras completas*”. Ed. Aguilar. Madrid, 1967.

SCHNAPPER, Dominique y otros. “*Identité et mémoire*”. Ed. Dumas-Titoulet. France, 2007.



⁸ Archivo Artigas. Tomo Cuarto, pág. 300; en www.artigas.org.uy/bibliotecas/ba/index.php?pag=6.



Pensamiento



“Para buscar la verdad, unos, los más, recomiendan ponerse entre las tesis contrarias, buscando entre ellas un “justo medio”. Y alguien recomienda lo opuesto: tomar de las dos teorías la más verdadera, y extremarla todavía, hasta hacerla coincidir del todo con la verdad.

Falso todo eso: La verdad se ha de buscar directamente, y con independencia de las teorías; y, en cuanto a su relación con éstas, pueden ocurrir tres casos:

A veces, queda entre dos tesis ya sostenidas; otras veces, (cuando no coincide con alguna de ellas) puede ocurrir que extreme alguna; y otras veces todavía, y es el caso más interesante y el que quedaba afuera, otras veces todavía resulta que no había sido formulada.

Lo único es que en muchos casos (sin duda frecuentes) el primero: el de buscar el “justo medio”, es un eficaz procedimiento empírico de tantear la verdad.

Pero nada más que eso”

**Extractado de “FERMENTARIO”
de Carlos Vaz Ferreira**



Imprenta Matutina S.A.
Depósito Legal 345423
Noviembre de 2010



ISSN 0797-4604