

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**101**

**LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD  
Y DEFENSA EN LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA**

**ABSTRACT  
IN ENGLISH**

**MINISTERIO DE DEFENSA**



**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL**



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**101**

**LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD  
Y DEFENSA EN LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA**

Enero, 2008

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-08-040-3 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-394-5

Depósito Legal: M-11379-2008

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: febrero 2008

NIPO: 076-08-039-0 (edición en línea)



**LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA  
EN LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA**



## SUMARIO

	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN .....	9
<i>Por Víctor Suances Pardo</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
RETOS Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LOS PROBLEMAS INTERNOS .....	17
<i>Por Carlos Malamud Rikles</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
¿REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA DEFENSA?.....	39
<i>Por Sonia Alda Mejías</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESFUERZO ECONÓMICO EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN .....	67
<i>Por Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
COMPONENTE EDUCATIVO EN EL ESTAMENTO MILITAR .....	107
<i>Por Javier Álvarez Veloso</i>	

	<u>Página</u>
<i>Capítulo quinto</i>	
EL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS REPERCUSIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL.....	151
<i>Por Enrique Vega Fernández</i>	
CONCLUSIONES .....	191
<i>Por Víctor Suances Pardo</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	197
ABSTRACT .....	199
ÍNDICE .....	203

# **INTRODUCCIÓN**





## INTRODUCCIÓN

Por VÍCTOR SUANZES PARDO

*Analizar la evolución de la seguridad y la defensa en Iberoamérica en su conjunto es labor, sin ninguna duda apasionante para los que de alguna manera con mayor o menor intensidad se han dedicado a temas relacionados con la defensa, pero al mismo tiempo es de una enorme complejidad, y ello debido a la enorme diversidad de regiones, subregiones y países que con una fuerte personalidad propia y unas características políticas, sociales y económicas extraordinariamente diferenciadas que, aunque teniendo un común denominador (lengua, historia, tradición, etc.), presentan un mosaico de difícil parangón en nuestro mundo actual.*

*Desde la óptica del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), de sus colaboradores, y en definitiva del Ministerio de Defensa del Reino de España, pudiera parecer en un principio que el interés por todo lo relacionado con la defensa y la seguridad en Iberoamérica debería ser relativo y, hasta cierto punto, ello no carecería de sentido teniendo en cuenta que, en el momento actual España está poniendo su atención y participando, en situaciones coyunturales que afectan a su seguridad y consecuentemente a los intereses nacionales mediante diferentes tipos de actividades que se desarrollan en teatros que la mayoría de las veces poco o nada tienen que ver con el mundo iberoamericano, y responden a su política de defensa de la que dimanar, entre otros, nuestros compromisos de obligado cumplimiento y relativos a nuestra pertenencia a organizaciones internacionales (Organización de Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte, Unión Europea, Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea, etc.), así como aquellos contraídos con nuestros aliados y amigos.*

*Si este razonamiento lo hubiésemos expuesto hace unos 20 o 30 años, quizás esa hipotética falta de interés hubiese tenido cierta justificación; es decir: nos hubiéramos preguntado ¿qué tenemos nosotros que ver con los problemas de la seguridad y la defensa en América Latina si, a pesar de los incuestionables lazos que nos unen, la distancia que nos separa es enorme y aquellos queridos países pasan por vicisitudes diferentes a las nuestras y que, consiguientemente, no nos afectan?*

*Hoy en día, y creo que de eso debemos alegrarnos, las cosas han cambiado, y de ahí que pretendamos adentrarnos en un mundo tan complejo como variopinto que incrementa rápidamente su peso específico en el concierto de las naciones, que posee un enorme potencial económico y social, una gran riqueza espiritual y cultural y que, a pesar de su inmensidad y de contar con naciones de una gran importancia emergente, puede llegar a constituir una comunidad de naciones, que con más lazos de unión que de separación, puede ser capaz de construir un futuro esperanzador y en el que indudablemente jugaran un papel fundamental la seguridad y la defensa.*

*En el Anuario Iberoamericano de 2007 que, en colaboración con la agencia Efe, edita el Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y en el que se exponen, con gran rigor y magnífica capacidad de síntesis, la situación política y económica de todos y cada uno de los países de la región iberoamericana, llama la atención que en un trabajo realizado de forma casi magistral no exista ninguna mención a los temas de seguridad y defensa, factor importantísimo que consideramos debería, quizás someramente, ser tratado.*

*En las ya tradicionales Cumbres Iberoamericanas que anualmente, y con dispar éxito, se viene celebrando, tampoco se incluye en el orden del día ninguna sesión dedicada a la seguridad y la defensa, ni se conoce de la asistencia a las mismas de los ministros de Defensa de los respectivos países participantes.*

*Podríamos abundar en más ejemplos de carácter bilateral o multilateral, pero creemos que no se ajustarían al objetivo fundamental de esta introducción ya que se analizan con más detalle a lo largo de esta Monografía. Quede bien claro que tampoco pretendemos criticar decisiones relativas a la organización de las citadas Cumbres, pues somos conscientes que son tomadas en altos niveles que, por supuesto, se basan en elementos de juicio que no seríamos capaces de analizar objetivamente.*

*Prendemos, únicamente, destacar la importancia que representa el estudio de los factores que condicionan la evolución de la seguridad y la*

*defensa en Iberoamérica con objeto de contribuir modestamente al incremento de nuestra implicación en el análisis de dicha evolución y con objeto de llegar a un nivel de colaboración y de convergencia hacia intereses comunes que, en definitiva, serían beneficiosos para todos. No debemos olvidar por otra parte que, desde hace años, el nivel de colaboración sigue aumentando sin pausa gracias a las iniciativas del Ministerio de Defensa, de nuestras Fuerzas Armadas y del CESEDEN que aportan, además, un complemento esencial a nuestra política exterior hacia Iberoamérica que se intensificó de manera notable y con resultados francamente satisfactorios hacia finales de los años setenta y principio de los ochenta, continuando hoy día en franca progresión.*

*Expondremos a continuación las razones que, creemos hacen indispensable nuestra anteriormente citada implicación:*

- Tenemos idioma, historia y tradiciones comunes, y por supuesto nos negamos a considerar que eso sea un tópico, hay en el fondo unos nexos que superan con creces todas las diferencias que pudiesen haber producido los errores históricos, las ideologías opuestas, los vaivenes políticos, los problemas económicos, etc.*
- Globalización, como es sabido, es un vocablo que está de moda y sirve para tratar de definir la interrelación, existente en nuestros días entre los distintos actores y en los diversos ámbitos que conforman nuestro universo mundo. Si España está actuando en escenarios tan lejanos y de características tan diferentes como, por ejemplo Afganistán, el planteamiento de una hipotética actuación, tal vez remota y quizás poco probable pero no imposible, en el continente americano y en el ámbito de la defensa y la seguridad, quizás no fuese descabellado, como tampoco lo sería el planteamiento a la inversa.*
- La década de los años noventa significó el fin de las dictaduras militares que quedaban en el continente (con alguna excepción) y de casi todos los conflictos armados que pretendían terminar con los totalitarismos, autoritarismos y democracias tuteladas (debemos excluir el peculiar caso de Colombia) y seguir progresando en la consolidación definitiva de los regímenes plenamente democráticos. Ello significó que la defensa constituía un concepto que afectaba a toda nación y a sus intereses, y la seguridad era un término más amplio que englobaba a la defensa y no era, necesariamente patrimonio de las Fuerzas Armadas dedicadas en muchos casos, primordialmente, a mantener el «orden interno». Muestra realmente significativa de estos cambios la constituyen la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Defensa que se viene celebrando periódicamente y constitu-*

*ye un paso de importancia vital para conseguir, a pesar de las dificultades, en un futuro quizás no demasiado lejano una política de defensa común. Todo ello contribuye a que sea mucho más fácil la interlocución como consecuencia de la similitud con parte de nuestro enfoque sobre la defensa y seguridad común, que indudablemente redundaría en un mutuo intercambio de experiencias altamente beneficiosas. En este terreno deberíamos hacer mención al camino que España emprendió hace tiempo en el seno de la Unión Europea que, aunque con dificultades en su andadura, pudiera ser un buen punto de referencia.*

*Hemos dividido esta Monografía en cinco capítulos que, desarrollados por cinco expertos, afrontan con rigor e imaginación la problemática actual y su evolución.*

*En el primer capítulo el doctor don Carlos Malamud Rikles investigador principal en el Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales, y profesor de Historia de América en la Universidad Nacional de Educación a Distancia analiza, en profundidad, y partiendo del estado político de la región, el aumento de la conflictividad bilateral, los problemas energéticos, las nuevas corrientes políticas emergentes (de extraordinaria importancia), las migraciones, el equipamiento militar y los principales supuestos de conflicto e intervención militar.*

*A continuación la profesora doña Sonia Alda Mejías, investigadora del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, nos introduce en un tema de rabiosa actualidad que no es otro que la pretendida revolución democrática y su relación con la defensa y la seguridad para, seguidamente, llevar a cabo un profundo análisis de la imprevisible situación en un futuro no muy lejano.*

*Don Manuel Antonio Fernández-Villacañas Marín, teniente coronel del Ejército del Aire y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, analiza la evolución de la estructura socioeconómica y del esfuerzo económico en el ámbito de la defensa y en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, para lo cual se introduce en el fenómeno de la globalización, en sus diversas facetas, en la América Latina, aportando para ello abundante y valiosa cantidad de datos esclarecedores.*

*El coronel don Javier Álvarez Veloso, Diplomado de Estado Mayor (DEM) y profesor del CESEDEN, tiene una amplia experiencia en el campo de la enseñanza militar y, particularmente, en todo lo relativo a la cooperación con Iberoamérica, habiendo participado en muchos de los numerosos pro-*

yectos encaminados a intercambios de experiencias mutuas en la formación militar y que, afortunadamente, han cristalizado en organizaciones, cursos y conferencias que hoy día constituyen ya una realidad venturosa, no es necesario afirmar la importancia vital de este tema.

Finalmente el coronel don Enrique Vega Fernández, DEM y secretario del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, desarrolla un pormenorizado, preciso y detallado estudio de la situación del conflicto en la República de Colombia y sus incuestionables repercusiones en la integración regional. Hemos considerado de extraordinaria importancia cerrar este trabajo incluyendo la problemática colombiana, en primer lugar por su carácter paradigmático de situaciones pretéritas, y en segundo lugar por su influencia, no solamente en la región del hemisferio sur, sino en ámbitos internacionales más allá del continente americano, donde, precisamente, España quiere y desea prestar toda la colaboración posible para la solución del conflicto.

Estoy plenamente convencido de que los trabajos que presentamos en esta Monografía serán, sin duda alguna, esclarecedores y contribuirán, en buena medida, a proporcionar datos a todos aquellos que, a uno y otro lado del Atlántico están interesados en llevar a cabo análisis relativos a la seguridad y la defensa en el continente americano y la zona del Caribe, que en estos momentos goza de un especial interés y, en el caso particular de España constituye, cada vez más y por razones obvias, un motivo de estudio de la máxima importancia.

Agradezco al CESEDEN la oportunidad que nos brindado de tratar un tema de tan palpitante actualidad así como las facilidades prestadas para el desarrollo del mismo.



## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **RETOS Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LOS PROBLEMAS INTERNOS**





## **RETOS Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LOS PROBLEMAS INTERNOS**

Por CARLOS MALAMUD RIKLES

### **Introducción. El estado de la región**

La evolución de los conceptos de seguridad y defensa en América Latina está muy vinculada a la coyuntura política existente, ya que son los gobiernos de los distintos países los encargados de diseñar y de aplicar las políticas públicas correspondientes. Desde esta perspectiva, este capítulo pretende establecer el marco político general y, sobre todo, ver la forma en que la evolución de los hechos en cada una de las distintas repúblicas incide en el tema que nos ocupa.

En líneas generales se puede decir que en América Latina predomina la democracia como forma de gobierno, con la principal excepción de Cuba, que desde el año 1959 está bajo los efectos de una prolongada dictadura, que de momento no da señales de iniciar ningún proceso de democratización. En julio de 2006 una enfermedad intestinal apartó a Fidel Castro de la cotidiana responsabilidad del Gobierno, aunque desde su dorado (y ¿temporal?) retiro sigue controlando el rumbo de su revolución, en lo que ha demostrado ser el peor escenario imaginado por aquellos que pensaban en el inicio de la transición a la democracia. De momento el continuismo más absoluto es lo que predomina, ya que el gobierno provisional y colegiado, encabezado por su hermano Raúl, se ha mostrado incapaz de asumir las necesarias reformas que requiere el país, más allá de unos ciertos retoques, más o menos cosméticos. De todas maneras, el presidente en ejercicio compatibiliza su cargo con el de ministro de Defensa, un área claramente marcada por la continuidad.

La existencia de gobiernos democráticos en el resto del continente, al menos formalmente, implica la celebración regular de elecciones, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de 2006, que se ha convertido en el año en el que se concentró el mayor número llamados a las urnas del último periodo democrático en la región. En efecto, en el año 2006 se celebraron elecciones presidenciales en nueve países: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Nicaragua, Perú y Venezuela. Si a éstos les sumamos las de Bolivia y Chile, realizadas en diciembre de 2005, la concentración de comicios en un breve lapso temporal es realmente impresionante.

A la luz de los resultados obtenidos podemos trazar un cuadro marcado por algunas constantes, que inciden en un dibujo afectado más por las diferencias entre los países que por las semejanzas. Sin embargo, en líneas generales se puede hablar de la consolidación de los procesos electorales en casi toda la región, con lo que eso supone para el refuerzo de la democracia en América Latina, aunque la alternancia sólo se produjo en ciertos países (Ecuador con Alfredo Correa, Nicaragua con Daniel Ortega y Perú con Alán García), dada la fuerte tendencia existente actualmente a favor de la reelección del presidente en ejercicio. Así vemos como en el año 2006 fueron reelectos todos aquellos presidentes en ejercicio que optaban a tal posibilidad (Lula en Brasil, Chávez en Venezuela y Uribe en Colombia, aunque en este último caso fue necesario modificar la Constitución, confirmando otra de las constantes políticas predominantes en la región), a lo que hay que agregar la reelección de antiguos presidentes, allí donde fue posible (Óscar Arias en Costa Rica, Alán García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua).

Es más, actualmente está en marcha una reforma constitucional en Venezuela para introducir, junto a otros puntos igualmente importantes, la reelección indefinida en beneficio de Hugo Chávez. En Venezuela se da otro hecho importante como es la propuesta de ampliar el periodo presidencial, que pasa de seis a siete años. A esto hay que agregar las tendencias a favor de la reelección existentes en la Asamblea Constituyente de Bolivia y no sería en absoluto descartable que la Asamblea Constituyente Ecuatoriana, controlada claramente por el oficialismo, siga una deriva semejante. Hay un caso algo anómalo en todo esto, que es el del presidente argentino Néstor Kirchner, que pudiendo presentarse a la reelección ha decidido no hacerlo y declinar su candidatura en la figura de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, aunque con el similar objetivo de perpetuarse en el poder.

Además de las notas anteriores, de los comicios celebrados en el año 2006 se podrían destacar los siguientes hechos:

1. Normalidad generalizada, pese al carácter muy competido de algunas elecciones, que en los casos de Costa Rica y México tuvieron escrutinios muy cerrados, lo que habla del desarrollo de la cultura política en buena parte de los países de la región, aunque hubo alguna excepción destacable. Así, mientras en Costa Rica el partido perdedor acató la legalidad y el veredicto surgido de las urnas, éste no fue el caso de Andrés Manuel López Obrador, el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD). López Obrador, en un acto de gran irresponsabilidad, desconoció no sólo la legalidad del presidente electo, Felipe Calderón, del Partido de Acción Nacional (PAN), sino también la voluntad de la mayoría de los ciudadanos mexicanos y llamó a la resistencia civil. El paso de los meses ha demostrado lo errado de su diagnóstico y de su respuesta, ya que en poco tiempo perdió el amplio respaldo social que tenía, aunque insuficiente para ganar en esta oportunidad, y también el de la mayoría de su propio partido. Como se ve, ambos casos (el de México y el de Costa Rica) fueron resueltos de manera muy distinta: en un caso se produjo el acatamiento absoluto de la legalidad por parte de los vencidos, mientras que en el otro hubo una llamada a la rebeldía por parte de López Obrador ante la noticia de su derrota.
2. La participación popular en las elecciones tuvo un comportamiento bastante irregular que impide sacar conclusiones de conjunto, aunque en líneas generales se constata un ligero aumento en los niveles de participación, del 69,94%, en los años 1978-2004, al 70,18% en 1978-2006. Mientras la concurrencia aumentó en cuatro países (Colombia, Costa Rica, México un 5% y Nicaragua), bajó en otros cuatro (Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela un 18,8%).
3. Se observa un claro predominio de la convocatoria a una segunda vuelta en las elecciones presidenciales. Esta institución actualmente existe en 13 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay), aunque en el año 2006 sólo en tres casos (Brasil, Ecuador y Perú) se debió recurrir a dicho mecanismo. Con todo es necesario aclarar que los requisitos previstos para evitar o no a una segunda vuelta varían de país a país, ya que mientras en algunos de ellos se requiere que el candidato más votado obtenga más del 50% de los sufragios, en otros, como Nicaragua o Argentina, la ley habla de minorías menos cualificadas.

Tiempo atrás se tendió a interpretar la serie de resultados electorales latinoamericanos como parte de un supuesto giro a la izquierda, iniciado en Venezuela con la llegada de Hugo Chávez al poder. Sin embargo, las desavenencias surgidas entre los mandatarios de lo que nunca fue un grupo homogéneo, han llevado a que con el paso del tiempo el concepto comenzara a caer en desuso. Hay que tener en cuenta que la sintonía entre todos los presidentes considerados de izquierda es escasa y que actualmente se tiende a hablar de dos o más grupos de «izquierda», uno de sensibilidad «populista» y otro más «socialdemócrata», por utilizar sendas categorías que tienen mucho de imprecisas. A esto hay que agregar el hecho importante de que en algunos casos nos encontramos frente a gobiernos de coalición (Chile y su concertación entre socialistas y demócrata cristianos es el ejemplo más claro, aunque no el único) o de alianzas de muy amplio espectro —como la que sostiene al gobierno de Lula en Brasil, que va mucho más allá del Partido de los Trabajadores (PT)—. A esto hay que sumar, en algunos países, la ausencia de sólidas mayorías parlamentarias que respalden a las izquierdas en el poder.

Las elecciones celebradas desde fines del año 2005 han arrojado resultados contradictorios. De todos modos, y como consecuencia de las mismas nos encontramos con la nominación de distintos presidentes que, *grosso modo*, pueden catalogarse como de izquierda: Óscar Arias (Costa Rica), Hugo Chávez (Venezuela), Alfredo Correa (Ecuador), Alán García (Perú), Luis Inácio Lula da Silva (Brasil) y Daniel Ortega (Nicaragua). Por el contrario, en Colombia (Álvaro Uribe) y México (Felipe Calderón) los presidentes electos pueden ser englobados dentro de la derecha o del centroderecha. Ahora bien, más allá de las disquisiciones hechas entre gobiernos populistas o neopopulistas, por un lado, y socialdemócratas o socialistas modernizantes, por el otro, al final de cuentas, y especialmente en función de este trabajo, lo que termina siendo relevante es el grado de alineación con el proyecto bolivariano de Hugo Chávez, apoyado claramente en Cuba, dada la predisposición de la doctrina venezolana por la llamada «guerra asimétrica», un mensaje de un fuerte contenido antiimperialista.

Desde las elecciones bolivianas, que dieron el triunfo a Evo Morales, hasta los comicios de Ecuador y Nicaragua, el inicial eje Caracas-La Habana ha sumado tres aliados más: Morales, Correa y Ortega. Desde esta perspectiva es importante destacar la fuerte apuesta venezolana por potenciar la presencia de Irán en América Latina, lo que va acompañado de su respaldo a la política nuclear iraní. Por si todo esto fuera poco, Hugo Chávez también ha mostrado su predisposición a contar con el arma atómica, el com-

plemento necesario a su clara política de rearme (1). Dado el elevado gasto militar, incrementado considerablemente en los últimos años, sumado al continuado aumento del gasto público y de la ayuda internacional (muy difícil por no decir imposible de cuantificar), resulta importante saber si el Gobierno de Venezuela podrá seguir destinando un volumen importante de recursos para sostener económicamente a sus más incondicionales aliados, que han aumentado su número. Tras los 100.000 barriles diarios de petróleo que llegan a Cuba y las ayudas a Bolivia, la duda es cuánto queda para Ecuador y Nicaragua. En este sentido, el acuerdo entre Venezuela e Irán, que crea un fondo de 2.000 millones de dólares para cooperación en terceros países de África y América Latina parece aclarar un poco el panorama. Fuera de este núcleo bolivariano, que tiene un primer círculo en el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), firmado por Bolivia, Cuba y Venezuela; encontramos la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que surgió inicialmente como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y que hoy se proyecta como una alternativa geopolítica al hegemonismo de Estados Unidos en América Latina y en el mundo, y a la cual se ha sumado Irán en calidad de país observador.

Una cuestión capital en el tema de las relaciones intrarregionales pasa por analizar las conductas y las respuestas de los restantes gobiernos englobados dentro de la llamada izquierda latinoamericana y que tienen una conducta menos confrontacional con la administración Bush, comenzando por Brasil, pero siguiendo por Chile, Uruguay, Perú, Costa Rica, República Dominicana y Panamá. La gran duda en este punto sigue siendo Argentina, con una política internacional claramente errática y cada vez más dependiente de la ayuda financiera venezolana, aunque en materia antiterrorista haciendo constantes guiños a Washington.

### **El aumento de la conflictividad bilateral**

Si bien se ha planteado de forma repetida que el desarrollo de unas afinidades políticas e ideológicas cada vez más estrechas iban a reforzar los procesos de integración regional en América Latina, el resultado fue clara-

---

(1) MALAMUD, Carlos y GARCÍA ENCINA, Carlota: «¿Rearme o renovación del equipamiento militar en América Latina?», Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales, *Documento de Trabajo*, número 31/2006, 15 de diciembre de 2006, disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/América+Latina/DT31-2006](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/América+Latina/DT31-2006).

mente el opuesto. De este modo, y pese a la existencia de un nutrido grupo de países que cuentan con gobiernos de izquierda, hemos visto una gran irrupción de conflictos bilaterales de nuevo tipo, que se han superpuesto a los tradicionales, basados en motivaciones fronterizas. A lo largo de la historia latinoamericana los diferendos entre naciones por el trazado de sus límites comunes han incrementado la tensión regional y, en algunas circunstancias han conducido a enfrentamientos bélicos. Pero no sólo eso. De forma tradicional los supuestos de problemas fronterizos condicionaban la labor de las Fuerzas Armadas, que solían incluir como sus principales hipótesis de conflicto la guerra con sus vecinos. Sin embargo, la situación actual ha llevado a que en algunos casos la conflictividad actual, sumada a la inestabilidad existente en algunos países, sea seguida con preocupación por los Ministerios de Defensa y las Fuerzas Armadas.

Las transiciones a la democracia y los avances en los procesos de integración regional en la década de 1990 hicieron más por la paz en la región que la existencia actual de gobiernos con afinidades políticas. Esto se puede comprobar en los casos de las tradicionalmente tensas relaciones entre Argentina y Brasil, atemperadas considerablemente como consecuencia de los avances vividos con el Mercado Común del Sur (Mercosur) y de Argentina y Chile, que en la década de los años setenta, bajo los gobiernos dictatoriales de sus Fuerzas Armadas habían estado a segundos de la guerra, de no haber sido por la exitosa mediación papal. Ecuador y Perú, que se habían enfrentado militarmente en el año 1995 por el trazado de las fronteras amazónicas, pudieron solucionar sus diferendos gracias a las negociaciones realizadas bajo gobiernos democráticos, como el de Alejandro Toledo. En todos estos casos, el desarrollo de medidas de confianza impulsadas por gobiernos democráticos permitió desactivar varios conflictos.

Es verdad que la democracia no acabó con todos los conflictos fronterizos. En algunos casos, especialmente en los más enquistados, o los que esconden pugnas por el acceso a recursos naturales, especialmente hidrocarburos, éstos se mantienen vigentes, como ocurre con el diferendo que enfrenta a Colombia y Venezuela por el límite del golfo de Venezuela. En otros, la persistencia del nacionalismo, una fuerza omnipresente en la práctica totalidad de las naciones latinoamericanas, subyace a este tipo de enfrentamientos y explica el encono con el que se trata de resolverlos. Y en la medida en que se agita el fantasma del nacionalismo, es difícil saber cuáles pueden ser los límites, y las consecuencias, de semejante agitación. Los diferendos entre Bolivia y Chile, salida al mar, y

entre Perú y Chile, trazado de la frontera marítima entre ambos países, se inscriben en esta línea. También asistimos en los últimos años a un espectáculo bastante inusual: las denuncias de países latinoamericanos contra sus vecinos ante el Tribunal Internacional de La Haya por disputas bilaterales. Este es el caso de la acusación de Costa Rica contra Nicaragua por el conflicto del río San Juan o el de Honduras contra Nicaragua por unas islas del Caribe. Éste se resolvió recientemente con un fallo del Alto Tribunal a favor de Honduras, aunque su recepción por parte del Gobierno de Managua fue ejemplar. Tampoco se debe olvidar la denuncia de Argentina contra Uruguay por la construcción de fábricas de pasta de celulosa en las orillas del río Uruguay.

Es precisamente el conflicto argentino-uruguayo, impensable en cualquier otro momento de la historia de los dos países, y materializado cuando ambos están gobernados por mandatarios teóricamente encuadrados en la izquierda, aunque el peronismo de Kirchner dificulta enormemente su catalogación, el que permite hablar de un nuevo tipo de diferendos basados estos últimos en cuestiones económicas o políticas. La postura argentina, azuzada por unos movimientos sociales asentados en la ciudad de Gualaguaychú, que según la filosofía del gobierno de Kirchner no deben ser reprimidos (al igual que ocurrió con el movimiento piquetero), ha llevado a enquistar un problema que ha dejado en evidencia una serie de desnudeces de las relaciones bilaterales, de los liderazgos regionales y también de los procesos de integración. Más allá de las dificultades para que ambos Gobiernos pudieran dialogar, lo más chocante del caso, para el que se propuso, y aceptó, la mediación española a través de la figura del rey Juan Carlos I, es la incapacidad de Brasil para impulsar una solución negociada, así como la falta absoluta de mecanismos dentro del Mercosur para la resolución de conflictos de este tipo.

Se suele argumentar que estos conflictos son fácilmente reconducibles y, por tanto, no suelen plantear preocupación desde la perspectiva de la seguridad y la defensa. Sin embargo, nuevamente el diferendo uruguayo argentino por las plantas de pasta de celulosa nos vuelve a situar frente a una realidad bastante más compleja. La posibilidad de que militantes ambientalistas argentinos puedan atacar las instalaciones de la planta y el puerto pertenecientes a la empresa finlandesa Botnia en las cercanías de Fray Bentos ha llevado al Gobierno uruguayo a reforzar la seguridad de las instalaciones y plantearse incluso, en el momento de la inauguración del puerto, la utilización de fuerzas navales en tareas de protección.



Otro caso ilustrativo, y más preocupante de la situación regional de la defensa, fue el conflicto entre Brasil y Bolivia, consecuencia directa de la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos decretada por Evo Morales. El Decreto Supremo de nacionalización firmado por Morales afectó de pleno a la empresa energética brasileña Petrobrás, la principal inversora extranjera en el país andino. En este caso, el conflicto fue azuzado por la intervención venezolana, que molestó a los brasileños. Si las cosas no fueron a mayores se debió a la paciencia del presidente Lula con su colega Morales, aunque recientemente el conflicto entre los dos países rebrotó como consecuencia del proyecto brasileño de construir centrales hidroeléctricas en la cercanía de la frontera boliviana. Al igual que en el caso anterior se hacen presentes cuestiones medioambientales, que en estos casos se vinculan al problema energético.

Con todo, lo más preocupante del presente caso es la posibilidad de que los conflictos sociales, étnicos y regionales (los departamentos más ricos del este frente a los departamentos más pobres de la región andina y con un porcentaje mayor de población indígena) se desborden y puedan dar paso a una guerra civil. Éste es el escenario más temido por muchos analistas, por cuanto podría dar pie a una regionalización del conflicto, ante el apoyo manifiesto de Hugo Chávez a Evo Morales y la riqueza de los yacimientos de gas del país, ansiados por muchos de sus vecinos, que no verían con buenos ojos una ruptura de las rutas de aprovisionamiento.

### **La energía**

La escasez de recursos energéticos no renovables también se ha hecho sentir en América Latina, donde coexisten países productores de gas y petróleo (Venezuela, México, Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y en menor medida Argentina), con otros que son claramente dependientes de suministros provenientes del extranjero, como ocurre con algunos países caribeños, los centroamericanos, Chile, Uruguay y Paraguay. Recientemente el discurso político de muchos dirigentes latinoamericanos creyó encontrar en la energía, especialmente en el gas y el petróleo, la llave maestra para avanzar en la integración regional. De alguna manera se pretendía recuperar la experiencia europea, que había dado pasos importantes para su convergencia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial gracias a la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA). Sin embargo, hasta la fecha, la energía, en tanto vector de la integración, o facilitador de la misma, ha propiciado escasos avances concretos en la región, como se

ha visto en la vía muerta en la que ha entrado el proyecto de construir el Gran Gasoducto del Sur, un extremo reconocido recientemente por su principal impulsor, el presidente Chávez.

Esta situación se ha visto potenciada por la agresiva política energética de Venezuela, que ha hecho de los hidrocarburos y, especialmente, de la venta subsidiada de parte de sus reservas petrolíferas, un arma política y diplomática de primera magnitud, gracias a empresas como Petrocaribe, que solucionan más de un problema a gobiernos como los de República Dominicana u otros países caribeños. La «petrodiplomacia» venezolana, que le ha hecho ganar a la política exterior venezolana algunas adhesiones, está generando más de un problema en la región y ya son numerosos los países donde se han producido relevos o retirada de los embajadores venezolanos, por los motivos más diversos (Argentina, Chile, México o Perú, entre otros). Recientes manifestaciones del Gobierno venezolano, recogidas en documentos oficiales, ponen de manifiesto el proyecto bolivariano de extender su proyecto al resto del continente, financiando movimientos y grupos afines, no hacen más que crispar la situación y agregan motivos de desconfianza renovados frente al accionar de Caracas.

Si bien la mayor parte de los países latinoamericanos apuesta por la integración energética, Venezuela ha convertido este proyecto en una política sumamente agresiva, como se ha visto en la Cumbre Energética de isla Margarita, celebrada en el primer semestre de 2007. La creciente rivalidad entre Venezuela y Brasil, que esconde la lucha por el liderazgo suramericano y regional, se ha trasladado además al terreno de la energía. Mientras el Gobierno bolivariano sostiene básicamente su apuesta en el petróleo, y se apoya también en el gas boliviano, ya que de momento su capacidad gasística es muy limitada, la postura de Brasil gira en torno a los biocombustibles. La debilidad gasística venezolana se observa en el gasoducto recién inaugurado entre Colombia y Venezuela, donde actualmente circula gas colombiano con destino a su vecino, y no viceversa, como se podría pensar *a priori*, aunque la idea es que en algunos años más el gas realice el mismo itinerario pero en dirección contraria.

La pugna entre hidrocarburos y biocombustibles alcanzó uno de sus puntos más álgidos cuando Fidel Castro, aliado incondicional de Chávez, lanzó un furibundo ataque contra la producción de biodiesel y bioetanol, argumentando que iba a provocar una tremenda catástrofe alimentaria. A partir de ese momento fue curioso ver como una parte del movimiento

ecologista que de forma tradicional había apoyado la producción de combustibles renovables, entre ellos los de origen vegetal, pasó a criticarlos duramente. Los problemas en la oferta de alimentos en varios continentes, comenzando por Europa, han llevado un poco de incertidumbre a determinados procesos de elaboración de biocombustibles, aunque no es el caso de la caña de azúcar.

La política energética de Venezuela descansa en algunos pilares importantes, aunque durante bastante tiempo su principal banderín de enganche fue el Gran Gasoducto del Sur, un proyecto que, como ya se ha mencionado, finalmente fue archivado y de cuyo abandono Chávez terminó culpando a sus socios originales. En realidad, la idea de construir un tubo de más de 10.000 kilómetros de distancia, que permitiera transportar el gas de Venezuela a la Argentina, pasando por Brasil, Paraguay, Uruguay y también Ecuador, Bolivia y Perú y eventualmente Chile, nunca fue considerada seriamente por los expertos, que cuestionaban su viabilidad y los enormes desafíos (ambientales, logísticos, financieros, etc.) que suponía su construcción.

En algunos países la política energética se ha confundido con el nacionalismo energético, siendo los casos más connotados los de Venezuela, Bolivia y Ecuador, y, en alguna medida, Argentina. Uno de los aspectos más visibles de este nacionalismo es la apuesta creciente por las empresas estatales y públicas, tanto en las actividades de *upstream* (exploración y extracción) como las de *downstream* (refino y comercialización). En Argentina, años después de la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y en medio de un renacimiento de posturas claramente estatistas, el gobierno de Néstor Kirchner creó la empresa Energía Argentina, S. A. (Enarsa), una empresa que pese al apoyo gubernamental no ha terminado de despegar ni adquirir un perfil propio. Desde la perspectiva de este trabajo, uno de los puntos más álgidos del nacionalismo energético fue el Decreto Supremo del Gobierno boliviano, del 1 de mayo de 2006, por el que se decretó la nacionalización de los hidrocarburos del país. La imagen de los campos de extracción de gas y de las refinerías ocupadas por las Fuerzas Armadas bolivianas dio la vuelta al mundo.

La nacionalización de los hidrocarburos no sólo generó problemas con las empresas extranjeras, como Repsol, Total o Petrobrás, sino también con Brasil. Desde entonces las fricciones bilaterales no han cesado. Inclusive se ha llegado al punto de que Bolivia ha protestado contra el intento brasileño de construir dos centrales hidroeléctricas en el río Madeira, muy

cerca de la frontera binacional, alegando el deterioro medioambiental que se produciría de materializarse dicho proyecto.

Venezuela, que ya había dado un giro importante en su relación con las empresas internacionales, dio una nueva vuelta de tuerca al obligarlas a renegociar sus contratos en la explotación de los yacimientos de petróleo extrapesados de la franja del Orinoco. Sin embargo, no todas las empresas presentes en la región, estuvieron de acuerdo en modificar su estatus, pasando de socios a simples prestadores de servicios, lo que provocó la salida de las empresas ConocoPhillips y Exxon Mobil.

Ecuador, que ya antes de la llegada de Rafael Correa al gobierno del país, había tenido problemas con la Occidental Petroleum, está desarrollando una política energética bastante refractaria a la presencia de empresas petroleras internacionales, como muestra el hecho de que haya aumentado al 99% la porción de las ganancias extraordinarias del petróleo. Quizá la nota más curiosa de sus propuestas haya sido la posibilidad de que la comunidad internacional indemnice al país por mantener sin explotar importantes yacimientos localizados en un parque natural Yasuní. La cifra a percibir estaría en torno a los 350 millones de dólares anuales, aunque el tema todavía no se ha concretado.

Junto con la energía también se ha apostado por el potencial integrador de las infraestructuras. En este sentido, destacan sobre el conjunto la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2), que nuclea a los 12 países suramericanos, y el Plan Puebla-Panamá, donde están implicados México, Colombia y todos los países centroamericanos (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Contrastan los avances logrados en la mejora de las infraestructuras, especialmente viarias, en el Plan Puebla-Panamá, con la parálisis en materia de infraestructuras en América del Sur.

### **El bolivarianismo: ¿factor de unión o de división en América Latina?**

El discurso de Hugo Chávez, con sus múltiples alusiones a Simón Bolívar y su carácter de precedente inmediato de la integración latinoamericana, es presentado como un discurso paradigmático que aboga, sin medias tintas, por la integración de todo el continente latinoamericano. Es evidente que por su carácter antiimperialista y anti Estados Unidos, este último

---

(2) Véase en: <http://www.iirsa.org/>

país queda totalmente excluido del proyecto. Desde esta perspectiva, cuando desde la Administración norteamericana se estaba impulsando el ALCA, Hugo Chávez comenzó a hablar del ALBA, presentando como antagónicas ambas posiciones. Quizá el punto de mayor confrontación entre ambos proyectos se alcanzó en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, en noviembre de 2005. En ese entonces el enfrentamiento entre los presidentes Hugo Chávez, apoyado por el anfitrión Néstor Kirchner y George W. Bush, respaldado por el mexicano Vicente Fox, alcanzó uno de sus puntos más álgidos.

Pese a la retórica integracionista del líder venezolano, los hechos que avallan sus actuaciones parecen marchar en la dirección contraria, comenzando por su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y sus amenazas respecto al Mercosur, en el sentido de que era mejor enterrarlo sino servía a los pueblos en vez de a los poderosos. Si a esto sumamos los recientes choques con Brasil por el liderazgo regional, se observa esa tensión más propensa a la fractura que a la unidad. El estilo de Hugo Chávez no ayuda al proceso. Su tendencia a opinar de cuánto pasa en los demás países, pero simultáneamente su incapacidad para cualquier crítica proveniente del extranjero, bajo el argumento de «ingerencia externa», ha provocado situaciones de gran tensión con algunos presidentes regionales (como Vicente Fox o Alejandro Toledo, en su momento, o con Michele Bachelet o Alán García, en fechas más recientes), que han terminado en el retiro de embajadores.

Inicialmente Chávez tuvo como principal y casi único apoyo para impulsar el ALBA a Fidel Castro, dando lugar a lo que se llamó el eje Caracas-La Habana. Con posterioridad sus respaldos crecieron, en la medida en que sus partidarios fueron ganando elecciones, como ocurrió con Evo Morales, en Bolivia, Daniel Ortega, en Nicaragua y Rafael Correa, en Ecuador. Pese a los continuos desmentidos ha habido serias y muy consistentes acusaciones sobre el respaldo de Chávez, y de su dinero, a determinadas opciones políticas concretas en otros países. Simultáneamente su apuesta por Andrés Manuel López Obrador, en México, y por Ollanta Humala, en Perú, terminó en un sonado fracaso, aunque el factor desestabilizador tras las denuncias de fraude en las elecciones mexicanas fue muy elevado. Es precisamente ese apoyo político y económico a opciones concretas en la política interna de terceros países un elemento de conflicto y desestabilización, que ya se ha saldado con algunos incidentes serios.

Quizá el paso más complicado haya sido el respaldo dado a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), especialmente, pero tam-

bién al Ejército de Liberación Nacional (ELN), en el conflicto colombiano, lo que más importa desde nuestro punto de vista. En este sentido, su posición inicial de reconocer a los insurgentes como parte beligerante en el conflicto ha dado paso a posturas más prudentes. El panorama ha cambiado radicalmente a partir del momento en que se planteó la posibilidad de que el propio Chávez se convierta en el principal mediador en el canje humanitario entre 45 rehenes secuestrados por las FARC y cerca de 400 terroristas presos. Es tal su entusiasmo en el tema, que podría darle una proyección y una gran legitimidad en la región, que llegó a proponer incluso la superación de viejos conflictos fronterizos entre Colombia y Venezuela.

### **Las migraciones regionales y extrarregionales**

América Latina no es una excepción ante los importantes movimientos migratorios que actualmente tienen lugar en el mundo. Sin embargo, no todos ellos tienen las mismas repercusiones ni afectan de la misma manera la agenda de la seguridad y la defensa. Entre los diversos tipos de movimientos migratorios podemos considerar los siguientes:

1. Migraciones entre países vecinos (bolivianos y paraguayos a Argentina; colombianos a Venezuela, etc.).
2. Migraciones a Estados Unidos, especialmente la migración ilegal originada en México y otros países centroamericanos.
3. Migraciones a Europa, especialmente a España (Ecuador, Colombia, Bolivia y otros países).
4. Refugiados, especialmente desplazados colombianos en países como Ecuador y Panamá. En todos estos casos hay evidentes repercusiones sobre la seguridad regional, especialmente en lo que respecta a las migraciones a Estados Unidos y en lo que toca a los desplazados colombianos.

A esto hay que sumar el tema de las migraciones clandestinas, íntimamente relacionadas con el tráfico ilegal de personas y el funcionamiento de verdaderas mafias que se mueven alrededor de este negocio.

El movimiento migratorio ilegal hacia Estados Unidos, proveniente tanto desde México como de otros países centroamericanos (El Salvador, Nicaragua, Honduras o Guatemala) es visto con especial intensidad en el país receptor. Recuérdese al respecto la iniciativa de la administración Bush de construir un muro en su frontera sur, que tanta contestación ha merecido por parte de la sociedad y del sistema político mexicanos. Con posterior-

ridad a los atentados del 11 de septiembre de 2001 la permeable frontera entre México y Estados Unidos no sólo preocupa por el elevado número de inmigrantes ilegales que por allí se cuele, sino también por el peligro que supone la infiltración de personas incontroladas para la seguridad interna.

En lo que respecta a los desplazados colombianos, su presencia indudable en las fronteras, y más allá, del país, incide directamente en las complicadas relaciones de Colombia con algunos de sus vecinos. En su momento, algunos de los países limítrofes vieron con recelo el desarrollo del Plan Colombia y, junto con él la mayor presencia de Estados Unidos. Las relaciones de Colombia con Perú y Brasil son de colaboración, especialmente en el primer caso. Sin embargo, son mucho más complicadas las cosas en las fronteras con Venezuela y, especialmente, con Ecuador. En este último caso, desde la llegada de Rafael Correa a la Presidencia, las relaciones que ya eran complicadas, se deterioraron aún más. Las fumigaciones con glifosato cerca de la frontera ecuatoriana centran las quejas ecuatorianas, pero los colombianos reclaman la política de clara inhibición de Ecuador respecto a los terroristas de las FARC, que parecen campar por sus respetos en la zona fronteriza.

### **La modernización del equipamiento militar: ¿renovación o carrera armamentística?**

En los últimos años se ha evidenciado una tendencia al mayor gasto militar en algunos países de la región. Si bien de momento esta tendencia no ha revertido en algo similar a una carrera armamentística, en parte por las medidas de confianza desarrolladas a partir de los procesos de democratización y de la integración subregional, ya comenzamos a ver como algunos países comienzan a mostrarse cada vez más nerviosos frente a algunos de los movimientos que se están realizando. Es el caso de Perú respecto a Chile y, especialmente, de Brasil respecto a Venezuela. Anuncios recientes del Gobierno de Brasilia sobre un fuerte incremento de los presupuestos militares y la decisión del presidente Lula de reemprender la construcción de un submarino de propulsión nuclear, indican que las señales constantes del rearme venezolano no caen nada bien en las Fuerzas Armadas brasileñas.

Esta tendencia al aumento creciente del gasto militar en casi todos los países de la región ha sido posible en la medida que la recuperación

económica y la situación favorable que supone la mejora en los precios de los productos energéticos, las materias primas, y los alimentos supone una mayor facilidad del gasto de los Estados regionales. Junto con la quiebra de lo que hasta ahora había sido, en líneas generales, una tendencia a la moderación en el gasto militar en relación al producto interior bruto, se observa otro hecho digno de ser mencionado: y es el hecho de que buena parte de los países que han decidido aumentar el gasto militar cuentan con gobiernos de izquierda, lo que es algo contradictorio con lo que había sido tradicionalmente el pensamiento antimilitarista de la izquierda latinoamericana. Los Gobiernos de Venezuela, Chile y Brasil entran en dicha categoría, mientras que Colombia es la principal excepción.

El Gobierno venezolano ha justificado el proceso de intenso rearme que está viviendo, y la sustitución de equipamiento de origen norteamericano por otro proveniente de Rusia, Bielorrusia, China y otros proveedores, en la doctrina de la «guerra asimétrica» y en la alta posibilidad, según los análisis de su presidente, de sufrir un ataque proveniente de Estados Unidos. A esto se añade la fuerte movilización de cientos de miles de reservistas (el Gobierno quiere llegar a dos millones), que intenta crear un fuerte dispositivo militar en caso de un conflicto armado.

En los restantes países, especialmente aquellos que han apostado más claramente por elevar el gasto militar (Colombia, Chile, Brasil y México), las motivaciones son diferentes y varían de un caso a otro. Colombia es un caso aparte y la gran movilización de recursos propios para incrementar el gasto militar, incluyendo la puesta en marcha de un impuesto extraordinario aceptado de forma bastante disciplinada por la mayor parte de la sociedad colombiana. La lucha contra el terrorismo, tanto de las FARC y el ELN como de las autodefensas que aún siguen activas, y el narcotráfico son el factor clave que explica la respuesta del Gobierno colombiano y llevaron, en su momento, al diseño del Plan Colombia y al incremento de la ayuda de Estados Unidos. Precisamente en la amenaza creciente que supone el narcotráfico en México, y en el cuestionamiento que a diario se hace de la gobernabilidad, se encuentran las razones que explican la llamada Iniciativa Mérida, una especie de símil del Plan Colombia adaptada a la realidad mexicana. La extrema violencia demostrada por los carteles de la droga y el estado de corrupción bastante generalizada en que viven las distintas policías mexicanas explican las razones del presidente Felipe Calderón para convocar al Ejército mexicano en toda la lucha contra el narcotráfico.



Este punto reinstala en América Latina la vieja discusión de si las Fuerzas Armadas deben utilizarse en cuestiones de seguridad interior, especialmente en lo relativo a la lucha antinarcóticos. La reciente historia de dictaduras militares en buena parte de la región y la creciente autonomía que habían adquirido buena parte de los ejércitos en las décadas de los años setenta y ochenta hacían pensar en lo contrario. Sin embargo, la pregunta que habría que hacerse es si frente a una situación límite, cuando el riesgo de que el poderío de los narcotraficantes se siga incrementando de forma exponencial y conduzca a las naciones a situaciones de «Estados fallidos», gracias a una corrupción incesante e inclemente, cabe alguna otra alternativa. Éste es el punto cardinal de la respuesta que se debe dar en cada caso: ¿qué alternativas existen a la utilización de las Fuerzas Armadas y cuáles son los riesgos y los costos si esto no se produce?

Chile, por su parte, hace descansar lo que denomina un proceso de modernización de su armamento militar, que incluye la compra de aviones F-16, carros de combate *Leopard 2*, submarinos y fragatas, en la llamada Ley Reservada del Cobre. Se trata de una antigua medida de mediados del siglo XX, actualizada durante la dictadura de Augusto Pinochet, que destina una parte de las utilidades de las exportaciones de ese metal para adquirir armamento. En aras de una mayor transparencia y mediante la introducción de presupuestos plurianuales, el gobierno de Michel Bachelet está intentando derogar la norma. De todos modos, lo cierto es que gracias a ella, y a los elevados precios de los minerales, y de las materias primas en general, este proceso de modernización del equipamiento se puede llevar a cabo.

Como se señaló anteriormente, en el caso de Brasil una de las razones más importantes para incrementar su gasto militar, se habla de un 50% en el futuro inmediato, es su deseo de consolidarse como potencia regional y también, pese a las declaraciones oficiales, ciertos movimientos en el vecindario. A fines de octubre de 2007, el ministro brasileño de Defensa, Nelson Jobim, señaló que:

«Brasil tiene relaciones consolidadas y pacíficas con todos los países de Suramérica. Y una de las prioridades de nuestra política exterior es la integración económica y de infraestructura en la región, fortaleciendo aún más nuestra relación con los vecinos.»

Sin embargo, y pese a lo anterior, el país no puede «descuidar la defensa», de modo que se incrementará en más de la mitad el presupuesto de gastos e inversiones del Ejército, la Marina y la Aeronáutica, a la vez que

se comenzará a elaborar el Plan Estratégico Nacional de Defensa. Este movimiento incluye la compra de nuevos aviones de combate para la fuerza aérea, un proyecto que fue paralizado cuando Lula asumió la Presidencia por primera vez.

Con independencia de los motivos que llevan a determinados gobiernos a incrementar sus presupuestos de Defensa, lo cierto es que esta tendencia comienza a incidir, de múltiples maneras, sobre la coyuntura regional en materia de seguridad y defensa, pudiendo llegar a alterar en el futuro los equilibrios estratégicos regionales. En este sentido, hay que prestar cada vez más atención a la evolución de los acontecimientos en Bolivia, ya que de seguir deteriorándose podrían conducir a un conflicto de alcance regional, con consecuencias indeterminadas.

### **Los principales supuestos de conflicto y de intervención militar**

Superadas en buena medida las causas tradicionales de conflicto, los conflictos fronterizos entre países vecinos, debido fundamentalmente a las medidas de confianza establecidas desde la transición a la democracia y en los varios procesos de integración subregional, quedan en la actualidad una serie de supuestos de conflicto bélico y de la consiguiente intervención militar, que se podrían sintetizar en los siguientes: el estallido de una guerra asimétrica, consecuencia directa de la invasión de una gran potencia extranjera, como preconizan, aunque no solamente, las principales autoridades del Gobierno bolivariano; la lucha por unos recursos naturales cada vez más escasos, lo que nos lleva también al tema de la seguridad energética; la preservación del medio ambiente; la participación de las Fuerzas Armadas en los desastres naturales, como muestra la creciente cooperación militar en América Central; el combate contra el narcotráfico y otras formas de violencia organizada, como ha demostrado recientemente la Iniciativa Mérida entre México y Estados Unidos; la participación en misiones internacionales de paz, que tienden a una mayor coordinación entre varios países latinoamericanos, como se aprecia en Haití; y ciertas tendencias que llevan a las Fuerzas Armadas a intervenir en cuestiones de seguridad interior

Venezuela y su concepto de guerra asimétrica es uno de los casos más llamativos en el panorama actual, especialmente por la publicidad que se le ha dado al tema. En efecto, desde prácticamente todas las instancias de la Administración bolivariana, pero también desde todas las platafor-

mas mediáticas afines, se alerta un día sí y otro también, del peligro que supone una invasión de Estados Unidos, y la respuesta que debe dar el pueblo venezolano. Para ello se insiste en dos caminos muy claros. Por una parte, el incesante proceso de compra de armas, y, por el otro, la movilización de una gran reserva nacional, que se plantea como una herramienta clave en las relaciones cívico-militares y en el proyecto de construcción del «socialismo del siglo XXI» a través del Partido Socialista Unido de Venezuela. La importancia que se le da al tema ha llegado al extremo de proponer, meses atrás, la creación de un Ministerio de la Reserva Militar.

Otro supuesto cada vez más importante es el que se relaciona con la lucha por los recursos naturales y el medio ambiente, un tema que, como ya se ha mencionado preocupa no sólo a los gobiernos y a los estrategas militares sino también a las opiniones públicas. Éste es el caso de Argentina y el control de los acuíferos, que llevó a la elaboración del Plan del Ejército Argentino 2025, donde también se incluye el problema de la ocupación de los espacios vacíos. En este panorama tampoco se puede olvidar la preocupación de Brasil por la defensa de la Amazonia, que llevó al desarrollo del Programa SIVAM/SIPAM, el plan de vigilancia de ese vasto territorio, a merced de grandes hacendados que promueven explotaciones ilegales, de buscadores de oro y otros minerales y piedras preciosas, de narcotraficantes y traficantes de cualquier otra cosa que valga la pena mercadear e inclusive de una posible agresión de alguna potencia extranjera.

En fechas recientes, la declaración británica de su deseo de expandir su presencia en la Antártica ha provocado preocupación en Argentina y Chile, y en otros países con aspiraciones territoriales en el extremo sur del planeta, en lo que se prejuzga será una lucha intensa por el control de importantes yacimientos de recursos naturales. La respuesta chilena fue contundente, y pasa por la reapertura de la base naval «Arturo Prat», que lleva cinco años de abandono por problemas presupuestarios, pero que se ha decidido rehabilitar a la vista de la postura del Gobierno de Londres.

La participación de las Fuerzas Armadas en el esfuerzo por mitigar los efectos de los grandes desastres naturales, como huracanes, terremotos, tormentas, etc., se está convirtiendo en un tema que cada vez exige una mayor presencia de los militares y moviliza más recursos controlados por ellos. Posiblemente sea América Central, una zona con gran incidencia de estos fenómenos, donde más se ha avanzado en la materia. Se trata

de un tema que ha reforzado uno de los pocos procesos de integración subregional que registra avances en América Latina.

La energía también debe ocupar nuestra atención, ya que conceptos como seguridad energética o nacionalismo energético tienen cada vez un papel más relevante en la política latinoamericana. En este punto vemos como se enfrentan, aunque todavía no abiertamente, dos posturas contrapuestas. La de Venezuela, que gira en torno a sus reservas de gas y petróleo, a las que se unen las de Bolivia, frente a la apuesta de Brasil por los biocombustibles. Precisamente, el futuro de Bolivia es la piedra de toque en este punto particular.

El combate contra el narcotráfico y otras formas de violencia organizada juega un papel cada vez más relevante, en los más diversos escenarios. Desde esta perspectiva destacan: Colombia, enfrentada simultáneamente contra los terroristas de las FARC y el ELN, contra las autodefensas o paramilitares y contra los narcotraficantes; México, que desde la llegada del presidente Felipe Calderón al Gobierno ha redoblado los esfuerzos por derrotar a los carteles del narcotráfico y ha propuesto a Estados Unidos una convergencia de intereses al respecto, que se ha plasmado en lo que se conoce como la Iniciativa Mérida, que permite ciertas comparaciones con el Plan Colombia; y, finalmente los países de América Central, algunos de los cuales, como El Salvador, Guatemala y Honduras están abiertamente enfrentados contra el crimen organizado, especialmente contra el narcotráfico y las *maras* o bandas juveniles.

Por último tenemos a las misiones internacionales de paz, un tema en el que se han implicado un elevado número de países de la región, pero no todos. Las ausencias más significativas son las de Venezuela y México. La Venezuela de Hugo Chávez ha decidido abandonar su participación en misiones de paz al considerarlas una herramienta de las grandes potencias para imponer su hegemonía y doblegar la voluntad de los pequeños países. El caso de México es distinto, ya que hay una interpretación restrictiva de la Constitución en línea con prohibir la intervención del Ejército mexicano en este tipo de misiones. Haití es un ejemplo que vale la pena tener presente, por el elevado número de países latinoamericanos que participan en la misión y por el liderazgo jugado por Brasil y Chile.

## **Conclusiones**

América Latina vive un momento muy especial desde la perspectiva de la seguridad y la defensa. Por un lado, la consolidación de la democracia y

los avances registrados en las últimas dos décadas en los procesos de integración subregional han permitido desarrollar una serie de medidas de confianza mutua que han desactivado buena parte de los conflictos bilaterales existentes, muchos de ellos en estado latente o como mero remedo de un pasado ya superado. Sin embargo, y esto resulta sumamente paradójico, en un momento como el actual, que es cuando más se habla de la integración regional y de sus repercusiones para el crecimiento económico de toda la región y para la mejora de sus poblaciones, nos encontramos con un preocupante aumento de la conflictividad bilateral, en este caso asociada a cuestiones económicas o políticas, algo que en el pasado remoto tenía una incidencia mucho menor.

Esta situación nos conduce directamente a la evaluación de los procesos de integración regional y a su calidad. Aquí se observa con preocupación como la sopa de letras que se vincula al mismo no ha dejado de engordar y en los últimos meses nos encontramos con que la Comunidad Suramericana de Naciones ha dado lugar a la Unión de Naciones de América del Sur, según una propuesta formulada por el presidente Hugo Chávez a sus colegas regionales en la Cumbre Energética de isla Margarita. Y si bien se ha pretendido que la energía se convirtiera, junto con las infraestructuras, en el motor de la integración regional, se ve con preocupación como el creciente peso del nacionalismo energético ha introducido una cuña de división en América del Sur, a tal punto que la pregunta de si la política regional bolivariana tiende a unir o a dividir es cada vez más relevante.

Desde esta perspectiva el futuro de Bolivia se sigue con una inquietud creciente, dadas las posibilidades de que en caso de una escalada del conflicto, éste termine regionalizándose. De ahí el interés que tiene prestar atención a los supuestos de intervención militar actualmente presentes en las Fuerzas Armadas regionales, ya que ellas nos aportarán importantes datos de una situación en permanente estado de evolución y que en estos momentos se ve agravada por la tendencia al rearme, o a la modernización de equipamiento, presente en algunos países del continente.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **¿REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA DEFENSA?**



**¿REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA DEFENSA?**  
**(Análisis comparado sobre los Ministerios de Defensa  
en los gobiernos populistas de izquierda de América Latina)**

Por SONIA ALDA MEJÍAS

**Introducción**

A partir de las transiciones democráticas ha tenido lugar una importante transformación en América Latina en el ámbito de las relaciones civiles-militares. La subordinación militar al poder civil es un hecho y en la actualidad es impensable la posibilidad de un golpe de Estado militar. Sin embargo, esto no significa que el proceso de democratización esté concluido y por tanto se haya logrado establecer un control político que asegure el principio de supremacía civil. Aunque en diferente grado y con importantes diferencias, según los países, los militares han conservado espacios de autonomía e influencia política y social en toda la región y estos elementos son incompatibles con la democratización de la defensa. El control civil es la única vía posible para restringir esta autonomía y el medio de lograr dicha democratización.

El objeto del presente análisis es analizar en qué medida la «revolución democrática» pretendida por los nuevos gobiernos, calificados como populismos de izquierda, han propuesto soluciones a este problema regional. Los Gobiernos electos del Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela y sus respectivos presidentes, Rafael Correa, Daniel Ortega, Evo Morales y Hugo Chávez tienen como objetivo común lograr una «auténtica democracia», como respuesta a la crisis de gobernabilidad que afecta actualmente a la región. El apoyo electoral recibido se debe a la promesa



de establecer una nueva democracia basada en las necesidades populares y cuya puesta en práctica garantice la participación del pueblo.

La pregunta que justifica este trabajo es hasta qué punto, en esta revolución democrática, se contempla, en el ámbito de la defensa, acabar con la autonomía militar como requisito para asegurar la implantación de este modelo de democracia propuesto. Para ello se abordará un análisis comparado de los Ministerios de Defensa, ya que se consideran herramienta imprescindible para asegurar el control civil. Entre las principales funciones de un ministerio se encuentra asegurar la conducción política de la defensa y el control sobre los militares. Por ello si se analiza en qué medida estos gobiernos han potenciado o pretenden potenciar dichos ministerios, se podrá considerar la concepción de estos populismos en torno a las relaciones civiles-militares y la importancia otorgada al liderazgo civil. La principal referencia que se tendrá en cuenta para este análisis será el lugar que ocupan los ministerios en los sistemas de defensa respecto a las Fuerzas Armadas.

### **La defensa como una política pública. La labor de los Ministerios de Defensa**

En democracia, las autoridades elegidas mediante sufragio son quienes han de diseñar las políticas de Estado, incluida la política de defensa. De hecho este ámbito no es diferente de otras instancias estatales, por ello los militares han de ser profesionales como el resto de los empleados públicos y como éstos limitarse a ejecutar dichas políticas. Esto explica que las relaciones civiles-militares se articulen bajo el principio de supremacía civil. A partir del mismo, de acuerdo al modelo de democracia ideal, se establece una jerarquía en cuya cúspide se encuentra el presidente de la República, comandante supremo de las Fuerzas Armadas, y seguidamente el ministro de Defensa, quien diseña y ejecuta, tras la consiguiente aprobación por el Ejecutivo, una política de defensa, coherente con las demandas del electorado. En esta organización de la defensa no caben espacios de autonomía militar, incompatibles con la legalidad y la legitimidad democrática.

Tras el retorno de los militares a los cuarteles en las transiciones democráticas de la década de los ochenta, la preocupación inicial fue la amenaza de un golpe de Estado. En la década de los noventa, cuando progresivamente comienza a superarse este temor, y se asegura la subordinación

militar, se inician una serie de reformas orientadas a garantizar la conducción civil de la defensa. Desde entonces se han logrado importantes avances y cambios. Reformas, en el Ejecutivo, cuyo objetivo han sido reforzar los ministerios y sus competencias, impulsar la presencia de civiles en la Administración, empezado por los propios ministros, o intentar dar mayor transparencia, en general, a la administración de la defensa. La redacción de los *Libros Blancos* ha sido un signo emblemático. Este esfuerzo se ha generalizado a todos los poderes del Estado. Los mecanismos de control del Legislativo también han sido potenciados y con respecto al judicial, se han llevado a cabo reformas limitando la jurisdicción militar, quedando sometida a la justicia general.

Pese a todos los avances logrados, ya que la mayoría de los países de la región han iniciado algún tipo de reforma en aspectos legales, presupuestarios, de personal, etc., los resultados han sido muy desiguales. Se advierte incluso que la región se encuentra en una fase de estancamiento y corre el riesgo de acabar en una situación de retroceso respecto al proceso de democratización de la defensa (1). Hay un alto nivel de consenso entre los especialistas en seguridad y defensa latinoamericanos en que continúa siendo necesario abordar reformas en el sector para alcanzar un mayor control civil (2). La mayoría de estos expertos coinciden en señalar que, hasta el momento, estas reformas han carecido de planificación, sin un criterio político o institucional que las guíase. En general se considera que este esfuerzo de modernización es insuficiente y la consecuencia directa es la «autonomía casi total» con la que cuentan las Fuerzas Armadas para generar sus políticas institucionales, de presupuesto e incluso para generar sus propias misiones (3).

---

(1) RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2006, p. 2, disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org),

(2) FUENTES, Claudia y FUENTES, Claudio (coords.): *Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina*, pp. 33 y siguientes, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2006. Este trabajo es un informe realizado por FLACSO a petición del Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Buena parte de las conclusiones del informe se obtuvieron mediante una encuesta realizada a 13 expertos de Bolivia, Brasil, Colombia, México, Chile, Uruguay, Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua y Perú.

(3) *Ibidem*, pp. 33 y siguientes. Entre los expertos de los países citados, ante la pregunta si cree usted que las Fuerzas Armadas en su país tiene autonomía para establecer su doctrina sólo Argentina y El Salvador contestaron negativamente.

### *Ministerios de Defensa, medidores de la democratización de la defensa*

De los diferentes aspectos contemplados para la modernización de la defensa, el papel desempeñado por los ministerios se considera un factor imprescindible (4). Su fortaleza y capacidad es un elemento esencial para medir el grado de consolidación democrática y de modernización de este ámbito (5). Son el principal medio de control civil que posee el poder ejecutivo para garantizar la conducción civil de la defensa y la dirección de las Fuerzas Armadas. Además hay otros mecanismos de control ejercidos por el poder legislativo y por el judicial fundamentales para lograr el control civil y con ello eliminar los espacios de poder y de autonomía de las Fuerzas Armadas.

Los Ministerios de Defensa son los encargados de diseñar, ejecutar, previa autorización del Ejecutivo, y dirigir la política de defensa y para ello es imprescindible que sean capaces de liderar las relaciones civiles-militares. El ministerio es el mecanismo institucional idóneo para estructurar las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas (6). Los mecanismos y los canales institucionales establecidos por los ministerios regulan y formalizan las relaciones civiles-militares. Con ello se trata de evitar relaciones informales, mediante las cuales civiles y militares se intercambien favores, ya que éste es un medio para que los militares puedan obtener prerrogativas corporativas que garanticen la conservación de espacios propios de poder y de autonomía.

Los ministerios también se constituyen para lograr una defensa eficaz y eficiente. Por ello entre sus propósitos también figura definir y distribuir las responsabilidades de civiles y militares, optimizar el empleo de las Fuerzas Armadas y obtener el uso más eficiente de los recursos disponibles (fondos, personal y equipo) (7). Con la puesta en práctica de estos propósitos no sólo se logra eficiencia y eficacia sino también se redundan en la regularización de las relaciones civiles-militares bajo el control civil.

---

(4) SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo: «Los procesos de modernización: institucionalidad y misiones de defensa», en *Atlas comparativo de la Defensa*, pp. 24-26, RESDAL, 2007.

(5) RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», pp. 2-3.

(6) BRUNEAU, Thomas C.: «Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia», en OLMEDA, J. A. (comp.): *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, p. 169, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mella-do» (IUGGM)-Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.

(7) *Ibidem*, pp. 178-185.

Control civil, eficiencia y eficacia, también son las razones fundamentales que justifican la presencia de personal civil en los ministerios. La incorporación de civiles a la defensa pone de manifiesto que éste no es un ámbito exclusivo de los militares. De hecho con su presencia se pretende evitar una dirección de la defensa orientada exclusivamente a los intereses de las Fuerzas Armadas y a sus pretensiones corporativas. La selección de personal civil proporciona otras ventajas en relación a la gestión administrativa a realizar. La movilidad permanente de los militares es un inconveniente para cargos que, por sus características, requieren ser ocupados durante largo tiempo por la misma persona para un desempeño eficaz. Asimismo en la medida en que la defensa es una política pública más, el Estado debe disponer del personal con el perfil más adecuado para desarrollar de la manera más eficiente su gestión (8).

Las competencias que han de ser reconocidas a un Ministerio de Defensa para poder llevar a cabo los propósitos señalados, reafirman en cada una de ellas la dirección y el control civil sobre las Fuerzas Armadas. Dichas competencias son (9):

1. La distribución y el control de los recursos asignados al sector de la defensa.
2. La definición de las misiones de las Fuerzas Armadas.
3. Las decisiones sobre personal y entrenamiento en relación con las misiones asignadas.
4. Equipamiento e instalaciones, otro factor que dependerá de la misión asignada a las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, además de la creación de un ministerio, se precisa que éste tenga la estructura, las potestades adecuadas y los recursos suficientes para cumplir con sus cometidos. De ahí que es necesario (10):

1. Una jerarquía real que asuma la función de la defensa.
2. Capacidad material y jurídica de decisión acorde con su cometido.

---

(8) Véase, RIAL, Juan y BARRACHINA, Carlos: «Los Ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad», p. 7.

(9) BRUNEAU, T. C.: «Ministerios de Defensa y relaciones civiles-militares en democracia», pp. 189-190.

(10) Estas funciones se señalan en NAVARRO MEZA, Miguel: «La conducción política de la Defensa. Una aproximación conceptual», julio de 2006, disponible en: [http://www.anepe.cl/3\\_foro/Articulos/columna\\_navarro1.htm](http://www.anepe.cl/3_foro/Articulos/columna_navarro1.htm) y en PACHECO GAITÁN, Guillermo: «Los Ministerios de Defensa en la agencia de modernización del Estado», *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*, p. 84, RESDAL, 2007.

3. Una estructura capaz de soportar las responsabilidades derivadas de la conducción de la defensa y de la relación política entre Ejecutivo y Fuerzas Armadas.

Si cotejamos estas referencias ideales con los ministerios latinoamericanos podremos comprobar que buena parte de éstos no cumplen todos los requisitos enunciados. En la actualidad, pese al esfuerzo concentrado en la transformación de los ministerios, por el momento, no tienen capacidad para acabar con la autonomía militar e institucionalizar las relaciones civiles-militares. La incorporación progresiva de civiles a los ministerios, muy en particular en el cargo de ministro, incluso el nombramiento de mujeres para dicho cargo es una clara muestra de los avances realizados. Sin embargo, estos cambios no han resuelto la injerencia militar en las estructuras ministeriales. La limitación de funciones y de competencias, la inexistencia de un marco legal y jurídico que proporcione entidad y capacidad de decisión al ministerio, la falta de recursos y/o el escaso número de civiles, con la adecuada preparación profesional, han sido algunos factores que, por separado o juntos, según los casos nacionales, han impedido la constitución de un poder ministerial fuerte. Esta debilidad estructural de los Ministerios de Defensa es uno de los principales problemas de los gobiernos democráticos para administrar la defensa como una política pública, mediante el necesario liderazgo civil.

Son muchos los factores que han de tenerse en cuenta para analizar si los Ministerios de Defensa poseen el suficiente poder y capacidad para desempeñar sus funciones (11). En el presente capítulo se considerará, particularmente, el lugar que éstos ocupan en el sistema de defensa respecto a las Fuerzas Armadas en Ecuador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Aunque las conclusiones puedan ser parciales, pues no se consideran todos los factores, al considerar el lugar que ocupan los ministerios en la cadena de mando será posible comprobar si dichos organismos tienen el suficiente poder para ejercer el control de las Fuerzas Armadas.

### **Las propuestas del populismo de izquierda en el ámbito de la defensa**

Hasta aquí se han perfilado los problemas comunes compartidos por la región en las relaciones civiles-militares. La permanencia de espacios de

---

(11) Véase los trabajos de PACHECO, Guillermo y LLENDERROZAS, Elsa: «Metodologías para el análisis de los Ministerios de Defensa», disponible en: [www.resdal.org](http://www.resdal.org).

autonomía militar y como consecuencia las limitaciones de liderazgo civil son una tendencia general, aunque de nuevo sea necesario insistir en las diferencias subregionales y nacionales. En el caso de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua, los países actualmente regentados por gobiernos populistas, tienen importantes retos que abordar para reformar la defensa. A pesar de las diferencias existentes entre ellos, ninguno de estos países ha logrado culminar el proceso de democratización en este ámbito. Incluso si se compara su situación con otras subregiones, como el Cono Sur, tienen un largo camino por recorrer. En estos países, las Fuerzas Armadas, aún después de la transición han conservado espacios propios de poder. En Bolivia y en Ecuador no han perdido, en todo este periodo, un importante papel arbitral en la política nacional (12). En Nicaragua, a pesar de finalizar el régimen sandinista, la cúpula militar ha permanecido acaparando los altos mandos y conservando prerrogativas que le han proporcionado poder e influencia (13). En cuanto a Venezuela, antes de la llegada a la presidencia de Hugo Chávez, pese a la ventaja de no padecer un régimen militar, el país tenía importantes retos que superar para lograr la supremacía civil (14). En ninguno de ellos, los ministerios se han constituido, desde la transición democrática, como poderes por sí mismos capaces de dirigir la política de defensa y de ejercer el control político necesario para restringir la autonomía militar.

En esta situación han surgido nuevos gobiernos, que comparten presupuestos en materia política, económica y social, con suficientes preocupaciones comunes para constituirse en un «bloque regional de poder»

- 
- (12) Sobre la presencia de las Fuerzas Armadas en la política y la sociedad ecuatoriana y boliviana, GARCÍA GALLEGOS, Berta: «Ecuador: democratización y Fuerzas Armadas; el contexto histórico, social y político en una relación ambivalente», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISIS%20ECUADOR.pdf> y ALDA MEJÍAS, Sonia: «El reto de alcanzar la supremacía civil en Bolivia», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISISBOLIVIA.pdf>.
- (13) CAJINA, Roberto: «Nicaragua, transición política, democracia y reconversión del sector de la Defensa», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/ANALISISNICARAGUA.pdf>.
- (14) MANRIQUE, Miguel: «Cambio y reestructura del Ministerio de la Defensa y de la Fuerza Armada venezolana a comienzos del siglo XXI», en *Análisis del proyecto investigación ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/documentacion/Análisis%20Venezuela.pdf>.

(15), que bajo el liderazgo de Hugo Chávez, tiene como objetivo extender en toda América Latina esta revolución democrática. En alianza con los nuevos movimientos sociales, esta alineación internacional, se ha entendido como un instrumento para expandir los presupuestos fundamentales de dicha revolución. Los planteamientos compartidos por estos Gobiernos, en distintos ámbitos, induce a pensar en la posible existencia de un planteamiento común en materia de defensa. Ante los retos de la región en materia de relaciones civiles-militares, el objeto es analizar en qué medida el liderazgo civil se entiende como el elemento articulador de dichas relaciones.

*La revolución democrática de los populismos de izquierda.  
Preocupaciones y concepciones políticas comunes*

Pese a las diferencias existentes entre los gobiernos de Rafael Correa, Daniel Ortega, Evo Morales y Hugo Chávez, presidentes de Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Venezuela, respectivamente, comparten un origen y objetivos comunes (16). La victoria electoral de cada uno de ellos es consecuencia de la crisis de gobernabilidad que afecta en diferente medida a la región. Como reacción a esta crisis han surgido nuevos actores que están forzando un nuevo cambio político cuyo alcance hoy se desconoce. La incapacidad de los partidos políticos y de las instituciones representativas de formular y aplicar políticas que respondan a las necesidades de la sociedad ha generado una frustración generalizada de la ciudadanía manifestada en una contundente capacidad de movilización, hasta el punto de lograr el derrocamiento de distintos presidentes constitucionales. En esta coyuntura, estos nuevos populismos, convertidos en portavo-

---

(15) Así fue denominado por Heinz Dieterich, ideólogo del régimen chavista, los países que, en principio, estarían alineados por su identificación con la izquierda. En origen este bloque estuvo integrado por, además de Venezuela, Brasil y Argentina, ante la identificación progresista de estos Gobiernos. La incorporación de Bolivia, Ecuador y Nicaragua ha impulsado esta alineación internacional y ha venido a compensar la falta de «vocación revolucionaria» de los primeros, según el autor citado. Sobre este bloque regional de poder véase DIETERICH, Heinz: «Bloque Regional de Poder (BRP): Única salvación nacional y popular posible en América Latina», II y III, en *Rebelión*, marzo-abril 2004 y del mismo autor: «Hugo Chávez: salto cualitativo en el BRP», en *Rebelión*, 4 de octubre de 2005.

(16) ALDA MEJÍAS, Sonia: «La “revolución democrática” de los nuevos movimientos sociales y de los populismos de izquierda ante la crisis de gobernabilidad en América Latina», en «Iberoamerica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos», en *Cuadernos de Estrategia*, número 13, pp. 53-88, Instituto Español de Estudios Estratégicos-IUGGM, 2007.

ces de dicha frustración, coinciden en señalar que la solución se encuentra en introducir cambios radicales dirigidos hacia una revolución que garantice la participación directa de la ciudadanía en las decisiones de gobierno. El comienzo de esta revolución son las llamadas «refundaciones nacionales». Mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente que redacte una nueva Constitución, se pretenden establecer los cimientos fundamentales, que rigen dicha revolución, para implantar una «auténtica democracia» (17).

El referente castrista o el socialismo del siglo XXI, proclamado por Hugo Chávez no implica la existencia de una marcada identidad ideológica. El empeño en etiquetar ideológicamente a este grupo, en concreto bajo la rúbrica de la izquierda, ha dado lugar a que no se preste atención a una de sus principales características, su desideologización. Una característica por otra parte muy propia del populismo. Podría hablarse incluso de rechazo a cualquier *corpus* doctrinal, pues han llegado a considerarse una desvirtuación de la auténtica voluntad popular.

A esta indeterminación ideológica, se suman otros elementos comunes. Todos estos gobiernos consideran necesario un cambio integral, expresado en la llamada revolución democrática (18). En dicha revolución el combate a las políticas neoliberales y al imperialismo se consideran expresiones de auténtica voluntad popular, ya que el principal perjudicado de la aplicación de estas políticas y de las imposiciones extranjeras, particularmente de Estados Unidos, ha sido el pueblo. Estos aspectos junto a la crítica a la democracia representativa son los principales elementos aglutinadores que hacen posible, pese a la heterogeneidad de todos estos actores, crear vínculos entre los populismos. Las propuestas alternativas para neutralizar el imperialismo y el neoliberalismo se expresan en una marcada afirmación nacionalista. Mediante este sentimiento se rechaza lo

---

(17) A excepción de Nicaragua, cuyo Gobierno no ha planteado la necesidad de una nueva Constitución, Venezuela ya la creó en el año 1999. En Bolivia la Asamblea Constituyente lleva casi un año trabajando en una nueva Constitución y Ecuador celebrará elecciones para dicha Asamblea el 30 de septiembre del presente año.

(18) «El plan de gobierno del Movimiento País, 2007-2011», del presidente Rafael Correa, disponible en: [http://www.rafaelcorrea.com/docs/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Alianza\\_PAIS.pdf](http://www.rafaelcorrea.com/docs/Plan_de_Gobierno_Alianza_PAIS.pdf), expresa la idea de transformación radical e integral pretendida por los gobernantes populistas. Según el Documento se trata de llevar a cabo una revolución constitucional y democrática, ética (combate frontal a la corrupción), económica y productiva, educativa y de salud y por último una revolución por la dignidad, la soberanía y la integración latinoamericana.



que se han considerado intromisiones a la soberanía nacional, por parte de Estados Unidos, y se aspira a la recuperación, por el Estado (19), de empresas adquiridas por multinacionales mediante las privatizaciones de la década de los noventa. En este sentido, las alternativas de desarrollo propuestas para poner fin al neoliberalismo no son nuevas, pues están basadas en recetas ya experimentadas. En éstas el Estado se considera un potente agente económico, se aplican medidas proteccionistas frente al comercio exterior y se apuesta por el desarrollo endógeno (20). También hay coincidencia en la importancia otorgada a la política social, si bien ésta queda reducida al asistencialismo (21).

*La centralidad de la defensa y las Fuerzas Armadas  
en la revolución democrática*

Más allá de lo discutible que pueda ser el carácter revolucionario de los planteamientos comunes descritos anteriormente, cabe preguntarse, en cualquier caso, si dicha revolución, alcanza el ámbito de la defensa y en qué sentido. En otras palabras, cuáles son las principales preocupaciones de estos gobiernos en torno a este ámbito y en qué medida resuelven las deficiencias de liderazgo civil que comparte, en general, la región y particularmente estos países. Las medidas adoptadas en relación a los ministerios y a su estructura es un indicador de la profundidad de las reformas y de su alcance. Con ello será posible analizar si estos organis-

---

(19) Venezuela y Bolivia ya han tomado medidas en este sentido. Hugo Chávez ha anunciado tras su reelección una nueva fase de nacionalizaciones de sectores estratégicos como el gas, empresas del ámbito de las telecomunicaciones y la electricidad. Por su parte Evo Morales después de la nacionalización del gas, ya ha adelantado la nacionalización de la minería. Por el momento Nicaragua y Ecuador han descartado la nacionalización de ningún sector, lo que no significa que renuncien a que el Estado tenga una mayor presencia estatal para garantizar los servicios de educación, cultura, vivienda o sanidad a la población.

(20) Respecto al desarrollo endógeno se concede particular importancia a la soberanía alimentaria. Consiste en prescindir de las empresas extranjeras instaladas en territorio nacional o de las importaciones de productos agrícolas o alimenticios cuya competencia arruinan al pequeño agricultor y los productos de tradición nacional.

(21) Las misiones, en Venezuela, el bono «Juancito Pinto», en Bolivia o el bono de desarrollo humano, en Ecuador, que el presidente Correa ha prometido potenciar son soluciones temporales y limitadas más que auténticas políticas redistributivas o las bases para garantizar un desarrollo sustentable. Como es característico del populismo se priorizan las soluciones inmediatas, una exigencia popular ineludible después de comprobar reiteradamente que nunca se han materializado políticas que beneficiasen directamente a la población.

mos pueden ejercer una de las principales funciones, el control de las Fuerzas Armadas. Como se verá en los casos seleccionados, en la línea de mando, las Fuerzas Armadas no se encuentran bajo la autoridad ministerial, sino al mismo nivel.

Aunque con diferente grado de prioridad, los actuales gobiernos de estos países, de una manera u otra, han abordado la cuestión de la defensa. Si bien es cierto que de forma más integral Venezuela y Bolivia que Ecuador y Nicaragua. Hugo Chávez y Evo Morales han otorgado carácter prioritario al ámbito de la defensa, destacando en ambos casos la importancia de una unidad cívico-militar, basada en la colaboración entre el Pueblo y las Fuerzas Armadas. No es el caso de los gobiernos de Daniel Ortega y de Rafael Correa. Por el momento la cuestión militar no ocupa un lugar muy central en sus planes de gobierno. Quizás se aborde posteriormente, ya que en realidad sus Presidencias se han iniciado en enero de 2007, no obstante en sus campañas electorales no hubo referencias al ámbito de la defensa, ni tampoco en sus programas electorales. Sin embargo, ésta no debe ser una referencia fiable. El presidente Morales tampoco ni en su programa ni en su campaña electoral hizo apenas mención a esta cuestión e inmediatamente después de jurar su cargo declaró la importancia de las Fuerzas Armadas y la necesidad de una reforma integral en el ámbito de la defensa (22). No ha sido este el caso de Rafael Correa o de Daniel Ortega ya que la defensa sigue ocupando, a lo largo de estos meses, un lugar marginal o prácticamente inexistente en los discursos presidenciales. Pese a todo, esto no significa que no se hayan introducido importantes novedades.

En el Ecuador cabe destacar el Plan Ecuador o las propuestas planteadas por el Ministerio de Defensa para debatir en la Asamblea Constituyente de inminente convocatoria. En el caso de Nicaragua, la reforma del Decreto número 290, llevada poco después del ascenso a la Presidencia de Ortega, ha afectado directamente a la configuración del ministerio y a sus competencias.

La importancia otorgada a la defensa por Hugo Chávez y Evo Morales se explica en buena parte por la relevancia dada a la relación Pueblo-Fuerzas Armadas. Frente a la tradicional misión represiva ejercida por las Fuer-

---

(22) «Palabras del presidente de la República, Evo Morales Ayma, en la posesión del Alto Mando Militar y Policial», La Paz, 24 de enero de 2006, disponible en: <http://www.comunica.gov.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200601/24.01.06PoseAltoManMil.html>.

zas Armadas contra la movilización social, ambos Gobiernos pretenden establecer nuevas pautas de colaboración recíproca. La aportación militar consiste en contribuir al desarrollo del proyecto de transformación revolucionaria defendido por ambos mandatarios. No obstante, pese a este planteamiento común hay importantes diferencias entre ambos.

En el caso de Venezuela, dicha relación se expresa en términos de unidad cívico-militar y su razón de ser estaría, en parte, justificada por la supuesta amenaza de una guerra asimétrica. Venezuela podría enfrentarse a un enemigo con un potencial militar muy superior al suyo, como Estados Unidos. Ante la posibilidad de este ataque se ha optado por una estrategia defensiva que implica a la población civil. Para combatir tan poderoso enemigo se considera crucial la participación de la ciudadanía. El referente cubano de la «guerra de todo el pueblo», para enfrentarse también a la posible invasión de la potencia norteamericana es fundamental en la concepción estratégica venezolana. Bajo el concepto de «guerra popular de resistencia» (23), se pretende, como en Cuba, que cada ciudadano sea un combatiente en una guerra de desgaste en la que se trataría de ir debilitando al atacante para que finalmente las Fuerzas Armadas pudieran combatirle (24).

La expresión institucional de este concepto de guerra integral en la que participa el pueblo es la Reserva Nacional y la Guardia Territorial (25). La contraparte de esta relación de reciprocidad, sobre la que se fundamenta la unidad cívico-militar, es la aportación de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional y al proyecto revolucionario (26). Esto explica la participación militar en la construcción de infraestructura, contribución al desarrollo de seguridad alimentaria y al desarrollo industrial civil y militar basado en el concepto de desarrollo sustentable y endógeno. Dicha labor ha acabado por otorgar a los militares la formulación y especialmente la ejecución de las políticas sociales, bajo el Proyecto Bolívar año 2000 (27), ini-

---

(23) En agosto de 2007 se ha propuesto como reforma constitucional la incorporación de este concepto a la Constitución, con ello quedaría consagrado la unidad cívico-militar defendida por el presidente Chávez.

(24) Sobre esta concepción estratégica véase «Pensamiento militar venezolano 2005», disponible en: <http://www.militarvenezuela2005.blogspot.com>.

(25) Disponible en: <http://www.reservanacional.mil.ve>.

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

(27) Disponible en: <http://www.mpd.gob.ve/prog-gob/proyb2000.htm>. Dicho proyecto se articuló como un plan cívico-militar, cuya dirección se encuentra bajo el Comando Único de las Fuerzas Armadas Nacionales, a través de la Fundación Proyecto País.

ciado en el año 1999. Al otorgar a los militares estas competencias adquieren forzosamente una presencia relevante en la sociedad, en los servicios estatales y en sus instituciones. A ello ha de sumarse la presencia de militares en todos los ámbitos de la Administración estatal y en cargos públicos (28).

En el caso boliviano, esta relación se entiende también como una alianza basada en la reciprocidad. Sin embargo, hasta ahora, es menos comprometida. La población civil no está directamente implicada en la Defensa Nacional y la presencia militar en la sociedad no es tan acusada como en Venezuela. Por el momento, el Gobierno boliviano no se encuentra inminentemente amenazado por un enemigo, como Estados Unidos, pese a su acusado antiimperialismo. Probablemente por este motivo no hay justificación para organizar las milicias ciudadanas o una reserva que favorezca la militarización de la sociedad. Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas aunque se encuentran directamente implicadas en el desarrollo nacional, hasta ahora, carecen de la capacidad de diseño y de gestión de la política social. Sin embargo, pese a las diferencias con Venezuela, el presidente Morales ha implicado a las Fuerzas Armadas en las dos cuestiones más importantes de su Presidencia: la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria de la Asamblea Constituyente. El objetivo es que respondan:

«A las necesidades de cambio, de transformación y de justicia social que necesita y reclama el pueblo para liberarse de la dependencia, del neocolonialismo político y económico, la miseria, el atraso, etc., y la usurpación sistemática de sus riquezas y recursos naturales» (29).

Asimismo, el presidente ha pedido a las Fuerzas Armadas y a los dirigentes de los movimientos sociales participar en la conformación de los directorios de las empresas petroleras, proponiendo a las personas que po-

---

De acuerdo a las áreas a atender se han fundado las llamadas misiones dedicadas a la salud, la educación, infraestructura, empleo, seguridad y alimentación. Llegando en este último caso a la instalación de mercados populares, que recordarían a los del Ejército de Tierra cubano.

(28) MANRIQUE, Miguel: «La participación política de las Fuerzas Armadas venezolanas en el sistema político (1998-2001)» en TANAKA, Martín: *Las Fuerzas Armadas en la región andina ¿no deliberantes o actores políticos?*, pp. 314-334, Embajada de Finlandia-Comisión de Juristas Andinos, 2001.

(29) «Fuerzas Armadas», Programa del MAS.

drían asumir esta esta responsabilidad (30). En este ofrecimiento se aprecian reunidos los efectos generados por esta política. Además de poner en evidencia el intento de alianza cívico-militar propuesta, la medida hace evidente el aumento de la presencia militar en las instituciones civiles. Por último esta participación demuestra la intención premeditada del gobierno de implicar a las Fuerzas Armadas en organismos y políticas particularmente identificadas con su propuesta de transformación, favoreciendo de esta manera la politización de los militares.

Aunque siempre considerando las diferencias citadas, las Fuerzas Armadas se conciben, para ambos mandatarios como «agentes de la revolución». Los posibles efectos generados por esta relación tienen importantes consecuencias políticas ya que puede desembocar en un proceso de militarización de la sociedad y de las instituciones civiles así como en la politización de las Fuerzas Armadas. En Venezuela ha tenido lugar un proceso continuo de politización, al punto de llegar al adoctrinamiento revolucionario de las Fuerzas Armadas bolivarianas, como ahora son llamadas. Recientemente el lema asumido por éstas ha sido «¡Socialismo, Patria o Muerte!».

En Ecuador, su actual Gobierno no ha otorgado la misma importancia a la defensa, ni ha planteado, en los términos descritos, la relación Fuerzas Armadas-Pueblo. Sin embargo, la adopción por éste de la Doctrina de Seguridad Humana como principal referencia doctrinal puede sobredimensionar la presencia militar. El carácter multidimensional de este concepto ha significado la militarización de la agenda social en buena parte de la región, legitimando la dedicación de las Fuerzas Armadas a la seguridad interior y muy particularmente a la labores de desarrollo nacional (31). El Plan Ecuador (32), Plan de seguridad ideado por el Gobierno ecuatoriano para la frontera con Colombia, se desarrolla en torno a este concepto de seguridad. La seguridad humana no ha articulado únicamente dicho Plan, en realidad el Gobierno propondrá a la futura Asamblea Constituyente incorporar esta doctrina a la nueva Constitución (33). La actividad econó-

---

(30) «Presidente pide a Fuerzas Armadas y Policía participar en formación de directorio en empresas petroleras», disponible en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006050208>.

(31) Sobre las implicaciones de este concepto de seguridad en América Latina véase *Seguridad Internacional Contemporánea: Consecuencias para la Seguridad Humana en América Latina y el Caribe*, Seminario Internacional, FLACSO, Chile, 20-22 de agosto de 2003, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001406/140625s.pdf>.

(32) Disponible en: <http://midena.gov.ec/images/pdf/planecuador2007/planecuador2007.pdf>.

(33) Propuesta preliminar del Ministerio de Defensa Nacional sobre los temas referentes a la Fuerza Pública a ser considerados por el Consejo Nacional de Educación Superior en la Asamblea Nacional Constituyente.

mica reconocida a las Fuerzas Armadas en la misma propuesta pareciera confirmar, en efecto, que la seguridad humana legitimaría, en este caso, el tradicional papel de éstas como un poderoso agente económico en la sociedad ecuatoriana. Aunque la reciente Ley Orgánica de la Defensa, aprobada en enero de 2007, no suprime las actividades económicas, al menos las limita al ámbito estrictamente de la defensa; sin embargo, la propuesta del Gobierno es la contraria. Lejos de plantear restricción mayor o concretar las limitaciones establecidas, el gobierno de Correa pretende ampliar el tipo de actividad económica y empresarial a todos los ámbitos posibles. De acuerdo al texto propuesto para la reforma del artículo 190 de la Constitución dichas actividades podrían estar relacionadas «con la seguridad humana, la Defensa Nacional y actividades para el desarrollo social y económico de su población» (34). De esta forma aunque en las primeras manifestaciones del Gobierno se ha afirmado con rotundidad la intención de regular las relaciones civiles militares bajo el principio de supremacía civil (35), al mismo tiempo se han propuesto otorgar espacios de actuación en la sociedad y actividades económicas a las Fuerzas Armadas que irían más allá de las estrictamente militares. En cuanto a la politización de las Fuerzas Armadas, el Gobierno ecuatoriano, a diferencia de Bolivia y Venezuela, no ha implicado a los militares como principales actores de la revolución que pretende abordar, sin embargo hay críticas respecto al empleo partidista que dicho Gobierno está realizando de las Fuerzas Armadas (36).

Respecto a Nicaragua tampoco consta la articulación de una particular relación entre la Sociedad y las Fuerzas Armadas. La defensa y el papel de los militares no parecen ser un ámbito prioritario, pero al igual que en Ecuador, las decisiones adoptadas tampoco potencian la Dirección Civil de la Defensa. En este caso, la reforma de la Ley número 290, poco después del acceso de Daniel Ortega a la presidencia, ha reducido drásticamente las competencias del Ministerio de Defensa, frustrando así la posibilidad de asegurar la dirección civil de la defensa.

---

(34) *Ibidem*.

(35) «Discurso de la ministra de Defensa Nacional, doctora Lorena Escudero durante su posesión como Secretaria de Estado», 2 de febrero de 2007, disponible en: <http://www.presidencia.gov.ec/noticias.asp?noid=8471>

(36) GARCÍA GALLEGOS, B.: «El tema seguridad en la política gubernamental: ambivalencias de un estado en terapia intensiva», en «Democracia, Seguridad y Defensa», en *Boletín Bimestral*, mayo/junio de 2007. A juicio de la autora el Gobierno no estaría implantando una política de Estado, sino que las Fuerzas Armadas serían el aparato de ejecución de los planes y programas gubernamentales, muchas veces orientados a mantener clientelas políticas.

Así pese a la principal diferencia entre Bolivia y Venezuela, por un lado y Ecuador y Nicaragua, por otro, es posible encontrar una similitud en relación al liderazgo civil. En términos generales, pese a las necesarias matizaciones, ninguno de los gobiernos considerados proporciona una solución a este problema, en todo caso sus planteamientos y las decisiones adoptadas, hasta el momento, lo agravan. Los casos mas evidentes serían Venezuela y Bolivia. El análisis de la posición que ocupa el Ministerio de Defensa respecto a los máximos órganos militares pone de manifiesto este aspecto.

*Propuestas alternativas en la constitución  
de los Ministerios de Defensa  
y la designación de misiones de las Fuerzas Armadas*

En Ecuador, Bolivia, Venezuela y Nicaragua con el inicio de la transición democrática se han introducido cambios en la administración de la defensa, aunque no en todos estos países han tenido la misma magnitud y alcance. Si tomamos como referencia el marco legal aprobado desde la transición democrática para lograr la implantación de controles democráticos los resultados, bajo una perspectiva comparada, son desiguales. Ecuador acaba de aprobar una nueva Ley Orgánica de la Defensa, sustituyendo a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas del año 1990 y la Ley Reformatoria de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, mientras Ecuador renueva la legislación, aprobada dentro del mismo periodo democrático, Bolivia todavía carece de Ley de la Defensa y se encuentra vigente una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1993 (37). En Venezuela, aunque hay un amplio campo en el ámbito de la defensa por legislar (38), en la actualidad, la legislación vigente que regula la administración de la defensa ha sido dictada bajo los principios rectores de la Constitución de 1999, aprobada, tras el ascenso de Hugo Chávez a la Presidencia de la República en el año 1998. Estas leyes son la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, aprobadas en 2002 y 2005, respectivamente. En cuanto a Nicaragua cuenta con la Ley de Emergencia de 1988, completada con la Ley de Orga-

---

(37) ALDA MEJÍAS, Sonia: «Informe de Bolivia», *Documentación de ADEFAL*, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/index.htm>.

(38) SAN MIGUEL, Rocío: «La Fuerza Armada Nacional y el sector de la defensa en los tiempos de la revolución bolivariana», en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 304, 2007.

nización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo de 1998 (Decreto número 290), recientemente reformada por iniciativa del gobierno de Daniel Ortega, y con el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Si adoptamos también como referencia la publicación de *Libros Blancos*, en este caso únicamente es Venezuela quien no ha publicado hasta el momento ninguno. El Ecuador lo editó en el año 2002 y Bolivia y Nicaragua en el año 2005. No obstante, aunque la existencia de esta legislación y de los *Libros Blancos* son en sí mismos un avance importante en la democratización de la defensa, no aseguran la articulación de las relaciones civiles-militares de acuerdo a las exigencias democráticas.

En relación directa con los ministerios, la incorporación de personal civil es otro importante avance para el control civil de la defensa. En este sentido, Nicaragua (39) y Ecuador han sido más rupturistas, al designar como ministros de Defensa no sólo a un civil sino también a mujeres (40). No obstante no son casos aislados, ya que el nombramiento de mujeres como ministras de Defensa es un hecho que se está produciendo en la región desde hace algunos años. El caso ecuatoriano es particularmente importante, ya que incluso en democracia, los ministros de Defensa han sido militares retirados. En Bolivia, el actual ministro de Defensa también es un civil, en este caso se sigue la tendencia de la región y la del mismo país, ya que desde la transición democrática (1982) los ministros han sido mayoritariamente civiles (41). La excepción es Venezuela, el actual ministro de Defensa es un militar, siguiendo la tradición de nombrar militares para este cargo desde la creación del ministerio de Defensa en 1951 (42). Sin embargo, la presencia de civiles en la administración de la defensa y los progresos en este sentido tampoco han sido suficientes para culminar el proceso de liderazgo civil.

---

(39) En Nicaragua desde la creación del Ministerio desde 1997 los ministros han sido civiles.

(40) Lorena Escudero, fue la ministra de Defensa hasta el 30 de agosto, fecha en que presentó su dimisión. Su nombramiento fue en febrero de 2007. La señora Escudero ha sido la segunda mujer que ha ocupado este cargo. La primera mujer fue Guadalupe Larriva que falleció en un accidente aéreo sólo días después de su nombramiento en enero de 2007.

(41) La proporción ha sido seis militares y 15 civiles, en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 122, 2007.

(42) El único ministro de Defensa civil que ha habido en Venezuela, desde 1951, ha sido Jose V. Rángel de febrero de 2001 a abril de 2002, bajo la Presidencia de Hugo Chávez, en *Atlas comparativo de la Defensa*, p. 122.



En cuanto a la capacidad, competencias y poder ministerial aunque han sido, en mayor o menor medida, regulados por la legislación mencionada no siempre queda garantizada la constitución de organismos fuertes con capacidad para establecer las pautas de estas relaciones. Caben varias posibilidades que explican esta circunstancia. Por un lado, que el mismo marco legal, pese haber sido aprobado en regímenes democráticos, no reconozca el papel rector que corresponde a dicho organismo. El poder militar no queda sometido a la autoridad ministerial ya que es equiparado al mismo nivel, de forma que las Fuerzas Armadas tienen relación directa con el presidente de la República. La segunda posibilidad es que pese a que la legislación reconozca un poder ministerial y le proporcione entidad, en la práctica esta disposición quede reducida a papel mojado. En este caso, las prerrogativas negociadas informalmente entre los gobiernos civiles y los militares se situarían por encima de la legalidad. Ambas cuestiones explican que el ministerio no pueda ejercer sus funciones de control civil y en consecuencia tampoco tengan capacidad para diseñar y ejecutar la política de defensa.

El ejemplo de Ecuador y de Bolivia ilustran el primer caso. En ambos países la legalidad democrática ha seguido reconociendo el poder militar y ha impedido la constitución de un poder ministerial que dirija la defensa y las relaciones civiles-militares. En Ecuador, hasta enero de 2007, ha estado vigente la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de 1990. Esta Ley ha reconocido y respaldado el poder sobredimensionado del Comando Conjunto, impidiendo establecer una jerarquía en la que éste se encontrara bajo la dependencia del ministro. Pese a que las funciones de un órgano como éste deben limitarse al planeamiento técnico de las operaciones de defensa, las atribuciones reconocidas, en este caso, le convirtieron prácticamente en un «ministerio paralelo», con sus propias unidades administrativas que incluían una asesoría jurídica, unidades de finanzas y de contratación, direcciones para el control de las Fuerzas Armadas e incluso el Hospital General dependen del Comando Conjunto (43). De hecho, el artículo 3 equipara a los dos órganos, al considerar a ambos asesores directos del presidente. Respecto a sus principales atribuciones superaban las de un comando operativo, ya que debía «planificar el empleo y conducir a las Fuerzas Armadas, para contribuir al mantenimiento de la seguridad nacio-

---

(43) AGUILAR, Juan Pablo: «El Comando Conjunto en la organización militar y en la política ecuatoriano», Programa Relaciones civil-militares, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

nal» (44). El texto legal no se hace referencia a la planificación y al empleo en operaciones concretas, sino al concepto general de seguridad nacional, de forma que las atribuciones reconocidas superaban el plano operativo, y alcanzaban el ámbito de la definición de políticas públicas (45).

La aprobación de la actual legislación, días antes del nombramiento del nuevo gobierno, se entiende dentro de un esfuerzo mas global de institucionalización, racionalización y modernización de la defensa (46). Siguiendo sus disposiciones supone un avance en la democratización de la defensa, ya que establece mecanismos de control sobre el presupuesto y sobre el gasto de las Fuerzas Armadas y limita la jurisdicción militar, entre otros aspectos. Las empresas militares, aunque no se eliminan, se restringe su área de actuación al ámbito estrictamente militar. Además el presidente de la República recupera la dirección política de la guerra, pues hasta el momento debía delegar forzosamente en el jefe del Comando Conjunto. En relación al ministerio y su estructura también hay importantes avances, ya que se considera una instancia superior de dirección política y administrativa de la defensa y al mismo tiempo se define al Comando Conjunto como un órgano de asesoramiento técnico. Con ello se refuerza la intención de asignar a la Presidencia y al ministerio una función directiva en la elaboración de las políticas de defensa y a la organización militar darle el carácter operativo que le corresponde (47). Pese a la importancia de estos cambios y a la intención de la Ley por reforzar el poder civil en la dirección de la defensa, se sigue reconociendo atribuciones al Comando Conjunto que impiden definirle como un órgano subordinado y no deliberante. Las competencias en materia de informe, política exterior y manejo del Registro Oficial Reservado le convierten en un órgano de control de la actividad administrativa, funciones que sin embargo corresponden al Ministerio de Defensa (48). Con este nuevo marco legal Rafael

---

(44) Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, 28 de noviembre de 1990, artículo 17.b. Véase GARCÍA GALLEGOS, Berta: «Informe Ecuador», ADEFAL, IUGGM, disponible en: <http://iugm.es/ADEFAL/index.htm>.

(45) *Ibidem*.

(46) CELI, Pablo: «Ecuador: transformación de la defensa y reestructuración de las Fuerzas Armadas», en *Atlas comparativo de la Defensa*, pp. 177-181, 2007.

(47) Para toda la crítica expuesta véase «Civiles y militares frente al proceso de reforma a la legislación militar. Notas para la Historia», en *Boletín Democracia, Seguridad y Defensa*, p. 3, enero-febrero de 2007.

(48) AGUILAR, Juan Pablo: «Ley Orgánica de la Defensa Nacional», en *Boletín Democracia Seguridad y Defensa*, p. 5, enero-febrero de 2007.

Correa inició su gestión y, hasta el momento, el ministerio no ha realizado ninguna crítica a las limitaciones de esta Ley por lo que respecta al poder que aún conserva el Comando Conjunto. Aunque el avance conseguido es indudable, los posibles obstáculos que persisten para lograr el control civil no parece, sin embargo, que sean un motivo prioritario de preocupación gubernamental.

En Bolivia de acuerdo a la Ley Orgánica de la Nación, el presidente administra la defensa a través de dos conductos. En lo administrativo, a través del Ministerio de Defensa, en lo técnico a través del comandante en jefe (artículo 18). Esta diferenciación y el rango de ministro reconocida al comandante en jefe, que recibe las órdenes directamente del presidente (artículo 39) determina que el máximo representante de las Fuerzas Armadas no se integre jerárquicamente bajo la autoridad del ministro de Defensa. Con estos antecedentes, el presidente Morales ha presentado un ambicioso plan de modernización en el que encuentra imprescindible la institucionalización de las relaciones civiles-militares bajo liderazgo civil. Aunque este objetivo se contradice con los riesgos de politización de las Fuerzas Armadas y de militarización de la sociedad que el propio Gobierno esta fomentando, en su discurso, insiste en la importancia de este aspecto para lograr la democratización de la defensa (49). En esa misma contradicción se encuentra la propuesta realizada por la Presidencia a la Asamblea Constituyente, respecto al Comando Conjunto, ya que no modifica en nada el contenido del artículo 210 donde se reconoce que el poder militar no se encuentra sometido jerárquicamente a la dirección ministerial (50). Con ello pese a las intenciones de democratización de la defensa, el poder reconocido a este órgano militar impide la constitución

---

(49) Sobre esta contradicción en el proyecto de transformación de la defensa del presidente Morales, ALDA MEJÍAS, Sonia: «La participación de las Fuerzas Armadas en la revolución democrática del MAS. El proyecto de Evo Morales», en SEPÚLVEDA, I. (ed.): *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, pp. 445-472, IV Semana Iberoamericana, IUGGM, Madrid, 2007.

(50) En la Constitución política del Estado, en su artículo 210, se considera que las «Fuerzas Armadas dependen del presidente de la República y reciben sus órdenes en lo administrativo, por intermedio del Ministerio de Defensa y en lo técnico del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas». En la propuesta del Gobierno se dice que «Las Fuerzas Armadas dependen del capitán general y reciben sus órdenes en lo administrativo, por intermedio del Ministerio de Defensa y en lo técnico del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas». La única diferencia entre un artículo y otro es la forma de mencionar al presidente de la República que como tal también es capitán general de las Fuerzas Armadas.

de un ministerio capaz de liderar las relaciones civiles militares y dirigir la política de defensa (51).

Venezuela puede considerarse el ejemplo mas extremo. El proceso global de militarización descrito mas arriba es más evidente en la administración de la defensa. Partiendo de la Presidencia, en la estructura de mando establecida, el ministerio no es el único poder que ejerce una función de dirección, con ello se bloquea la posibilidad de instituir un poder civil, a través de un ministerio fuerte, que administre la defensa. La Ley Orgánica de Seguridad de la Nación y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional establecen un organigrama en el cual el presidente de la República ejerce la dirección no sólo política sino también militar de la defensa. Siguiendo la cadena de mando, en relación directa con la Presidencia, y jerárquicamente equiparados se encuentran el Comando Estratégico Operacional, el Ministerio de Defensa y el Comando General de la Reserva Nacional y de Movilización (52). En este organigrama no se concibe la idea de un ministerio que ejerza una función de dirección y de control sobre las Fuerzas Armadas, ya que los máximos órganos militares se encuentran equiparados jerárquicamente al organismo ministerial y tiene relación directa con la Presidencia de la República (53). A ello ha de sumarse que esta administración directa, ejercida por el propio presidente, agudiza las carencias de institucionalización. Si el cambio de nombre del ministerio como «Ministerio del Poder Popular para la Defensa» pretende estar en consonancia con la revolución democrática a la que aspira el régimen chavista, no parece que la defensa, en dicha revolución, se

---

(51) Tras meses de discusión en el seno de la Comisión de Defensa de la Asamblea Constituyente, los diputados por el MAS están siendo particularmente conservadores, ya que también están defendiendo que las misiones otorgadas a las Fuerzas Armadas en la Constitución vigente se conserven en el nuevo texto constitucional. Dichas misiones según el artículo 208 son: defender y conservar la independencia nacional, la seguridad y estabilidad de la República y el honor y soberanía nacionales; asegurar el imperio de la Constitución política, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido y cooperar en el desarrollo integral del país. Esta posición se justificaría para evitar el malestar de las Fuerzas Armadas si llegado el caso, como pretendía la policía, dejaran de velar por el orden legal y político interno. Esta cuestión podría ser una muestra del grado de compromisos adquiridos por gobierno ante los militares.

(52) MANRIQUE, Marcelo: «Cambio y reestructuración del Ministerio de Defensa», pp. 17 y 21.

(53) El 9 de agosto de 2007, en *Gaceta*, número 38.743, se publicó la resolución que organiza provisionalmente la estructura del ministerio hasta que el presidente de la República fije mediante decreto dicha organización.

entienda como una política pública y como tal sometida a los necesarios controles democráticos. Así lo evidencia la organización jerárquica que organiza los poderes de la defensa, pues ésta es incompatible con la conformación de un ministerio fuerte capaz de garantizar la supremacía civil. Un principio incompatible con el proceso de militarización que se está dando en Venezuela.

En Nicaragua, la reforma de la Ley 290 (54), que vacía de contenido y de competencias el Ministerio de Defensa, y la falta de un Ministro de Defensa, hasta el mes de mayo, sólo pueden dar a entender la inexistencia de una agenda de gobierno en materia de defensa. Sin embargo, de mayor gravedad es la escasa preocupación por la institucionalidad y el liderazgo civil que también ambas cuestiones ponen de manifiesto. Respecto al nombramiento del ministro, ciertamente ha de tenerse en cuenta que no es un hecho inédito en el país. Violeta Chamorro, presidenta entre los años 1990 y 1997, asumió directamente el cargo y nunca nombró un ministro. La presidenta justificó esta decisión por la situación de transición política de aquel momento, Daniel Ortega no ha dado ninguna justificación, favoreciendo un estado de alarma social y críticas por la oposición y los medios de comunicación. No obstante también es cierto que, en los dos anteriores gobiernos, aún habiendo ministros de Defensa hubo una comunicación directa entre el presidente y las Fuerzas Armadas al margen de aquél. De hecho el Ministerio nunca tuvo los recursos, el personal y la voluntad política precisa para llevar a cabo su cometido, indicando la escasa importancia otorgada, por los mismos civiles, a la administración civil de la defensa. El retraso del nombramiento sólo ha aumentado la gravedad de un problema ya existente, aunque no por ello deja de poner en evidencia la posición del actual gobernante respecto a la institucionalidad y al liderazgo civil.

El examen de la reforma del Decreto confirma la intención de consolidar no sólo de hecho sino también de derecho la debilidad del control civil, que los propios gobiernos civiles han favorecido para garantizar autonomía militar. A diferencia de Ecuador, Bolivia y Venezuela donde el derecho reflejaba la posición de poder de los militares que de hecho existe en estos países; en Nicaragua el derecho limitaba esta situación de poder, mediante la capacidad de control reconocida al ministerio, si bien dicho

---

(54) La Ley 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo, fue sancionada el 3 de junio de 1998. En la misma se establecen las funciones y atribuciones propias del Ministerio de Defensa.

control quedó reducido a papel mojado. Pese a sus limitaciones, la Ley 290 ha sido un hito fundamental con respecto a la legislación precedente. El contenido de la misma reflejaba un nivel de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil mediante el ministerio inédito en Nicaragua (55). Por ello aunque en la práctica éste no fuera más que un «adorno democrático», su reforma no deja de ser un retroceso, pues aunque se suprimen funciones que el ministerio no ejercía, al menos existía un marco legal que reconocía la necesidad de dicho poder ministerial y las competencias suficientes para ejercer su función de control (56). En este sentido puede entenderse que dicha reforma vulnera el principio de la supremacía civil. Sus resultados sólo han alimentado las críticas orientadas a denunciar la intención de asegurar una relación de mutua conveniencia entre el presidente y las Fuerzas Armadas, eliminando intermediarios. A partir de esta relación sería fácil deducir la intención de politizar las Fuerzas Armadas, aunque por el momento los especialistas coinciden en señalar que no ha habido ningún intento por parte del presidente en este sentido (57).

## Conclusiones

Ciertamente las situaciones constatadas son muy diferentes. Tras considerar el papel otorgado a los ministerios, no es posible deducir una concepción común en el ámbito de la defensa, o más particularmente en las relaciones civiles-militares y el liderazgo civil en el actual populismo latinoamericano. No obstante sí podría destacarse una tendencia similar aunque con grados de intensidad muy diferentes, en relación al liderazgo ejercido por los ministerios en las relaciones civiles-militares. En los cuatro casos no parece que los ministerios vayan a constituirse como medios de control civil para la administración de la defensa, deduciendo con ello que la supremacía civil no se considera un elemento imprescindible para lograr la revolución democrática pretendida por estos gobiernos. En este sentido, no hay ruptura revolucionaria, se sigue la tendencia general de la

---

(55) Sobre esta Ley, MELÉNDEZ, Javier: «Los escenarios Institucionales de la Defensa Nacional en Nicaragua», Programa para el fortalecimiento institucional del control civil en la formulación de políticas de defensa y seguridad, Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua, pp. 25-26.

(56) CAJINA, Roberto: «Nicaragua: reforma y retos del sector defensa», en *Atlas de la defensa*, pp. 242-247, 2007.

(57) «Informe de Gestión Defensa Nacional», Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, enero-abril de 2007.

región o en el peor de los casos puede agravarse. En Nicaragua y Ecuador aunque los actuales gobernantes no llevan un año en el poder y la evaluación de su gestión no puede ser completa, han tomado determinaciones que pueden significar un retroceso en el liderazgo civil, muy particularmente en el caso nicaragüense con la eliminación de las principales competencias ministeriales. En el Ecuador, el actual Gobierno, no ha demostrado intención de modificar la reciente legislación aprobada, en la que si bien sitúan al Ministerio de Defensa jerárquicamente por encima del Comando Conjunto, dicho órgano continúa manteniendo importantes competencias.

En el caso de Bolivia y Venezuela bajo la alianza del Pueblo y las Fuerzas Armadas hay una tendencia de militarización donde el proyecto democrático de liderazgo civil no parece que pueda avanzar, sino retroceder. Este proceso de militarización es particularmente acusado en Venezuela, donde los militares ejercen funciones civiles, mediante el acceso de éstos a todos los ámbitos de la Administración estatal. En este contexto el ministerio, equiparado jerárquicamente con los máximos órganos militares, no ejerce una labor de dirección de la defensa. Por lo que respecta a Bolivia tampoco parece que, en su revolución democrática, la supremacía civil sea una cuestión imprescindible. En las propuestas del Gobierno, el ministerio no ostenta una posición jerárquica por encima de las Fuerzas Armadas, sino que se mantiene, como hasta el momento, equiparado al máximo órgano militar. Este aspecto junto con el riesgo de militarización, así como de politización de las Fuerzas Armadas es incompatible con la institucionalización de la defensa, donde las relaciones civiles-militares se articulan bajo el principio de supremacía civil.

Los nuevos gobiernos populistas no han otorgado una particular importancia al liderazgo civil, sin embargo, no puede considerarse como una tendencia excepcional, sino mas bien general. Como ha sido comentado el control civil sigue siendo un reto para toda la región. Si bien ha de destacarse la progresiva militarización de Venezuela y de Bolivia, aunque en menor medida e intensidad esta última.

La existencia de problemas comunes en la región explican, en parte, dicha tendencia. La mayoría de los especialistas coinciden en señalar la incapacidad de los gobiernos civiles como el principal problema. Aún contemplando la mayor o menor resistencia de los militares para renunciar a espacios de autonomía, la responsabilidad de administrar la defensa bajo liderazgo y control civil es de los gobiernos electos. Esta incapacidad civil

para ejercer dicho control genera una «modalidad de relaciones civiles-militares calificadas como de dualismo civil-militar por acomodamiento civil deficiente, etc.», donde no hay un ejercicio efectivo de la conducción político-institucional sobre las instituciones castrenses (58). Hay varios factores que explican esta falta de conducción. Inicialmente en la transición se supuso que la propia dinámica del proceso transformaría prácticamente por sí sola el ámbito de la defensa. A este error de cálculo hay que agregar que la defensa no fue una prioridad, quedó marginada y sometida a una inercia donde, ante la falta de dirección de las autoridades civiles, fue posible conservar e incluso consolidar espacios de poder militar. Máxime cuando, por parte de los mismos gobiernos democráticos, se dio por supuesto que la defensa era un asunto de militares.

Todos estos factores han influido para explicar esta tendencia, pero todo indica que de contar con sólidas estructuras estatales no hubieran tenido el mismo peso. La defensa y su transformación se ha visto igualmente afectada por las consecuencias derivadas de un Estado institucionalmente débil (59). Parece fuera de toda discusión que más allá de las propuestas concretas, populistas o no, ninguna medida será eficaz de no afirmarse el control civil en las relaciones civiles-militares. Para ello, además de voluntad política se precisa contar con sólidas estructuras estatales. De lo contrario, los gobiernos civiles no tendrán capacidad para establecer dicho control y siempre habrá espacios de gestión y de dirección de la defensa que, aunque no les correspondan, siempre cubrirán los militares. De hecho esta debilidad estatal tentara permanentemente a los civiles a recurrir a los militares para llevar a cabo funciones que no les son propias y aunque a corto plazo la intervención militar puede resolver problemas políticos y sociales coyunturales, acabará por proporcionar influencia y autonomía a la corporación militar. Esto significa que para lograr la democratización de la defensa es preciso trascender los límites estrictos de este ámbito. De hecho para asegurar un eficaz control civil, mediante una

---

(58) FABIÁN SAIN, Marcelo: «Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1982-2002)» en OLMEDA, J. A.: *Democracias frágiles. Las relaciones civiles-militares*, pp. 305-306.

(59) Sobre la debilidad del Estado, WALDMANN, Peter: *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana*, Iberoamericana Vervuert, Barcelona 2006. Véase ESCALANTE GONZALBO, Fernando: «Especulaciones a partir del concepto de anomía», pp. 12-13, disponible en: <http://clas.uchicago.edu/events/briefings/Anomia%20y%20Estado.pdf#search=%22Especulaciones%20a%20partir%20del%20concepto%20de%20anom%C3%ADa%22>.



efectiva conducción político-institucional de las instituciones militares, es imprescindible primeramente garantizar la existencia de unas instituciones sólidas capaces de atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos en de todo el territorio nacional. De esta forma, no será necesario ceder espacios a los militares propios del ámbito civil para atender dichas necesidades.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESFUERZO ECONÓMICO EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN**



**ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA  
Y ESFUERZO ECONÓMICO EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD  
IBEROAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA  
DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN**

Por MANUEL ANTONIO FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN

**Introducción**

Dentro de un análisis de la evolución de la seguridad y defensa en la Comunidad Iberoamericana que se ha elaborado desde una concepción sistémica y multidisciplinar, parecía oportuno incluir un breve estudio de los factores esenciales que explican la estructura socioeconómica iberoamericana desarrollado desde la perspectiva de un mundo global, así como analizar las relaciones entre dicha estructura y el esfuerzo económico en defensa de significativas naciones de dicha Comunidad. Dado que se trata de un seminario en el que se integran las aportaciones de diversos autores, la lógica cooperación entre todos ha conducido a orientar este capítulo hacia el análisis de la evolución socioeconómica que converge y permite explicar la situación actual, reservando el estudio y valoración de dicha situación presente a otros compañeros del grupo de trabajo creado *ad hoc*.

El escenario internacional actual de la seguridad y defensa, afectado por constantes transformaciones y en continuo incremento de su complejidad, exige el empleo cada vez más intenso de todas las capacidades para ser estudiado y gestionado. Los fuertes cambios acaecidos en la última década, y que sin duda han afectado de lleno a América Latina, hacen evidente la necesidad que experimentan las instituciones responsables de la

seguridad y defensa de estudiar la naturaleza y los factores actuales influyentes del entorno global que condicionan, más que nunca, su actividad interna.

Esta situación de turbulencia, caracterizada por el dinamismo, la hostilidad, la diversidad, la complejidad y la globalidad, se manifiesta en todas sus dimensiones económicas, industriales, sociales, culturales, tecnológicas, militares, internacionales, coyunturales, etc. Se trata de un nuevo paradigma que plantea profundos cambios de filosofía y de concepción en lo referente al ámbito de la seguridad y defensa, así como en las relaciones de las Fuerzas Armadas con todo su entorno social nacional y también internacional.

En el actual escenario internacional imbricado en el nuevo paradigma global han aparecido un conjunto muy amplio y heterogéneo de nuevas amenazas, totalmente presentes en la Comunidad Iberoamericana, aunque con intensidades y manifestaciones diferentes, que obliga a la redefinición política, social y económica de las instituciones responsables de la seguridad y defensa.

### **La globalización en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana**

Resulta evidente que en la actualidad la globalización, la integración económica y la democracia, como valor político superior, son conceptos que no pueden estar ajenos en ningún análisis de la estructura socioeconómica. Para empezar la globalización, fenómeno multidimensional pero con un marcado contenido tanto social como económico, además de generar una mayor permeabilidad en las fronteras debido a la intensificación del flujo de capitales, personas bienes y servicios, ha generado crecientes intereses que se proyectan más allá de las fronteras físicas. Recíprocamente, también las diferentes naciones se ven afectadas por la presencia de importantes intereses económicos y financieros extranjeros en sus territorios, aspecto éste que en el caso de la Comunidad Iberoamericana ha sido durante los últimos tiempos objeto de controversia política. En suma, se genera una intensa red de intercambios económicos que se traduce en que los países participan y a la vez dependen de un sistema global. Este panorama globalizado que a primera vista pudiera parecer fructífero, cuando se le analiza en detalle muestra aspectos no tan ventajosos, algunos incluso intensamente preocupantes. Por otro lado, la integración, fuertemente asociada con la globalización, se traduce en una interdependencia sobre todo

económica, más que cultural, social o militar. En cuanto a la democracia, que debería ser el cemento integrador que sirviera de apoyo a la globalización como expresión política, no está realmente tan generalizada: la Comunidad Iberoamericana presenta en la praxis diferentes grados de consolidación y asimilación social. A lo anterior se suman diferencias profundas entre países ricos y pobres, y en el seno de cada uno de ellos, diferencias internas de rentas mayúsculas que conviven con poliédricas problemáticas sociales: pobreza, desempleo, hambre, marginación, falta de servicios esenciales (vivienda, agua, alcantarillado y energía eléctrica), falta de asistencia sanitaria y educativa, etc. En síntesis, la globalización está significativamente lejos de ser sinónimo de uniformidad.

A pesar de lo expuesto, esto es, de que el fenómeno de la globalización no esté tan consolidado como en una primera aproximación pudiera parecer, su estudio resulta un referente obligado en cualquier análisis socioeconómico, máxime cuando éste se realiza vinculado con los gastos en defensa. Parece natural preguntarse cómo incide dicho fenómeno sobre el papel genérico que deben desempeñar las Fuerzas Armadas en general, cuestión que nos conlleva de forma necesaria al análisis de la vigencia del propio Estado-nación tradicional en general y en el seno de América Latina.

La globalización resulta, en principio, un factor de estabilidad pues la libertad de comercio y la competencia generan desarrollo, así como se consolida la interdependencia de unos países con otros, las relaciones y los vínculos se ven reforzados y se da prioridad a la idea de que la inestabilidad es perjudicial para todos. Sin embargo, no se puede asegurar que este desarrollo sea siempre equilibrado ni que la globalización esté exenta de riesgos. Resulta preocupante, desde la óptica de la seguridad y defensa, que las desigualdades entre países en vías de desarrollo y los países industrializados, productores de bienes de equipo de alta tecnología, tienden a ser cada día mayor. Tales diferencias en muchos casos se ven fortalecidas por la actuación de entidades privadas multinacionales, centros de decisión con considerable impacto político capaces de evadir el control de los poderes nacionales e, incluso, de condicionarlos.

Si importante es el análisis de la influencia puramente económica de la globalización, no lo es menos el estudio de su impacto en un plano sociopolítico, en un intento por ensamblar las dos fuerzas opuestas, tanto centrífugas como centrípetas, centralizadoras y descentralizadoras, globalizadoras y regionalizadoras, que lejos de resultar enfrentadas en términos de

conflictividad permanente, precisan encontrar mecanismos de coherencia y conciliación específicos. Lejos de los juicios apriorísticos que estimaban que la globalización implicaría el final de «lo político», lo cierto es que, muy al contrario, de su mano ha surgido una nueva concepción que supera al tradicional discurso político puramente ideológico, pero que se traduce en la aparición de nuevos riesgos. Y es que el enfoque global tiende a convertir en obsoleto el concepto tradicional de Estado-nación a favor de una nueva concepción transnacional en el que la nueva hegemonía es detenida, en muchos de los aspectos, por las entidades multinacionales. De alguna forma la puesta en escena de la globalización se traduce en una clara disminución de poder de la política estatal-nacional, en un intento de desmantelamiento de las tradicionales tareas estatales.

Mientras el Estado-nación históricamente ha establecido un planteamiento netamente territorial, las recientes sociedades globales, que como consecuencia de la globalización se han ramificado en múltiples dimensiones (económicas, sociales, redes de comunicación, relaciones de mercado, culturas, modos de vida, etc.), presentan un carácter no territorial, vinculando su establecimiento de preferencias a las circunstancias que permitan en cada caso concreto obtener las mayores ventajas de todo tipo (fiscales, laborales, de aprovisionamiento, de *marketing*, etc.) que cada territorio ofrezca. La nueva situación no es una fuente de equilibrio y justicia sino, empero, de conflictividad económica. Así, por ejemplo, mientras las empresas multinacionales han tenido en los últimos años facilidades fiscales en la mayoría de los Estados nacionales iberoamericanos, pequeñas y medianas empresas nacionales han seguido estando presionadas por las cargas impositivas que precisan tales Estados e imponen para financiar su actividad pública.

No obstante, el Estado-nación sigue siendo el sujeto jurídico en el que se basa el Derecho Internacional Público y las relaciones internacionales, haciéndose necesario encontrar fórmulas de coexistencia con una serie de fuerzas centrífugas y centrípetas que tienden sistemáticamente a vaciarlo de contenidos; las primeras, drenando sus competencias hacia estructuras político-económicas transnacionales; las segundas, operadas por grupos sociales separatistas que tratan de reivindicar su propia identidad como pueblo y persiguen con ahínco ser reconocidos como Estados independientes, como única forma de tener voz en el ámbito internacional. En suma, la globalización sigue resultando un término cargado de abstracción, que representa una ruptura en la unidad del Estado-nación y la sociedad nacional como consecuencia de las

nuevas relaciones de poder así como de los diversos conflictos y entrecruzamientos comentados.

### **La globalización y el papel de las Fuerzas Armadas en América Latina**

Desde un plano teórico genérico, la globalización ha implicado profundos cambios en los actores sociales individuales. La actitud personal tradicional que se vinculaba de forma exclusiva a un lugar concreto ligado con el individuo a través de múltiples raíces, debería dejar paso a una nueva forma de sentir y percibir el mundo, aceptando una reconversión cosmopolita, una nueva concepción de las relaciones con el entorno, que ahora más que antes y mañana más que ahora, exigiría una aceptación totalmente abierta del mundo global.

Sin embargo, en el plano identitario iberoamericano de las diferentes naciones que conviven en tal Comunidad, el proceso transnacional operante ha ido produciendo una paulatina sensación de desarraigo y vacío espiritual, que ha originado una corriente que busca afianzar raíces en lo propio, en lo conocido, renovando la validez del papel de lo nacional a partir del cual proyectarse a otras realidades, y arruinando gran parte del esfuerzo de integración económica de las diferentes iniciativas que luego serán referidas. Quizá por la fuerte persistencia de valores superiores tradicionales, la territorialidad, la soberanía y el sentido identitario de patria seguirán vigentes como principales características de un Estado-nación que se resiste a doblegarse a la presión de lo global por vocación de sus propios pueblos, y en consecuencia hace necesario mantener las tradicionales relaciones de poder nacional y a sus Fuerzas Armadas como su principal manifestación. Aún cuando la integración tienda a ocultar tal realidad, ésta aflora por sus propios fueros a la menor debilidad o contraposición de intereses.

Lo que sí debemos aceptar es que la globalización y la integración económica gradualmente han ido configurando un conjunto de fronteras virtuales además de las territoriales. En efecto, de forma creciente surgen intereses que pueden transformarse en vitales allende las fronteras así como nuevos riesgos y amenazas de los que la población, como sujeto identitario de derechos y obligaciones, debe ser debidamente resguardada.

Si la Defensa Nacional se ve afectada genéricamente por los crecientes procesos de globalización e integración, la situación se complica aún más



cuando se quiere expandir la perspectiva a un ámbito continental o regional. El primer problema que se presenta es identificar cuáles son las amenazas comunes que deben ser neutralizadas así como los intereses que se quieren proteger. En general, resulta común la idea de que no hay amenazas externas de carácter militar al conjunto del continente americano, más bien existen situaciones comunes que pueden incidir en la estabilidad interna de los países que conforman el conglomerado, tales como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado, los movimientos migratorios ilegales, etc. Sin embargo, no todos los países sufren o perciben los problemas con igual intensidad, ni tampoco es claro que la neutralización de estas amenazas requiera de la participación directa del instrumento militar. Además, es necesario enmarcar el debate dentro de la tremenda asimetría de todo orden que existe entre Estados Unidos y el resto de los países del continente, lo que hace difícil discernir entre intereses comunes e intereses del más poderoso. Para diseñar un acuerdo estratégico regional en un mundo globalizado y unipolar, como es el referente iberoamericano, sería preciso definir con la mayor precisión las amenazas y la forma de participación de las Fuerzas Armadas en su neutralización.

### **Análisis evolutivo de la estructura socioeconómica de las naciones latinoamericanas más significativas**

Bajo las estrategias neoliberales, las exportaciones e importaciones latinoamericanas han aumentado notablemente en las últimas dos décadas. En su conjunto, el aumento en el comercio ha implicado un pequeño incremento en el déficit tanto por cuenta corriente como por cuenta de capital. La deuda internacional de América Latina se ha multiplicado por cuatro en estas últimas dos décadas, endeudamiento que ha intensificado las presiones sobre la balanza de pagos de cada país, han situado a la mayoría de los países latinoamericanos bajo el escrutinio del Fondo Monetario Internacional (FMI) limitando su política económica interna y, con ello, dificultando que los países puedan plantear políticas que ayuden a detener la migración rural hacia las urbes y que estimulen las atrasadas economías regionales. Si bien durante los últimos años la situación ha tendido a mejorar, en buena medida el cuadro descrito persiste.

En los años ochenta las tasas anuales de crecimiento económico latinoamericano eran realmente mediocres –entorno al 1,2% del Producto Interior Bruto (PIB)–, lo que unido a un más rápido crecimiento de la población implicaba decrecimientos anuales de la renta *per cápita*.

En los años noventa, el promedio anual de las tasas de crecimiento del PIB mejoró (entorno al 3,2%) y ligeramente el de la renta *per cápita*. Con los elevados índices de desempleo y pobreza de América Latina (y en comparación a las altas tasas de crecimiento de naciones asiáticas como China, Corea del Sur, Singapur, etc.) estas tasas eran inaceptablemente bajas, no viniendo el crecimiento, para colmo de males, acompañado de mejoras en la distribución de la renta o de una disminución de la pobreza. Además, las crisis económicas de Argentina y Uruguay precipitaron problemas relacionados y contaminaron a toda Iberoamérica.

Durante la presente década de inicio del siglo XXI, se han propiciado tendencias de mejora de la situación económica aunque ésta no puede en absoluto calificarse de satisfactoria: los problemas estructurales de los sistemas económicos y la pobreza persisten y la ineficiencia económica, expresada a través de los principales indicadores macroeconómicos, se mantiene.

En toda América Latina, la integración global ha reforzado la primacía tradicional de las principales ciudades financieras y manufactureras a costa de las pequeñas ciudades y las regiones remotas. En ocasiones también se han creado nuevos centros de crecimiento, principalmente a lo largo de los corredores comerciales o alrededor de los puertos. Al mismo tiempo, las estancadas economías regionales y las desventajas de los pequeños agricultores respecto a la integración comercial contribuyen a que se den los grandes flujos de emigrantes pobres que se dirigen a ciudades de todos los tamaños. Esto es, toda una visión en claro-oscuro de regiones prósperas frente a regiones muy pobres, y en general un sistema social en el que conviven de manera disociada pequeños grupos con grandes rentas junto a grandes grupos de población con rentas muy bajas, muchos de ellos instalados de forma perenne en la más terrible pobreza.

Analicemos seguidamente los casos de una serie de países muy significativos, de cuyas características socioeconómicas más destacadas es posible obtener una visión envolvente de la realidad y perspectivas de América Latina dentro del paradigma de la globalización. Aun cuando nos interesa como objeto del presente trabajo, centrado en la evolución de la seguridad y defensa, los países de América del Sur, en los que las tensiones y conflictividad se presentan más habituales y previsibles, es necesario en este apartado estudiar también la estructura socioeconómica de México, dado su potencial explicativo de lo que tratamos de exponer. Junto con este país, es estudiada la evolución de la estructura socioeco-

nómica de Argentina, Chile y Brasil, las cuatro grandes naciones con gran capacidad explicativa a partir de cuyo análisis es posible obtener generalizaciones, y de forma complementaria también Bolivia, Perú, Colombia y Venezuela en atención a su especial significado político.

### *El caso mexicano*

México, ejemplo manifiesto de integración comercial rápida a partir de los años noventa, representa el poder de la globalización para concentrar la actividad económica, para crear nuevos centros de crecimiento y para socavar los logros de la descentralización regional de las décadas anteriores. Esta trayectoria divergente se ha generado como consecuencia del abandono completo de las políticas regionales hasta entonces utilizadas, que ayudaron a suavizar la excesiva urbanización y a implantar la semilla de nuevos centros de actividad económica en regiones distantes. Bajo la integración comercial acelerada se ha reforzado la primacía de ciudad de México, han aparecido nuevos centros de crecimiento en el norte, pero el resto del país ha resultado perjudicado. Las políticas de liberalización (desregulación del mercado, privatización del sistema productivo y de las infraestructuras, inversión masiva de capital extranjero y un aumento del comercio con Estados Unidos) han fortalecido mucho el centro y el corredor de exportación centro-norte entre México y Estados Unidos.

Pero no todas las grandes ciudades y regiones mexicanas se benefician de un crecimiento explosivo. Las grandes regiones que forman el oeste, sureste y sur mexicano se han debilitado en la etapa de la liberalización. La dinámica es compleja, pues la globalización refuerza la urbanización. Las tendencias actuales del crecimiento relacionado con el comercio refuerzan la formación de un sistema urbano policéntrico dominante, controlado por cinco grandes ciudades: ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla y León. De esta manera, grandes ciudades como Guadalajara y Puebla siguen atrayendo a emigrantes, a pesar de que sus economías se hallan en desventaja en la creciente lucha por la competitividad. En suma, la reorientación de la actividad en México ha sido drástica. Se experimenta expansión en las regiones del noroeste, norte, noreste y centro-norte, en detrimento de las regiones occidentales (incluida Guadalajara).

La trayectoria regional para los próximos años quizá sea una continuación de la divergencia entre las regiones mexicanas, que podría llegar a ser una verdadera ruptura entre las dinámicas económicas del norte y del sur.

Aunque México haya alcanzado tasas muy elevadas de crecimiento económico en años recientes y haya aumentado radicalmente su comercio con Estados Unidos y Canadá, los problemas sociales se han agravado. Alrededor de la mitad de la población mexicana se mantiene por debajo de la línea de pobreza. En las grandes ciudades, los disturbios sociales se ven magnificados por la falta de vivienda, empleo, agua y alcantarillado, así como una sanidad y educación deficientes, lo que aumenta la miseria y la violencia.

### *El caso argentino*

La política económica marcadamente neoliberal puesta en marcha en Argentina al comienzo de la década anterior, con medidas entre las que destacaron un rápido proceso de privatización, la apertura del mercado, la desregulación y el Plan de Convertibilidad (paridad fija entre peso y dólar que generó un peso fuertemente sobrevalorado), desplazaron la preocupación por la igualdad, la desigualdad regional y la justicia social. La privatización y el cierre de fábricas se llevaron a cabo rápidamente, sin preocuparse del destino de los activos humanos y físicos. En líneas generales la iniciativa fracasó, aunque inicialmente puso bajo control a la inflación y dio lugar a una modesta expansión económica. Pero el desempleo se disparó (la tasa subió del 7% en el año 1992 al 16% en el año 1995), y cuando el modelo se abandonó a finales de la década se generó una auténtica catástrofe social.

Los cambios en la estructura productiva de Argentina relacionados con el comercio han favorecido a las grandes ciudades del país y han contribuido a la marginalización de extensas zonas del territorio. Las inversiones en servicios asociadas a la gestión de la globalización se han concentrado en los mayores centros urbanos. Los sectores industriales tradicionales de ámbito provincial (con fuertes dificultades añadidas para la exportación como consecuencia de la sobrevaloración del peso y muchos de ellos con un historial de pobreza y corrupción en la gestión), no fueron capaces de competir con las importaciones. Como consecuencia, las perspectivas de estas ciudades y regiones se deterioraron.

Además, la integración de las ciudades y regiones argentinas en el Mercado Común del Sur (Mercosur) se ha planteado de forma que ha dejado en desventaja a las regiones fuera del circuito. Las inversiones en infraestructura y el interés extranjero se ha canalizado en los corredores que conectan Buenos Aires con Sao Paulo y Buenos Aires con Santiago de Chile. El

gran eje de Sao Paulo-Buenos Aires-Santiago de Chile ha recibido el grueso de la atención al desarrollo, incluidos los enormes proyectos para mejorar el transporte de mercancías y la mejora de las autopistas.

Las disparidades regionales agravaron la crisis, pues los pobres rurales y los trabajadores y agricultores desposeídos dejaron el campo para buscar trabajo urbano. La tasa de desempleo llegó a superar el 30% de la población activa. La escasez de empleo, la concentración de la renta, la crisis en las actividades industriales y agrícolas tradicionales así como la ausencia de medidas de protección social generaron una situación socioeconómica muy deteriorada y mundialmente conocida.

En definitiva, el fracaso del proceso de liberalización del sistema económico argentino precipitó en una profunda crisis económica, social y política de la que en buena parte aún no se ha salido, persistiendo los riesgos de contaminación que ello conlleva para las economías latinoamericanas vecinas.

#### *El caso chileno*

Sobre las líneas de apertura económica, privatización y desregulación, Chile planteó la primera gran reforma económica neoliberal de América Latina a partir del año 1973, tras el golpe de Estado dirigido por el general Pinochet.

Debido al papel de Chile como importante exportador de bienes basados en sus recursos naturales, pudiera haberse esperado que la liberalización produjera una distribución regional relativamente benigna con el aumento de la actividad económica. Pero a pesar de su modesto papel histórico como centro exportador, la región del Gran Santiago fue el principal beneficiario de la globalización, aumentando su participación tanto en el PIB total como el industrial. Los logros económicos asimétricos de Santiago se obtuvieron a expensas de otras regiones chilenas cercanas, tales como Valparaíso y Concepción que han perdido participación industrial en el conjunto de la economía chilena.

La apertura externa generó grandes flujos de inversión extranjera y la expansión industrial y, durante los últimos años, del sector servicios, pero todo ello muy orientado a la ciudad de Santiago. Como resultado, dicha ciudad albergaba una tasa de crecimiento demográfico desproporcionadamente elevado, aumentando su adecuación en la población del país del 34% en el año 1982 a entorno el 40% en los últimos años. Las conse-

cuencias negativas de esta excesiva urbanización (congestión, contaminación, social, criminalidad, etc.) han aumentado de manera alarmante.

Resulta también destacable el proceso de descentralización política y administrativa emprendido en Chile en la década anterior, por el que fueron transferidas competencias en educación, sanidad y otros servicios estatales a los gobiernos provinciales y locales. Los estudios al respecto sugieren que esta transferencia produjo resultados muy desiguales en las regiones. Las que ya contaban con economías bien desarrolladas fueron capaces de gestionar eficazmente las nuevas responsabilidades. Pero en muchos casos, las transferencias no fueron acompañadas de un aumento en los recursos, lo que unido a que las regiones más pobres carecían de la capacidad técnica y el capital humano para hacer funcionar los programas generó como consecuencia un aumento en la brecha entre las regiones ricas y las pobres en lo referente a la calidad de la educación y la atención sanitaria.

Respecto a la pobreza y el nivel de vida, Chile es una excepción en América Latina. La cantidad de pobres chilenos ha disminuido drásticamente y su elevada tasa de crecimiento económico en las últimas dos décadas ha permitido un notable aumento de la renta *per cápita*. No obstante, la distribución de la misma, al igual que el resto de la Comunidad Iberoamericana, sigue siendo marcadamente desigual.

#### *El caso brasileño*

En Brasil tuvo lugar un proceso histórico de concentración económica y demográfica desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la segunda mitad del siglo XX. En el año 1970, el estado de Sao Paulo representaba el 40% del PIB brasileño, la zona metropolitana de Sao Paulo alcanzaba los 8,1 millones de habitantes y suponía el 44% de la producción industrial brasileña. En ese año, el Río de Janeiro metropolitano alcanzó los 6,9 millones de habitantes y representaba el 12% de toda la producción industrial brasileña.

A finales de los años sesenta Brasil pone en marcha una política de desconcentración económica basada en fuertes incentivos regionales para las regiones del noreste y norte, inversión de las compañías estatales fuera de Sao Paulo y Río de Janeiro, búsqueda de recursos naturales, dinamización de la competencia de las empresas en nuevos mercados, deslocalización en las zonas metropolitana de Sao Paulo y Río de Janeiro, y economías de concentración emergentes en otros grandes centros urbanos como Belo

Horizonte, Curitiba y Porto Alegre. La desconcentración se vio facilitada por una nueva oleada de crecimiento económico, una gran cantidad de nuevos proyectos y de nuevas y masivas inversiones, principalmente en los años setenta. Aunque el estancamiento económico de los años ochenta redujera la tasa de desconcentración, el ímpetu se mantuvo durante las siguientes décadas. Como consecuencia, la participación en el PIB del estado de Sao Paulo se redujo, las regiones del sureste y sur aumentaron su participación, y la región del noreste mejoró su participación muy modestamente. Sin embargo, la concentración urbana en la zona metropolitana de Sao Paulo y de Río de Janeiro, aunque con tasas de crecimiento más reducidas, ha seguido aumentando, en un proceso de concentración y desarrollo de pobreza urbana muy parecido al de México.

Las reformas económicas y los cambios estructurales de la era de la liberalización han obstaculizado el proceso de desconcentración económica. Entre ellas, la apertura de la economía brasileña y la dinamización del sector exportador, el proceso de privatización, la devaluación del *real* y el cambio tecnológico.

Un significativo sector exportador industrial en los últimos años ha sido el aerospacial, que compite en el mercado de los aviones civiles de pequeño y mediano tamaño y que cuenta con su centro en Sao Jose dos Campos, en el estado de Sao Paulo.

La privatización ha exagerado la tendencia de la actividad económica a concentrarse en regiones centrales. En los años noventa, Brasil experimentó uno de los procesos de privatización más rápidos y completos de América Latina. Se privatizaron los bancos, la electricidad, las telecomunicaciones, el acero y las compañías mineras así como las carreteras y los puertos. Al hallarse la mayoría de las empresas privatizadas en las regiones más desarrolladas, los logros en la productividad se concentran allí, aumentando las tendencias centrípetas del conjunto del país. Pero las empresas privadas no se mostraron dispuestas a responsabilizarse de los servicios públicos y de las fábricas en las regiones atrasadas, especialmente los servicios de infraestructuras, dado que las perspectivas de rentabilidad de las mismas eran muy bajas. De este modo, la privatización en Brasil agravó el problema del desarrollo regional asimétrico.

De manera similar, una aceleración del cambio tecnológico benefició a las regiones más urbanizadas e industrializadas, especialmente del sureste y sur. Es en estas regiones donde se hallan la mayoría de las infraestructuras científicas, educativas y de investigación del país, especialmente en el

estado de Sao Paulo. La integración de la estructura industrial en la red de ciudades en estas regiones reforzó la concentración en el sur y el sureste de la actividad económica, principalmente de la industria y los servicios. Se espera que esta concentración domine la economía brasileña en las próximas décadas.

Las diferentes tasas de crecimiento regional y la desaparición de las políticas regionales concertadas se unen al empeoramiento en la distribución de la renta para explicar la pobreza y las elevadas tasas de migración en Brasil. La tasa de pobreza y la distribución de la renta en este país es una de las peores del mundo, a pesar del intenso crecimiento de su PIB durante las últimas décadas. En consecuencia persisten importantes grupos sociales marginales, especialmente significativos en ciertas barriadas urbanas, en los que el desempleo, la falta de vivienda, la violencia, las drogas y la falta de sanidad prevalecen de forma alarmante.

#### *El caso boliviano*

El PIB de Bolivia ha venido creciendo entre el 4% y el 4,5% en los últimos años, ritmo que ha sido reforzado sensiblemente en los últimos dos ejercicios como consecuencia de los altos precios internacionales de los hidrocarburos (sobre todo el gas natural) y de los minerales. La cuenta corriente de la balanza de pagos ha registrado amplios excedentes y las reservas internacionales netas han alcanzado niveles históricos. Del año 2002 al 2006 el déficit público ha mejorado notablemente, pasando de una situación de déficit del 9% del PIB a otra de superávit del 4,5%. Una parte importante de esta mejoría se debe al mayor ingreso proveniente de los nuevos contratos de hidrocarburos que proveen a Bolivia de una mayor renta procedente del gas. Hay que resaltar que se ha frenado el crecimiento del gasto corriente, incluyendo las alzas de sueldos y salarios (ha habido, sin embargo, un alza del salario mínimo privado de 5%). La deuda externa se ha reducido drásticamente, del 70% al 35% del PIB del año 2005 al 2007.

La situación descrita contrasta fuertemente con la imagen que los medios de comunicación social dan a entender en sus crónicas, una situación ciertamente distinta. No obstante, es necesario destacar que la pobreza y la extrema pobreza siguen en niveles muy altos, pues alcanzan al 60% y 37% de la población respectivamente. Como únicamente el 2% del empleo está localizado en los sectores mineros y de hidrocarburos, su contribución a la reducción de la pobreza es marginal. En cualquier caso,



los mayores ingresos públicos permitirán cumplir con algunas de las metas de Desarrollo del Milenio al 2015 (mortalidad infantil, salud materna, igualdad de género y agua y desagüe), aunque el cumplimiento de otras (eliminar la extrema pobreza y ofrecer educación primaria universal) son y seguirán siendo un buen deseo más que una realidad. Mientras tanto, una desigual distribución de la renta así como la pobreza y pobreza extrema persisten.

Las cautelas del FMI sobre el futuro de la economía de Bolivia se centran en dos aspectos. El primero, la política económica a seguir para contener las presiones inflacionarias que se derivan de la fuerte posición externa. El segundo se refiere a las políticas necesarias para relanzar la inversión privada de manera que refuerce un mayor crecimiento sostenible.

En síntesis, el cuadro macroeconómico ha cambiado con el gobierno de Evo Morales: se ha pasado del déficit al superávit público y de la balanza de pagos, así como se ha reducido de forma ostensible la relación entre deuda y PIB. Eso se ha logrado con el cambio de las reglas de juego en los contratos de gas y petróleo con las grandes multinacionales extranjeras del sector, que han permitido aumentar los ingresos públicos por hidrocarburos del 2,8% del PIB en el año 2003 al 9,7% en el año 2006. Las dudas se centran en determinar si la nueva política económica boliviana será sostenible en el futuro como consecuencia del nuevo papel que deben jugar las empresas y la inversión extranjera, sobre todo una vez que los recursos de hidrocarburos comiencen a flaquear.

#### *En caso peruano*

La consolidación de la bonanza económica peruana es una realidad, un país cuyo PIB supera actualmente los 120.000 millones de dólares y que el año pasado creció un 8,1%, una de las tasas más elevadas de Latinoamérica. Un desarrollo que se ha visto consolidado gracias a una demanda interna que crece a tasas de 6%, una inversión que se elevó el año pasado un 20% y unas exportaciones de bienes que el pasado curso se incrementaron un 35% en término de precios. Datos que han convertido a Perú en una de las economías más pujantes del continente, como lo demuestra el índice de clima económico que coloca al país andino en el primer lugar de las naciones con mejor ambiente económico.

El terremoto que recientemente ha devastado la zona sur de Perú no afectará la buena marcha de la economía del país andino. Su propio Gobierno considera que la catástrofe restará sólo un 0,3% al crecimiento del PIB

para el año 2007, estimado en el 7,9%, y los expertos minimizan el impacto señalando que Ica, la principal área afectada, representa sólo el 3,6% del PIB y menos del 5% de las exportaciones. Los principales riesgos están en el desabastecimiento, la inflación y el coste de la reconstrucción.

Los datos gubernamentales indican que a fin de año la zona de Ica debía aportar menos del 5% del total de los envíos de bienes al exterior. El caso es que dentro de la estructura productiva peruana, la agricultura representa menos del 10% del PIB total, cuyo mayor peso se centra en las manufacturas con casi el 25%, el comercio con un 15% y la minería con un peso total superior al 10%. Los datos oficiales también indican que el crecimiento de las exportaciones del pasado año 2006 se vio impulsado por el aumento del valor de los metales, sobre todo del cobre y oro.

La inflación podría ser el gran riesgo en el mediano plazo. La escasez de productos generada por el desabastecimiento causado por el terremoto podría provocar un brote inflacionario en el país, previsiblemente con un impacto pequeño y temporal sobre la inflación en Lima, debido al desabastecimiento de algunos productos agropecuarios que llegan desde Ica y otras regiones del sur como consecuencia de la destrucción de las carreteras. La inflación limeña es la cifra referencial que usa el Gobierno para establecer el indicador nacional.

Con sus luces y sombras, Perú es uno de los países con mejores perspectivas dentro de Latinoamérica, gracias al consumo interno, sus cuentas ordenadas y un comercio exterior boyante. El índice de clima económico coloca al Perú en el primer lugar de las naciones con el mejor ambiente económico.

#### *El caso colombiano*

El análisis de la situación macroeconómica actual de Colombia muestra que su economía presenta mejores condiciones si se compara con lo que se vivió en la década de los noventa. Sin desconocer tales fortalezas, subsisten riesgos sobre los cuales es importante concentrar la atención.

Respecto a la sostenibilidad del crecimiento, la situación macroeconómica actual ha mejorado respecto a la década anterior. Para los próximos años la economía podría tener un crecimiento sostenible entre 4% y 4,5% por año, consistente con la estabilidad de precios. Este crecimiento es alcanzable con un escenario internacional en el cual los términos de intercambio disminuyen ligeramente, el crecimiento de la demanda mundial se

desacelera gradualmente, y no se presentan paradas súbitas de los flujos externos de capital. La cuenta corriente presenta niveles sostenibles y financiables que no revelan mayores problemas en el corto plazo.

Para lograr tasas de crecimiento de 5% o más, necesarias para reducir gradualmente la pobreza, además de avanzar en la corrección del referido desequilibrio presupuestario y del tamaño de la deuda pública, se requiere aumentar el crecimiento de la productividad total de los factores y mejorar la competitividad del país. Ello permitiría sacar más provecho de las oportunidades que podría brindar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, así como los eventuales tratados que se firmen en el futuro. Una economía más abierta y una actividad inversora activa por parte de los agentes privados posibilitan que la productividad total pueda crecer dinámicamente.

La situación presupuestaria pública ha mejorado con el logro de superávit. Sin embargo, el gran desequilibrio en las finanzas del Gobierno Central y el nivel actual de la deuda pública y el coste de sus intereses continúan siendo elementos de preocupación para la estabilidad presupuestaria y macroeconómica del país.

Respecto al sector financiero y nivel de precios, en la actualidad la mejor cobertura de carteras, así como los buenos niveles de rentabilidad y de solidez patrimonial de los intermediarios financieros hacen más fuerte al sistema financiero en comparación con los años noventa. No obstante parece necesario un control público activo del incremento en la exposición al riesgo de mercado por parte del sistema financiero.

En relación con la política monetaria, la consolidación de la independencia de su Banco Central y la credibilidad de la política monetaria han contribuido a la reducción de la inflación y a la estabilidad macroeconómica, y conforman una base importante para la sostenibilidad del crecimiento futuro.

#### *El caso venezolano*

Venezuela tiene una economía de libre mercado orientada a las exportaciones, cuya principal actividad económica es la explotación y refinación de petróleo para la exportación y consumo interno.

La renta *per cápita* venezolana a principios de siglo era notablemente inferior a la de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay), e incluso era inferior a la de otros países andinos, geográfica y demográ-

ficamente comparables, como Perú y Colombia. A partir del año 1925, gracias a la explotación del petróleo a gran escala Venezuela había superado la renta *per cápita* de Perú y Colombia, y a partir de 1945 experimentó un gran crecimiento que haría de Venezuela el país de América Latina de mayor renta *per cápita*. Hasta el año 1990 Venezuela siguió siendo el país latinoamericano con mayor renta *per cápita*, aunque a partir de 1980 empezó a disminuir. Sólo recientemente, gracias al fortísimo crecimiento del precio petróleo y, con él, de los ingresos globales, la renta personal ha vuelto a aumentar. A pesar de haber sido el país con mayor renta *per cápita* de América Latina, ahora superado por Chile, Venezuela siempre se ha caracterizado por un alto grado de desigualdad en la distribución de la renta que sigue actualmente persistiendo.

Los últimos años han representando importantes cambios, además de en la esfera política, en la que se camina hacia la incertidumbre de una posible dictadura socialista, en la esfera económica. En el año 2001, el crecimiento del PIB fue del 3,4%. Como señalábamos anteriormente, el drástico aumento de los precios internacionales del petróleo permitió recuperar la economía de una fuerte recesión sufrida durante el año 1999. Sin embargo, un sector no petrolero relativamente débil y una alta tasa de fuga de capitales impidieron que la recuperación fuera mayor. A principios del año 2002 se modificó el régimen cambiario, de un esquema con tasa de cambio libre flotando en bandas a un esquema de precio fijo controlado por el Gobierno, lo que se tradujo en una importante depreciación de su moneda, el bolívar. En el año 2003, como consecuencia de la grave inestabilidad política, diversos conflictos sociales y la huelga general de la principal empresa estatal petrolera PDVSA, la economía venezolana tuvo una estrepitosa caída de su PIB del 7,7%. Durante el año 2004 Venezuela experimentó un crecimiento del 17,9% en su PIB (unos de los más altos del mundo según el FMI): la realización del Referéndum Revocatorio Presidencial con el triunfo de Chávez con el 60% de los votos, mejoró el ambiente político y afectó positivamente a la economía.

La inversión social del Gobierno mediante las llamadas «misiones» en los campos educativos, sanitarios y alimenticios logró incrementar la calidad de vida de los ciudadanos con recursos más bajos (70% de la población). A partir del año 2004, la fuerte alza sostenida de los precios petroleros ha generado un titánico crecimiento de los ingresos y del PIB. En el año 2005 Venezuela presenta un amplio balance positivo en sus cuentas externas ya que las exportaciones alcanzaron un récord histórico, representado el

tercer lugar en importancia en América Latina por detrás de México y Brasil. Venezuela concluyó el 2005 con un crecimiento de la economía del 9,4% del PIB, ubicándose en el primer lugar entre los países del continente por segundo año consecutivo. Según el Informe Anual del Banco Central de Venezuela, durante 2006 su PIB tuvo un incremento del 10,3%, siendo destacable que el sector no petrolero de la economía tuvo un incremento del 11,4%. Las actividades no petroleras con mayor crecimiento fueron instituciones financieras y de seguros (37%), construcción (29,5%), comunicaciones (23,5%), comercio y servicios de reparación (18,6%) y servicios comunitarios, sociales y personales (14,8%).

Sin embargo, en julio del 2007 Venezuela alcanzó la mayor tasa de inflación anual en Latinoamérica (17,2%). El Gobierno de este país ha emprendido una serie de medidas para frenar la inflación, como la disminución del Impuesto sobre el Valor Añadido de 14% a 11%, y posteriormente hasta el 9%, y ha propuesto el desplazamiento de tres cifras a la moneda a inicios del año 2008, bajo la figura de una nueva moneda: el bolívar fuerte. De esta manera, un bolívar fuerte equivaldrá a 1.000 bolívares actuales.

El impacto de la sombra inflacionista y el desequilibrio consecuente de la economía venezolana se une a las incertidumbres políticas y ambiciones personales de Hugo Chávez, imbricado en el proyecto del desarrollo de una economía socialista a través de la modificación del Texto Constitucional del año 1999, que en su artículo 112 asigna al Estado la promoción de la iniciativa privada. Sus deseos de perpetuarse de forma ilimitada en la Presidencia del país y el apoyo político y financiero a candidaturas de izquierda en países vecinos como Ecuador o Perú, impulsando su personalísima Revolución Bolivariana, incorporan un alto riesgo político y social que se hace más fuerte con la reciente apuesta decidida de Chávez por el rearme y por una carrera armamentística en la región.

### **Esquemas y estructuras de integración económica en América Latina**

Tras una descripción aislada de las estructuras económicas y sociales de ocho significados países, vamos seguidamente a analizar de forma breve los esquemas que podemos considerar esenciales en relación con las estructuras de integración económica en América Latina: Mercosur, Comunidad Andina de Naciones (CAN), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Comunidad del Caribe (CARICOM), verificando en pri-

mer lugar el avance de distinto grado y profundidad en el funcionamiento interno de cada uno de ellos y también algunos elementos convergentes que permiten atisbar los espacios de articulación por los que podría avanzar la integración regional.

En el caso del Mercosur, probablemente lo más destacado sea el proceso de puesta en marcha de acciones de mayor trascendencia para enfrentar las asimetrías y desigualdades entre los distintos países participantes. Dicho problema no ha sido suficientemente abordado a pesar de las profundas implicaciones que puede llegar a tener en distintos ámbitos del proceso integrador, por lo que es necesario desarrollar estudios específicos que permitan detectar las fortalezas y debilidades existentes en cada esquema, con énfasis en las asimetrías de carácter estructural y de orden político-institucional que afectan el desenvolvimiento del bloque. La cuestión de las asimetrías por tanto, no se limita a las disparidades que pueden darse en términos de riqueza, población, territorio, nivel de desarrollo o tamaño relativo de las economías entre los distintos países, sino que debe incorporar también aspectos referidos al marco legal y jurídico institucional de cada uno de ellos, con énfasis en aquellos temas en que las insuficiencias en dicho marco pueden impactar en el proceso integrador, como es el caso de los mercados financieros o laboral. El manejo y tratamiento de las asimetrías y las desigualdades debe implicar, además, una equitativa distribución entre los países de los costes y beneficios derivados de la convergencia y profundización del proceso integrador, mediante el diseño e implantación de la correspondientes acciones compensatorias.

Respecto a la CAN, es relevante el grado de profundidad que ha alcanzado la integración en su fase comercial y que ha permitido importantes éxitos en materia de intercambios con el resto del mundo. Estos logros se han acompañado además de un avance en la vinculación externa sobre la base de las negociaciones con la Unión Europea en busca de un Acuerdo de Asociación, así como de los esfuerzos en marcha para ir construyendo la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) mediante más frecuentes y profundos acercamientos entre los miembros de CAN y Mercosur.

En cuanto al SICA, si bien existe una postura común entre todos los miembros de este esquema para destacar, sobre cualquier otro aspecto, la ratificación del TLC entre Estados Unidos con Centroamérica y la República Dominicana, las dificultades surgidas han evidenciado la dificultad de conformación de la Unión Aduanera Centroamericana la cual, después de numerosos intentos, no ha podido concretarse por completo a pesar

del tiempo transcurrido desde que se estableció que tal Unión Aduanera era uno de los objetivos centrales a alcanzar en el bloque centroamericano de integración.

En relación con la CARICOM, el avance más destacado se refiere a la puesta en marcha del Mercado y Economía Únicos por parte de algunos miembros, así como el esfuerzo de los restantes países caribeños para dar por concluida la implementación de tan importante proyecto. En sentido opuesto, un paso atrás parece haberse dado en la institucionalidad comunitaria con la incapacidad que aún persiste para dotar de independencia al órgano jurisdiccional del proceso caribeño de integración, lo cual se acompaña de la crisis política haitiana que evidencia la incapacidad de las instituciones nacionales de ese país para dar cumplimiento a las demandas y resolver los conflictos sociales por medio del diálogo político y la concertación.

En cuanto a las relaciones de las diversas estructuras de integración económica analizadas con la Unión Europea, se viene produciendo un grado distinto de acercamiento y avance, habiéndose establecido «fases de valoración conjunta» del funcionamiento de cada esquema como un requisito previo para la suscripción de los correspondientes Acuerdos de Asociación CAN-Unión Europea, Centroamérica-Unión Europea y CARICOM-Unión Europea. Si bien los logros conseguidos hasta el momento no pueden calificarse de sustanciales, el que dichas negociaciones sigan produciéndose y el que se hayan dado pasos graduales en las distintas etapas que deben cubrirse para suscribir estos Acuerdos, estaría mostrando el interés existente en ambas partes para estrechar los vínculos económicos, políticos y comerciales entre los bloques.

En cuanto a la relación con Estados Unidos, existe un creciente interés mostrado por los países centroamericanos y la República Dominicana por una parte, y tres de los cinco miembros de la CAN por la otra (Colombia, Perú y Ecuador, este último hasta el momento), para estrechar sus relaciones económicas con ese país mediante la suscripción de TLC siguiendo las experiencias exitosas de países como México o Colombia. Si bien el camino del proceso negociador ha sido y será complicado, todo parece indicar que tarde o temprano dichos Tratados terminarán por entrar en vigor, limitándose por tanto la discusión a los compromisos que finalmente pasarán a formar parte de cada uno de los temas incluidos en la negociación, así como a los plazos en que deberán irse cumpliendo dichos compromisos. En esa perspectiva, un importante tema de preo-

cupación sigue siendo el referido al impacto que la vigencia de esos Tratados pudiera tener, tanto en el desenvolvimiento futuro de cada uno de los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración, como en la posibilidad de que puedan finalmente avanzar en el camino de la necesaria convergencia.

### **Aproximación conceptual al presupuesto y los gastos de defensa en la Comunidad Iberoamericana**

El proceso de asignación de recursos para las Fuerzas Armadas constituye un tema de interés preferente para las relaciones cívico-militares. Cuando esto se plantea en países subdesarrollados o en vías de desarrollo, como es el caso de buena parte de los pertenecientes a la Comunidad Iberoamericana, en los que la escasez de recursos públicos frente a grandes necesidades es habitual, el asunto se torna mucho más complejo y crítico.

En el ámbito de los países más desarrollados, se han logrado estudiar e imponer algunas metodologías para la asignación de recursos a la defensa con base en procedimientos, criterios y políticas que están destinados a satisfacer transparencia y legitimidad social que avale el esfuerzo destinado a la defensa, así como que permiten enfatizar la gestión eficiente de un proceso de planificación, programación y presupuestación consecuente con todo ello.

En el pasado, en el seno de las naciones de América Latina, el estudio de los asuntos de defensa, por lo general, sólo se circunscribió al campo estricto militar y desde esa perspectiva, se minimizaron los análisis en otros campos. Resulta necesario ampliar el enfoque, además de la óptica clásica de la seguridad externa e interna, a otra eminentemente social y económica.

Por otra parte, el actual proceso global de desarrollo económico, de consolidación democrática y de integración regional en Latinoamérica que hemos analizado, en especial en los campos social y económico, nos presenta un excelente escenario y una inmejorable oportunidad para que los países puedan formular una concepción del esfuerzo económico en defensa más objetiva, razonable y homogénea, ampliando con el concurso de sus gobiernos y fuerzas políticas y sociales, medidas de confianza y seguridad mutua.



En este línea, nos parece esencial el estudio de la defensa en términos económicos y presupuestarios y en especial, con respecto al valor agregado que ésta aporta a los países en desarrollo mediante el empleo de sus Fuerzas Armadas como agentes económicos partícipes en cada una de sus economías nacionales por medio de sus gastos, inversiones, ahorros, etc. Así se viene acuñando el término economía de la defensa, definida como aquella rama de la ciencia económica que se encarga de estudiar y analizar los recursos asignados a las Fuerzas Armadas con la finalidad de satisfacer la necesidad natural de los Estados en generar un poder militar disuasivo o coercitivo que le permita alcanzar sus objetivos. Es un campo que aplica métodos económicos a diversas temáticas que son exclusivas del sector de la defensa, como son el análisis de las alianzas militares, los efectos de los contratos en defensa, el impacto de los gastos de defensa sobre el crecimiento económico, etc. Mediante esta disciplina podremos observar los mecanismos de asignaciones de recursos escasos destinados a la satisfacción de necesidades públicas o privadas, las cuales tienen características ilimitadas al igual que otras demandas sociales.

Los gastos en defensa son en esencia un gasto público que demandan los países para garantizar el cumplimiento de la misión constitucional otorgada a las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, en términos estrictamente económicos, la defensa se encuentra en la categoría de bien público al igual que otros como la educación y la sanidad, siendo el Estado su único responsable y proveedor. Pero, ¿cuáles son los niveles mínimos de seguridad y defensa que considera el Estado necesarios para garantizar el logro de las metas de crecimiento y desarrollo? La evidencia empírica en América Latina demuestra que el proceso de elaboración del presupuesto de Defensa Nacional y por ende toda la actividad económica derivada del proceso, es habitualmente considerado como un proceso más político que técnico, aunque puedan participar de manera complementaria y asistencial especialistas en economía de la defensa. En consecuencia, los presupuestos anuales de Defensa representan en sí decisiones de carácter político cuya magnitud estará definida necesariamente en función de la escala de prioridades de gasto público que los gobiernos soberanos consideren conveniente asignar, concurrente con cada realidad y política nacional específica.

En materia de demandas sociales, es importante asociar el grado de percepción que las sociedades democráticas de los países de la Comunidad Iberoamericana tienen con respecto a la inversión de recursos

presupuestarios para la defensa. De forma genérica y recurrente suele presentarse la alternativa entre gastos sociales y gastos en defensa, lo que en una región con problemas sociales graves se traduce en que son percibidos como despilfarro los gastos en defensa por grandes sectores sociales.

En otro orden de cosas, la tenencia de grandes arsenales no es necesariamente un aspecto que se traduzca en mayor cobertura de seguridad, como quedó claramente evidenciado el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El hecho de prescindir de los vectores de la defensa e inclusive establecer políticas de desarme unilateral, tentación que ronda en algunos sectores de los gobiernos en América Latina, no necesariamente inmunizan a los Estados democráticos ante las amenazas potenciales traducidas en agresiones.

En sociedades donde no se encuentra arraigada una «cultura de Defensa», como es el caso de América Latina, se prodigan posiciones radicales sobre el carácter innecesario de los gastos de defensa, en razón del significativo déficit de demandas sociales insatisfechas en contraposición a una reducción de las amenazas externas que eventualmente podrían afectar a la soberanía nacional. En este sentido es clara la falta de propuestas objetivas globales en política de defensa, comparables con las formuladas en otros sectores en los que sí se desarrolla una metodología y análisis multidisciplinar. Por el contrario, se prodigan las propuestas referidas a la seguridad y defensa ajustadas a coyunturas específicas, a procesos políticos de democratización de las Fuerzas Armadas, mejora de las relaciones cívico-militares y de grandes reformas militares, eso sí, por lo general sin una planificación rigurosa y con la ausencia de asignación de recursos presupuestarios que las puedan financiar.

En definitiva, resultaría necesario superar el habitual esquema de autarquía, secretismo y concepción aislacionista de los asuntos sobre gastos de defensa y analizarlos con carácter sistémico y multidisciplinar en los países de América Latina, desde una perspectiva crítica, estudiando el contexto económico que ella contiene así como sus impactos sobre la estructura socioeconómica de sus correspondientes países. Este análisis integral nos permitiría comprender e integrar al sector de la defensa en los sistemas públicos y, en buena medida, comprender el potencial de desarrollo inducido que dicho sector puede ejercer sobre el conjunto de la industria.

## **Análisis evolutivo del esfuerzo económico en defensa en los países de América del Sur**

Vamos a realizar un análisis de la tendencia del esfuerzo económico en defensa en los diferentes países de la Comunidad Iberoamericana dejando al margen el caso de México y resto de países de América Central, muy poco significativos por su situación estratégica. Esto es, nos centraremos en el estudio de los principales países de América del Sur priorizando su esfuerzo económico sostenido en defensa a través de tres indicadores:

1. Gastos en defensa anuales en dólares constantes.
2. Gastos en defensa en relación con el PIB.
3. Gastos en defensa por habitante.

Nuestro objetivo no se centra en ofrecer la imagen actual de las razones y consecuencias del esfuerzo en defensa, que ha sido previa y brillantemente evaluada por el profesor Malamud, sino de analizar una tendencia histórica estudiando el periodo 1993-2002.

### *Gastos en defensa anuales en millones de dólares*

El primer análisis económico del esfuerzo en defensa está basado en el indicador *Gastos en defensa anuales en millones de dólares*, que es el que mejor permite hacer comparaciones internacionales al evaluar datos absolutos. Seguidamente se presentan a los diferentes países ordenados en orden decreciente de sus gastos de defensa, así como un cuadro de datos numéricos ordenados de manera creciente, cuadro 1.

### BRASIL

De acuerdo a este indicador, el primer país en gastos de defensa en Suramérica es Brasil, lo cual no llama la atención, debido a su notoria posición y poder en el continente. El fuerte incremento de gasto planteado entre los años 1994 y 1997 coincide con la puesta en marcha del Gobierno brasileño de iniciativas militares para fortalecer su seguridad interna. La disminución del gasto entre los años 1997 y 1998 coincide con la devaluación del *real* con respecto al dólar en esos años. Se observa un brusco descenso en sus gastos de defensa ocurrido a partir del año 2001. Sus gastos de defensa fueron ascendiendo desde 6.270 millones hasta 17.545 millones de dólares anuales en el año 2000, pero a partir del año 2001 los gastos descendieron por debajo de los 10.000 millones de dólares anuales. Esta reducción coincide con la decisión política del presidente Cardoso de reducir los presupuestos de varios sectores, especialmente del sector

**Cuadro 1.- Gastos de defensa en Suramérica y Estados Unidos (miles de millones de dólares estadounidense).**

Países	Años									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana	6	6	7	7	7	7	7	7	7	5
Surinam	11	13	14	14	15	15	11	11	9	8
Paraguay	74	81	112	110	134	128	128	121	76	54
Bolivia	126	127	146	152	155	147	149	128	135	119
Uruguay	256	289	331	270	307	309	317	356	349	212
Ecuador	498	589	530	528	692	522	339	314	503	685
Perú	770	730	874	1.061	1.276	970	888	861	889	865
Venezuela	1.029	925	882	903	1.540	1.281	1.328	1.377	1.881	1.081
Colombia	1.232	1.178	1.791	1.846	2.542	2.474	2.164	1.955	2.839	2.840
Chile	1.764	1.906	1.947	1.990	2.922	2.952	2.586	2.891	2.818	2.557
Argentina	3.026	3.262	3.879	3.732	4.972	5.157	5.418	4.658	4.374	1.386
Brasil	6.270	6.551	9.824	10.341	18.546	18.053	15.978	17.545	9.514	9.651
Estados Unidos	297.300	278.730	277.834	265.823	276.324	265.890	292.147	294.695	299.917	329.616

Fuente: The International Institute for Strategic Studies.

defensa. El objetivo fue disminuir la deuda interna y sus intereses para poder cumplir con las exigencias del FMI y así obtener nuevos créditos, línea que se ha mantenido. El esfuerzo militar se vincula con los de desarrollo tecnológico en una próspera industria de defensa.

#### ARGENTINA

Es el segundo país en gastos de defensa en dólares anuales. Sus gastos han ido creciendo anualmente en forma lenta y se mantuvieron alrededor de los 5.000 millones de dólares entre los años 1997 y 2001. Se observa un brusco descenso en el año 2002, hasta 1.386 millones. Este descenso coincide con el cambio de convertibilidad de su moneda. Los años posteriores han sido de mantenimiento entorno a algo más de 1.500 millones de dólares anuales.

#### CHILE

Es el tercer país en gastos de defensa. En el año 1998 se produjo un fuerte incremento hasta llegar a casi 3.000 millones de dólares, oscilando desde entonces sus gastos entre 2.500 y 3.000 millones cada año. El incremento del año 2000 se debió a un aumento de personal y de las pensiones, financiadas con el 16% del aumento de los fondos provenientes de la industria del cobre, de la cual el Ministerio de Defensa se beneficia directamente.

#### COLOMBIA

Es el cuarto país en gastos de defensa. Sus gastos han ido creciendo constantemente hasta llegar a 2.542 millones de dólares anuales en el año 1997, valor que descendió en el año 2000 hasta los 1.955 millones, debido a recortes presupuestarios efectuados en todos los sectores para reducir el déficit público. A partir del año 2001 el gasto ascendió a 2.800 millones de dólares debido al cambio de estrategia ante el narcoterrorismo del presidente Pastrana, ante la evidencia de que el diálogo no estaba dando resultado. Ningún país contabiliza como gasto propio lo que recibe en ayuda militar desde el exterior, el que ayuda es el que aporta. Por lo tanto la ayuda del Plan Colombia y posteriormente del Plan Patriota está en el presupuesto norteamericano y no en el de Colombia. Durante los últimos años el presupuesto ha experimentado un significativo aumento para financiar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, así como potenciar la disuasión frente a la presión de Venezuela.

## VENEZUELA

Es el quinto país en gastos de defensa en América del Sur. Su comportamiento ha sido irregular, variando anualmente sus gastos, con un máximo de 1.881 millones de dólares en el año 2001 que se redujeron a 1.081 millones al año siguiente. Esta gran reducción se debería a la aplicación del Plan Bolívar para combatir la pobreza, que ha requerido dar nuevos destinos a los fondos asignados a todos los sectores, especialmente de defensa. Durante los últimos años los gastos en compra de armamento y material de guerra han experimentado un colosal incremento por iniciativa del presidente Hugo Chávez.

## PERÚ

Es el sexto país en gastos de defensa. Entre los años 1994 y 1997 se produjo un significativo incremento como consecuencia del conflicto con Ecuador. Llegó hasta un máximo de 1.276 millones de dólares en el año 1997, para luego descender más del 30% a un promedio de 900 millones de dólares durante todos los años siguientes. Este descenso en el gasto sería una consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz con Ecuador y del fenómeno del *Niño* del año 1998.

## ECUADOR

Séptimo país en gastos de defensa. En el año 1997 incrementó sus gastos hasta llegar a 692 millones de dólares y posteriormente, gracias a los Acuerdos de Paz con Perú, estos gastos fueron descendiendo hasta llegar a 314 millones en el año 2000. Debido a los problemas de seguridad ocasionados por los efectos colaterales del Plan Colombia, los gastos han vuelto a ascender hasta llegar a 685 millones de dólares en el año 2002, nivel similar al que se tuvo durante las tensiones con Perú antes de la firma de los referidos Acuerdos.

## ESTADOS UNIDOS *VERSUS* AMÉRICA DEL SUR

La comparación de los gastos en defensa de América del Sur con los de Estados Unidos presenta una diferencia abismal. La suma de tales gastos de todos los países suramericanos, de la cual la mitad corresponden a Brasil, no llega ni al 10% de los de Estados Unidos.

### *Gastos en defensa en relación porcentual con el PIB*

El segundo análisis evolutivo del esfuerzo en defensa está basado en el indicador *Gastos en defensa en relación porcentual con el PIB*, que se utiliza para hacer comparaciones sobre en qué medida la generación de valor del sistema económico goza de mayor o menor cobertura de seguridad y defensa. A continuación se expone la evaluación de los primeros países conforme a dicho indicador en orden decreciente, así como un cuadro de datos numéricos ordenados de manera creciente, cuadro 2.

#### SURINAM

Es el país con el mayor gasto en defensa en relación con su PIB. En líneas generales se constata que dicho porcentaje ha ido en aumento, con algunos altibajos, hasta superar el 5% a partir del año 2001. La estructura de las Fuerzas Armadas de Surinam emplea gran cantidad de recursos humanos y pocos equipos, por lo que su gasto se destina mayormente al pago de haberes y salarios. Surinam mantiene un prolongado conflicto con Guyana, que tiene que ver con la desembocadura del río Courantyne, rico en materias primas. Este conflicto recrudeció en el año 2000.

#### CHILE

Es el segundo país con el mayor porcentaje de gasto en defensa en relación con su PIB, por encima de Estados Unidos, de Colombia y de Brasil. No tiene ningún conflicto actual, pero su gasto en defensa ha crecido desmesuradamente hasta alcanzar el 4,4% en el año 2001.

#### COLOMBIA

Es el tercer país con el mayor porcentaje de gasto en defensa en relación con su PIB. Dicho indicador fue en aumento hasta llegar a un 3,3% en el año 1997. En el año 2000 bajó hasta 2,4% debido al comentado fracaso de la estrategia del diálogo con el grupo narcoterrorista Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que no resultó exitoso, por lo que se tuvo que volver a incrementarse hasta llegar a 3,7% en el año 2002.

#### ECUADOR

Es el cuarto país con el mayor gasto en defensa en relación con su PIB. Su porcentaje fue en aumento hasta llegar al 3,5%. Tras la firma de los Acuerdos de Paz con Perú en el año 1998, los gastos descendieron hasta 1,6% en el año 2000. Esta tendencia es revertida y empieza a subir hasta

**Cuadro 2.- Gastos de defensa en Suramérica y Estados Unidos (porcentaje gastos de defensa/PIB).**

Países	Años										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
Guyana	1,4	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7	1,0
Paraguay	1,4	1,4	1,4	1,3	1,5	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0	1,3
Venezuela	1,7	1,6	1,1	1,2	1,8	1,5	1,6	1,5	1,5	1,3	1,5
Argentina	1,7	1,7	1,7	1,5	1,8	1,8	1,9	1,7	1,7	1,4	1,7
Perú	2,1	1,8	1,6	1,9	2,2	1,6	1,4	1,3	1,7	1,6	1,7
Bolivia	1,5	1,4	2,1	2,1	2,0	1,8	1,7	1,4	1,7	1,6	1,7
Uruguay	2,2	2,5	2,9	2,3	2,3	2,3	2,3	2,6	1,9	1,8	2,3
Brasil	1,6	1,6	2,0	2,1	3,3	3,2	2,6	2,8	1,9	2,3	2,3
Ecuador	2,8	3,2	3,4	3,4	3,5	2,6	1,8	1,6	2,5	3,0	2,8
Colombia	2,5	2,3	2,6	2,6	3,3	3,2	2,8	2,4	3,5	3,7	2,9
Estados Unidos	4,7	4,3	3,8	3,6	3,4	3,2	3,2	3,0	3,1	3,3	3,6
Chile	3,4	3,5	3,7	3,5	3,8	3,7	3,2	3,4	4,4	4,1	3,7
Surinam	2,3	2,8	3,9	3,5	4,4	4,2	2,7	2,7	5,3	5,0	3,7

Fuente: The International Institute for Strategic Studies.



3% en el año 2002, como consecuencia de los requerimientos de seguridad ocasionados por los efectos colaterales del Plan Colombia.

#### BRASIL

Es el quinto país con el mayor gasto de defensa en relación con su PIB. En líneas generales ha mantenido un crecimiento en su porcentaje, con la excepción de los picos de los años 1997, 1998 y 2000.

#### URUGUAY

Es el sexto país en gastos de defensa en relación con su PIB. Ha mantenido un porcentaje con relativa tendencia a la baja y un promedio de 2,3% anual del PIB.

#### ARGENTINA

Es el séptimo país en gastos de defensa en relación con su PIB. Ha mantenido un porcentaje promedio de 1,7%, excepto en el año 2002 en que descendió hasta 1,4%.

#### BOLIVIA

Es el octavo país en gastos de defensa en relación con su PIB. Desde el año 1995 su porcentaje ha venido descendiendo hasta llegar a 1,6% en el año 2002, con un mínimo de 1,4% en el año 2000.

#### PERÚ

Es el noveno país en gastos de defensa en relación con su PIB. Sus observa que su porcentaje ha venido descendiendo desde 2,1% en el año 1993 hasta 1,6% en el año 2002, con un mínimo de 1,3% en el año 2000. Se observa un crecimiento entre los años 1995 y 1997 que coinciden con el conflicto con Ecuador y con la firma de los Acuerdos de Paz.

#### VENEZUELA

Es el décimo país en gastos de defensa en relación con su PIB. Su porcentaje ha ido descendiendo desde 1,7% en el año 1993 hasta 1,3% en el año 2002.

#### ESTADOS UNIDOS *VERSUS* AMÉRICA DEL SUR

El porcentaje de gastos de defensa en relación con el PIB de Estados Unidos se ubica entre los mismos valores que los países que están viviendo conflictos o temen vivirlos, incluso es superado por Chile.

La variabilidad del porcentaje de gastos en defensa en relación con el PIB que corresponde en términos medios a las diferentes naciones de América Latina presenta oscilaciones incluso de seis a uno. El análisis de dicho indicador, que muestra en teoría el nivel de esfuerzo en defensa que se considera necesario para garantizar la cobertura elegida al valor agregado del sistema económico nacional, nos permite corroborar que la asignación presupuestaria a los gastos de defensa en Latinoamérica es más un proceso político que técnico (propio de la economía de la defensa), y por tanto muy lejos de poder ser estudiado en su concepción de posible catalizador de la estructura económica y social de los diferentes países.

La Comunidad Latinoamericana está gastando en defensa menos del 2% del PIB, porcentaje que parece muy reducido si se tiene en cuenta la escasa magnitud de dicha cifra. Pero si tomamos en cuenta la presión tributaria las cosas cambian. La Unión Europea tiene una presión tributaria del 44%, Estados Unidos del 30% y América Latina del 20%.

#### *Gastos en defensa por habitante*

El tercer y último análisis evolutivo del esfuerzo en defensa esta basado en el indicador *Gastos en defensa por habitante*. Este indicador permite detectar y realizar comparaciones relativas al esfuerzo de defensa específico de cada país en función de lo que le cuesta a cada habitante mantener su seguridad externa y es más efectivo, dada la gran disparidad de extensiones de los diferentes países de América Latina y la concepción cada vez más aterritorial de la defensa, que el de gastos en defensa por kilómetro cuadrado. Una vez más se expone la evaluación de los primeros países conforme a dicho indicador en orden decreciente, así como un cuadro de datos numéricos ordenados de manera creciente, cuadro 3, p. 100.

#### CHILE

Ocupa el primer lugar en gastos de defensa por habitante en América del Sur, más del doble que Argentina, quien ocupa el segundo lugar. El indicador ha ido en aumento desde los 128 dólares por habitante en el año 1993, hasta los 160 en el año 2002.

#### ARGENTINA

Aunque durante el periodo analizado ha ocupado el segundo lugar en gastos en defensa por habitante en continuo crecimiento, el indicador cayó hasta la cuarta parte de su valor en el año 2002 como consecuencia de su

**Cuadro 3.- Gastos de defensa en Suramérica y en Estados Unidos (gastos en defensa por habitante).**

Países	Años									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Guyana	8	8	9	9	8	9	8	8	7	6
Bolivia	16	16	18	18	18	17	18	16	16	14
Paraguay	16	17	23	22	26	24	24	22	14	9
Surinam	23	27	34	33	36	35	27	26	21	19
Perú	33	31	37	44	52	39	35	34	34	33
Ecuador	45	53	45	44	57	42	27	25	39	52
Venezuela	49	43	40	40	67	55	56	57	76	43
Colombia	36	34	51	52	71	68	53	46	66	64
Brasil	39	40	61	63	112	108	95	103	55	55
Uruguay	81	91	104	85	96	96	96	107	103	62
Argentina	91	97	113	108	143	147	149	126	117	36
Chile	128	137	137	138	200	200	172	190	180	160
Estados Unidos	1.156	1.074	1.066	1.001	1.031	982	1.061	1.059	1.049	1.138

Fuente: The International Institute for Strategic Studies.

crisis económica, manteniéndose constante desde entonces durante los años siguientes.

#### URUGUAY

Ocupa el tercer lugar en gastos de defensa por habitante. Durante los últimos años ha mantenido un promedio aproximado de 90 dólares por habitante, pero en el año 2002 descendió abruptamente hasta los 62 dólares por habitante. Este descenso se debería al efecto de la crisis Argentina, en el que los bancos uruguayos tuvieron que soportar los retiros de ingentes cantidades de sus bóvedas.

#### BRASIL

Ocupa el cuarto lugar en gastos de defensa por habitante. El indicador experimentó un descenso notorio desde los 112 dólares por habitante en 1997 hasta los 55 dólares por habitante en los años 2001 y 2002. Esta reducción coincide con la decisión política del presidente Cardoso de reducir los presupuestos de varios sectores, especialmente el de defensa.

#### COLOMBIA

Ocupa el quinto lugar en gastos de defensa por habitante. El indicador creció de forma sostenida desde los 36 dólares por habitante en 1993 hasta los 64 dólares en el año 2002. Este crecimiento continuo de los gastos en defensa ha sido parte de la estrategia del Gobierno frente al narcoterrorismo. El descenso ocurrido entre los años 1998 y 2000 se explica, como ya ha sido comentado, por la política del diálogo y distensión, que al no dar buenos resultados implicase volver a elevar los gastos en defensa a partir del año 2001.

#### VENEZUELA

Ocupa el sexto lugar en gastos de defensa por habitante. El indicador ha experimentado una evolución irregular. El promedio anual es de 53 dólares por habitante.

#### ECUADOR

Ocupa el séptimo lugar en gastos de defensa por habitante. Después de la firma de los Acuerdos de Paz con Perú en 1998 el índice comenzó a descender hasta llegar a los 25 dólares por habitante en el año 2000. Esta tendencia ha sido revertida, y los gastos en defensa están aumentando como consecuencia colateral de la aplicación del Plan Colombia.

## PERÚ

Ocupa el octavo lugar en gastos de defensa por habitante. Tras la firma de los Acuerdos de Paz con Ecuador en el año 1998, ha mantenido una tendencia descendiente, hasta llegar a los 33 dólares por habitante.

## ESTADOS UNIDOS *VERSUS* AMÉRICA DEL SUR

Al comparar el porcentaje del indicador gastos de defensa por habitante de América del Sur con el de Estados Unidos se observa que el de este último es muy superior, llegando a ser más de seis veces el de Chile, el país con el mayor gasto de defensa por habitante en América del Sur, y más de nueve veces lo que gasta Brasil, el país más grande de América del Sur.

La variabilidad del porcentaje de gastos en defensa por habitante es también significativa mostrando también una cierta falta de capacidad explicativa en términos racionales del nivel de esfuerzo en defensa que se considera necesario para garantizar la cobertura de la población. Nos permite una vez más ratificar que la asignación presupuestaria a los gastos de defensa en Latinoamérica es un proceso exclusivamente político.

## **Síntesis y conclusiones**

El impacto de la globalización sobre la estructura socioeconómica de la Comunidad Iberoamericana está lejos de poder ser calificada como uniforme. Las marcadas diferencias entre países ricos y pobres se unen a diferencias abismales de renta en el seno de cada uno de tales países que conviven con poliédricas problemáticas sociales: pobreza, desempleo, hambre, marginación, falta de servicios esenciales (vivienda, agua, alcantarillado y energía eléctrica), falta de asistencia sanitaria y educativa, etc.

El impacto sociopolítico de la globalización obliga a conciliar dos fuerzas opuestas operantes, tanto centrífugas como centrípetas, centralizadoras y descentralizadoras, globalizadoras y regionalizadoras, etc., para lo cual resulta necesario encontrar mecanismos específicos de coherencia. Lejos de los juicios apriorísticos que estimaban que la globalización implicaría el final de «lo político», lo cierto es que, muy al contrario, de su mano ha surgido una nueva concepción que permite superar al tradicional discurso político puramente ideológico.

En el plano identitario de las diferentes naciones que conviven en América Latina, el proceso transnacional operante ha ido produciendo una pau-

latina sensación de desarraigo y vacío espiritual, que ha originado una corriente que busca afianzar raíces en lo propio, en lo conocido, renovando la validez del papel de lo nacional a partir del cual proyectarse a otras realidades. Quizá por la fuerte persistencia de valores superiores tradicionales, la territorialidad, la soberanía y el sentido identitario de patria seguirán vigentes como principales características de un Estado-nación que se resiste a doblegarse a la presión de lo global por vocación de sus propios pueblos, y en consecuencia hace necesario mantener las tradicionales relaciones de poder nacional y a sus Fuerzas Armadas como su principal manifestación.

Durante los últimos años se han propiciado tendencias de mejora de la situación económica aunque ésta no puede en absoluto calificarse de satisfactoria: los problemas estructurales de los sistemas económicos y la pobreza persisten y la ineficiencia económica, expresada a través de los principales indicadores macroeconómicos, se mantiene.

En toda América Latina, la integración global ha reforzado la primacía tradicional de las grandes ciudades a costa de las pequeñas y de las regiones remotas. Al mismo tiempo, las estancadas economías regionales y la desventaja de los pequeños agricultores respecto a la integración comercial contribuyen a que generen grandes flujos de emigrantes pobres que se dirigen a las ciudades.

Los esquemas sucintamente analizados de integración económica latinoamericanos Mercosur, CAN, SICA y CARICOM han permitido constatar su distinto nivel de alcance y profundidad. A pesar de su más que discutible eficacia, resulta posible identificar elementos convergentes mediante los cuales potencialmente se podría avanzar en el proceso de integración regional.

La asignación presupuestaria de los gastos en defensa en América Latina es más un proceso político que técnico, y por tanto no está basado en la ciencia económica que habitualmente se denomina economía de la defensa.

En este sentido sería necesario superar el habitual esquema de autarquía, secretismo y concepción aislacionista de la planificación de los gastos de defensa y analizarlos con carácter sistémico y multidisciplinar, desde una perspectiva crítica, estudiando el contexto económico así como sus impactos sobre la estructura socioeconómica de sus correspondientes países.

Dicho enfoque permitiría comprender e integrar al sector de la defensa en los sistemas públicos y, en buena medida, comprender y hacer comprender a la sociedad el potencial de desarrollo inducido que dicho sector puede ejercer sobre el conjunto de la Industria.

### **Bibliografía**

- ÁLVAREZ VELOSO, D. (2006): «Transparencia y rendición de cuentas en los presupuestos de Defensa: del secreto al escrutinio público», en *Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía*, número 1, abril, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Chile.
- BANCO MUNDIAL (2001): *World Development Report 2000/2001*, Washington D.C.  
— (2001) *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington D.C.  
— 1999): *World Development Indicators Database*, Washington D.C.  
— (1991): *Trends in Developing Economies 1991*, Washington D.C.
- BECK, U. (1998): *La sociedad del riesgo*, editorial Paidós, Buenos Aires.  
— (1999): *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, editorial Paidós, Barcelona.
- BUZAN, N. (1991): «New patterns of global security in the twenty-first century», en *International Affairs*, volumen 67, número 3.
- BUZAN, B.; WEAVER, O. & WILDE, J. (1998): *Security. A new Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres.
- «Conclusiones del II Seminario de Revisión Estratégica de la Defensa», en *Revista Española de Defensa*, número 168 de febrero de 2002.
- CUETO, C. y JORDÁN, J. (coords.) (2001): *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Política y Sociedad, editorial Comares, Granada.
- DEL PINO DÍAZ, M. (1998): «Los grupos de interés y los grupos de presión», en *Dinámica Política*, editorial Galeón, Argentina.
- DIVERSOS AUTORES (2007): *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamericana*, IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa, Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»-Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1988): «La economía de la Defensa Nacional; una asignatura pendiente de la Sociedad Española», en *Revista de Aeronáutica y Astronáutica* del Ejército del Aire, diciembre 1988.
- FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN, M. A. (1998): *El marketing social de la cultura: Difusión y cambio cultural*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Valencia.  
— (2001): *Globalización económica y nuevos instrumentos estratégicos del management militar*, IV Seminario de Economía y Defensa, Universidad de Zaragoza-Academia General Militar, abril, Zaragoza.

- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1986): «Fuerzas Armadas-Sociedad: del mutuo aislamiento a la progresiva integración», en *Revista de Investigaciones Sociológicas*, número 36/86.
- FROST, E. (2001): *Globalization and National Security: A strategic agenda*, «The Global Century-Globalization and National Security» (capítulo 2), Institute for National Strategic Studies, Washington D.C.
- HANS-PETER y SCHUMANN, H. (1998): *La trampa de la globalización: el ataque contra la democracia y el bienestar*, editorial Taurus, Madrid.
- JORDÁN ESCOBAR, I. G. (2004): *La pobreza en Latinoamérica, su influencia en el desarrollo y en la seguridad y defensa*, Monografía Colegio Interamericano de Defensa, abril, Washington, D.C.
- LEIPZIGER, D. M. (2001): «The Unfinished Poverty Agenda: Why Latin America and the Caribbean Lag Behind», en *Finance and Development*, volumen 38 (March 2001), Fondo Monetario Internacional.
- LOAYZA, N. & PALACIOS, L. (1997): *Economic reform and progress in Latin America and the Caribbean*, World Bank Report
- MARKUSEN, A. y CAMPOLINA, C. (2003): *La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericana*, Seminario «Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe», Milán, 22 de marzo.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. (2000): *Economía política de la globalización*, editorial Ariel Economía, Barcelona.
- PALOMINO MILLA, F. C. (2005): «Gastos de Defensa: Una propuesta de homologación en la Región», tesis para optar al título de Máster de Defensa y Seguridad Hemisférica, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C.
- POLO WORD, J. O., capitán de navío (2004): *El presupuesto de Defensa: Una medida de confianza y seguridad mutua para garantizar la paz y estabilidad entre los Estados*, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C.
- REINICKE, W. H. (1998): *Global Public Policy: Governing without Government?*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- VERGARA VILLALOBOS, M. A. (1998): «Globalización y acuerdos estratégicos en el Continente Americano», en *Revista de Marina*, Santiago de Chile
- SÁNCHEZ SOLANO, E. (2006): «El papel del Estado en un mundo globalizado: ¿transformación o desaparición?», VII Reunión de Economía Mundial, Alicante, 20, 21 y 22 de abril.
- SCHETZ, T. (2002): *Una evaluación del documento cepalino: Metodología estandarizada común para la medición de los Gastos de Defensa*, REDES Centro de Estudios de Defensa Hemisférico-Universidad de Defensa Nacional (CHDS-NDU), Brasilia, agosto, de 2002.
- SECRETARÍA DE LA CEPAL (2001): «Metodología estandarizada común para la medición de gastos de defensa y su aplicación en Argentina y Chile», Informe



presentado a los Gobiernos de Argentina y Chile en el seminario celebrado en Santiago de Chile el 29 y 30 de noviembre.

#### *Webs*

AEC (Asociación de Estados del Caribe): <http://www.acs-aec.org/spanish/>

ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas): [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp) y <http://www.conindustria.org/alca.htm>

BID (Banco Interamericano de Desarrollo): <http://www.iadb.org/>

BM (Banco Mundial): <http://www.worldbank.org>

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe): <http://www.eclac.org/>

CESLA (Centro de Estudios Latinoamericanos): <http://www.cesla.es>

CAN (Comunidad Andina de Naciones): <http://www.comunidadandina.org>

FAO (Food and Agriculture Organization of The United Nations): <http://www.fao.org>

FMI (Fondo Monetario Internacional): <http://www.imf.org>

IRELA (Instituto para las Relaciones Europa-América Latina): <http://info.irela.es/es>

IISS (The International Institute for Strategic Studies): <http://www.iiss.org>

Mercosur (Mercado Común del Sur): <http://www.rau.edu.uy/mercosur>

OEA (Organización de Estados Americanos): <http://www.oas.org/>

OMC (Organización Mundial de Comercio): <http://www.wto.org>

ONU (Organización de Naciones Unidas): <http://www.un.org>

REDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina): <http://www.resdal.org>

SIECA (Secretaría Integración Económica Centroamericana): <http://www.sieca.org.gt>

SER en el 2000: <http://www.ser2000.org.ar>

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **COMPONENTE EDUCATIVO EN EL ESTAMENTO MILITAR**



## COMPONENTE EDUCATIVO EN EL ESTAMENTO MILITAR

Por JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

*Entre los días 8 y 10 de noviembre ha tenido en lugar en Santiago de Chile las reuniones de la XVII Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno; tras la declaración final de la Cumbre, se han tomado una serie de decisiones que, bajo la denominación de Planes de Acción, recogen de una manera práctica los acuerdos formales a los que han llegado los países iberoamericanos para poner en práctica; en concreto el Plan de Acción 33 establece lo siguiente:*

*33. Favorecer la transferencia de información, estudios y experiencias académicas y los contactos permanentes entre los Colegios Iberoamericanos de Defensa, aprovechando las ventajas de la red virtual y las nuevas tecnologías de la información. Alentar la programación y la realización de actividades compartidas entre las Conferencias de Directores de los Colegios Iberoamericanos de Defensa. A este fin, encargar a la Secretaría General de Iberoamérica un estudio relativo a la constitución de un Centro Permanente de Gestión de Documentación y un órgano de coordinación de estudios que permita avanzar hacia la posible constitución de un Centro Virtual Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad Internacionales.*

### Introducción

La declaración final de la Cumbre de Santiago y el Plan de Acción 33 referido a los Colegios Iberoamericanos de Defensa constituyen el objetivo final del estudio que se va a realizar en este capítulo. En él se va a abordar un tema de importancia creciente como es el del componente educativo del estamento militar de los países iberoamericanos, que es comple-

jo en sí debido a la variedad de los sistemas educativos seguidos por las Fuerzas Armadas de estos países a lo largo de los últimos decenios, a la contraposición de las corrientes de pensamiento, de un lado el pragmatismo norteamericano y de otro la idiosincrasia propia de las diferentes naciones que no quieren perder sus señas de identidad, y todo ello dentro del marco evolutivo general que han sufrido los ejércitos desde las dos guerras mundiales.

Este capítulo añade complejidad por la necesaria limitación material del conjunto para ajustarse a los formatos de publicación de los trabajos de los grupos de investigación del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y puede adolecer del defecto de la simplificación así como de la falta de concreción e incluso de obviar determinados aspectos de alguna importancia.

Se ha pretendido recorrer un camino de lo general a lo más particular y por ello se parte de la exposición de un sucinto panorama estratégico de la Comunidad Iberoamericana, panorama que se divisa desde un punto de vista español en el momento actual de principios del siglo XXI; después de exponer la importancia que tiene para España este escenario geopolítico, se pasa a revisar a grandes rasgos algunos aspectos del pensamiento político sin entrar en particularidades simplemente como evolucionan las recién nacidas repúblicas iberoamericanas al compás de las corrientes de pensamiento político europeas en un principio con las corrientes ilustradas y, en un pasado más reciente, con las norteamericanas, poniendo el énfasis en las complicadas relaciones de las Fuerzas Armadas con el poder civil; paralelo a este pensamiento político y muchas veces unido a él e incluso suplantándolo se hace una referencia al pensamiento militar, pensamiento estratégico en abstracto y pensamiento político-militar en algunos casos.

Al pasar a un estadio más cercano en el tiempo se exponen los principales aspectos de la formación militar, centrándose en el Cuerpo de Oficiales y dentro de ellos en lo que se ha querido llamar las *élites-milites*, la formación de los oficiales que en el futuro desempeñarán los puestos de responsabilidad en las Fuerzas Armadas de los respectivos países, haciendo una mención especial de los modelos, la corriente de universitarización, las influencias norteamericanas y europeas y por último el factor opinión pública que está hoy en día presente en cualquier proceso de cambio.

Volviendo nuevamente al punto de vista español se hace un repaso a la cooperación bilateral española en este terreno, sin profundizar en la que prestan otros terceros países.

El capítulo se cierra con los tres elementos más próximos que jalonan el camino de una cooperación multilateral, podíamos llamarle la cooperación a 19 en términos atlantistas, estos elementos son: la Conferencia Anual de los Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos, el Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos (AEEOSI) y el Colegio Iberoamericano de Paz y Seguridad.

### **Importancia geoestratégica de la Comunidad Iberoamericana**

Los 19 países iberoamericanos, unidos por una cultura común heredada de España y Portugal, configuran una comunidad de pueblos que, tras casi dos siglos de recelos y disputas territoriales, parecen dispuestos a desarrollar iniciativas de mayor acercamiento e integración, a través de la potenciación de mecanismos como la cooperación y la asociación, con la finalidad de alcanzar unos niveles mucho más altos de estabilidad y prosperidad. Iberoamérica representa una región geopolítica que está llamada a ocupar, con alta probabilidad, un importante protagonismo a nivel global, en un futuro no muy lejano.

Iberoamérica tiene para España un interés extraordinario y por ello la Comunidad Iberoamericana constituye la pieza clave en su acción exterior, y dentro de esta acción exterior las Fuerzas Armadas representan un importante instrumento. Este interés no sólo es palpable en los sólidos vínculos culturales y afectivos que vienen desde hace más de 500 años, de una manera material se ponen de manifiesto en los 70.000 millones de dólares desembolsados por empresas españolas en la zona en el periodo 1996-2000, lo que coloca a nuestra nación como el segundo inversor en ella.

Las intensas relaciones en el orden político, cultural y, por supuesto, de uso de la misma lengua, son el fruto de varios siglos de historia común que han dejado una impronta de enorme valor para nuestra situación actual.

La cooperación militar con esta región, está aumentando gradualmente y debería seguir así para que equilibre el valor de nuestra estrategia militar en un área sólo aparentemente lejana en lo físico, y muy cercana en cuanto a nuestros intereses, con las otras estrategias que realiza España.

La situación geográfica de la «región» iberoamericana, excéntrica con respecto a los núcleos de decisión mundial, ha sido la causa de que se haya visto afectada en menor medida que otras regiones por fenómenos como

el final de la guerra fría, aunque éste ha permitido una transición a regímenes de apariencia democrática en muchos lugares. Al mismo tiempo, la globalización mundial tiene aquí un claro componente mayoritario de tipo continental, dada la singularidad geográfica que representa la región, sin que puedan dejarse de lado otros procesos de acercamiento muy importantes para su futuro, como el que se está produciendo hacia la Unión Europea.

Si para las grandes potencias, el fin de la guerra fría supuso la reconsideración de su política de seguridad y la reducción de la dimensión militar en las relaciones internacionales, para los países iberoamericanos significó una continuación de su visión hacia dentro, pero ahora en búsqueda de la consolidación de la transición a la democracia, cuyos primeros pasos se habían dado algunos años antes de acabar dicho periodo. Si bien no jugaron papeles importantes en otra época sino que asistieron como meros observadores de las grandes cuestiones mundiales, sin embargo, en los momentos presentes, algunos de estos países, como es el caso de México y Brasil, por citar unos ejemplos, buscan tener mayor protagonismo en el nuevo orden mundial que se está diseñando, pues la globalización se percibe cada vez más como un factor que afecta no sólo a la economía regional y a sus relaciones con las de otras áreas, sino también a todo el campo de la seguridad iberoamericana. Este fenómeno de la globalización puede crear ciertos celos en cuanto supone una pérdida de control sobre algunos elementos que afectan a los asuntos considerados internos anteriormente, véase el caso de los celos que presenta Brasil ante el creciente interés mundial por la región de la Amazonia; en el mismo orden de cosas se inscribe la percepción por algunos países del fenómeno de la globalización como mecanismo favorecedor de los países ricos industrializados en detrimento de los más pobres. Las desigualdades sociales en cuanto a la distribución de la riqueza es el tercer factor desestabilizador.

En la actualidad los esfuerzos de la región se dirigen hacia la consolidación definitiva de unos sistemas políticos asentados en convicciones democráticas, que sean capaces de llevar a los pueblos iberoamericanos a las cotas de justicia, pluralidad y bienestar social que le corresponden. En este sentido, la declaración final de la XI Cumbre Iberoamericana, celebrada en Lima, definió la identidad iberoamericana como fundada en una concepción humanista, integral y liberadora del hombre y de la sociedad como artífices de su destino, que no puede dissociarse de su carácter multirracial, pluriétnico, multicultural y multilingüístico.

La región iberoamericana la podemos considerar dividida en tres grandes espacios geopolíticos naturales claramente diferenciados: el primero corresponde al territorio norteamericano ocupado por México; el segundo se identifica con el istmo centroamericano al que se añaden algunos territorios insulares; el tercero lo conforma el subcontinente suramericano. Sobre todos ellos incide vigorosamente la influencia de la gran potencia del Norte, Estados Unidos, tanto en su papel como primer poder mundial, como en el que ha tenido y tiene por su peso y también su influencia en toda Iberoamérica.

En cada una de estas grandes áreas se han ido conformando diferentes espacios de integración en el escenario iberoamericano. Entre los movimientos de integración más relevantes destacan los cuatro siguientes:

1. En el espacio septentrional se creó en el año 1994 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) suscrito por Canadá, Estados Unidos y México.
2. Los países iberoamericanos de América Central crearon en el año 1960 el Mercado Común Centroamericano. Hoy está integrado por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Su actividad se ha revitalizado recientemente.
3. En América del Sur, el Mercado Común del Sur (Mercosur), nacido en enero de 1995, es un acuerdo regional de integración económica que está compuesto por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay como miembros de pleno derecho, y por Chile y Bolivia como observadores (Mercosur ampliado). En particular, ha creado oportunidades para mejorar el diálogo y la estabilidad entre sus miembros, por un lado, a través del establecimiento de medidas de confianza en el Cono Sur efectuando ejercicios conjuntos y otros intercambios militares y, por otro, mediante la creación de un entorno subregional que ha ayudado a reforzar la democracia.
4. Algo similar, también en el espacio de América del Sur, está ocurriendo con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), antiguo Pacto Andino de 1969, relanzado en el año 1996, y formada por Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, como miembros, y Panamá como observador. Sus objetivos son la unión arancelaria y la coordinación de las políticas económicas.

Aunque los cuatro procesos citados que se reparten la geografía iberoamericana tienen, en principio, fines ciertamente divergentes, parece lógico pensar que pueden encontrarse más adelante atraídos hacia una nueva iniciativa cuya realidad está materializándose en forma patente: la Comu-



nidad Iberoamericana de Naciones, cuya idea se concibió a lo largo de las sucesivas conferencias iberoamericanas del centenario del descubrimiento, la primera de las cuales se celebró en el año 1983. En la Cumbre de La Habana de 1999, se puso en marcha la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, de carácter permanente, con sede en Madrid. Para el cargo fue designado un diplomático mexicano y su creación es considerada como un paso importante para el futuro de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. La naturaleza bicontinental de las Cumbres Iberoamericanas ha servido para enriquecer el diálogo entre Europa e Iberoamérica. España consiguió así fusionar dos de los núcleos prioritarios de su política exterior, permitiendo que la Comunidad Iberoamericana de Naciones se proyecte con mayor influencia y autonomía en el escenario mundial, y situando las relaciones entre la Unión Europea, y América Latina y el Caribe al mismo nivel que las que la Unión Europea mantiene con otras regiones del planeta. En la Cumbre de Río, se acordó establecer una asociación interregional que incluyera una zona de libre comercio. Su agenda se articuló en torno a tres capítulos, el diálogo político, las relaciones económicas y comerciales, y las relaciones culturales, educativas y humanas.

La Carta Cultural Iberoamericana adoptada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Montevideo en noviembre de 2006, tiene como objetivo favorecer la articulación y cooperación entre los países de la región. Se trata de un proyecto político de gran magnitud que sienta las bases para la estructuración del «espacio cultural iberoamericano» y para la promoción de una posición más fuerte y protagonista de la Comunidad Iberoamericana de Naciones ante el resto del mundo en uno de sus recursos más valiosos, su riqueza cultural.

Estados Unidos en aras de una mayor integración, en el año 1994, organizaron en Miami, la I Cumbre de las Américas. En dicha Cumbre, a la que asistieron 34 jefes de Estado y de Gobierno americanos, todos excepto Cuba. Esta Asociación tiende a constituirse en un instrumento estratégico de Estados Unidos que asegure su hegemonía en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

También en el terreno de la cooperación se halla, a nivel de proyecto de futuro, la posible convergencia entre la Comunidad Iberoamericana de Naciones y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, creada en el año 1996, e integrada por Portugal, Angola, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe y Brasil. Este aumento de la cooperación podría constituir un espacio geopolítico de tipo interconti-

mental con más de 600 millones de personas, a ambos lados del Atlántico Sur. Conformaría un foro de lenguas ibéricas en el que se incluiría a otros países como Guinea Ecuatorial, Timor Oriental e incluso a Filipinas. Iberoamérica vive una etapa de intensa actividad política y diplomática, enmarcada en un difícil cuadro de dificultades económicas donde la definición de una Agenda Estratégica Común va acelerándose de manera que, a pesar de las dificultades, pocos duden de que a lo largo de la próxima década forme parte de una Zona de Libre Comercio Continental.

A pesar de que la región iberoamericana puede considerarse una zona pacífica de muy baja conflictividad es preciso recordar, la existencia de importantes factores de riesgo cuya transcendencia no puede ser ignorada, algunos de ellos de alcance mundial. A destacar el terrorismo, la guerrilla, los grupos de autodefensa, la conexión entre la guerrilla y los grupos de autodefensa y el narcotráfico. Los agentes generadores de violencia relacionados con estos grupos suelen disponer de una gran poder económico, equiparable en muchas ocasiones al de algunos Estados, a la vez que tienen distintos pesos específicos según las zonas. En algunas de ellas, llegan a condicionar en modo casi absoluto la vida del país. Muchas de las citadas actividades están controladas, o tienen relación con el crimen internacional organizado. En general, son las que tienen que ver con el narcotráfico, el lavado de dinero, el consumo de estupefacientes, o el cultivo y tráfico de drogas. Según la percepción de los países en que se producen estos casos, todas ellas también son imputables, en mayor o menor medida, a los países desarrollados. Además, en muchas ocasiones representan inyecciones importantes en unas economías bastantes depauperadas que son difíciles de sustituir por otras actividades cuyos rendimientos ni siquiera se les aproximan inicialmente.

Es importante destacar que en la Declaración de Lima, los jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos reafirmaron su compromiso de combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones dondequiera que se produzcan y por quienquiera que los cometa, de no prestar ayuda ni refugio a los autores, promotores o participantes de actividades terroristas y de fortalecer las legislaciones nacionales de manera de evitar la impunidad, orientándolas a erradicar este tipo de actos. A la hora de enjuiciar las posibles soluciones a estos problemas, parece patente la influencia de Estados Unidos, aunque levanta algunos recelos la aceptación de ayuda militar estadounidense para resolver sus propios conflictos. Por ello cualquier ayuda debería tener carácter multinacional. La estabilidad económica comporta mayor seguridad. Por ello Estados

Unidos están poniendo en marcha iniciativas que pueden contribuir al desarrollo de Iberoamérica.

Son varias las iniciativas colectivas que se han desarrollado en la región y se hace a continuación una pasada sobre ellas:

- *Consejo Interamericano de Defensa (CID)*. Ya en el año 1942 se estableció la primera organización multilateral regional con el mandato de planear la defensa del hemisferio y de coordinar la resistencia ante un posible ataque del Eje. Así se creó el CID, al que pertenecían todos los países americanos excepto Canadá y la mayoría de los países integrantes de la Comunidad Caribeña (CARICOM). Dicho organismo está todavía activo en el sistema interamericano como consejo de asesoramiento a la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque sin ninguna función concreta del mismo. Hace poco tiempo, como consecuencia de un mandato dado por la Asamblea de la OEA, el CID ha estado coordinando actividades de desminado y catalogando la aplicación de las medidas de confianza y seguridad en la región.
- *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. También llamado Tratado de Río, se estableció en el año 1947, debido principalmente al interés de Estados Unidos en establecer un acuerdo colectivo para la defensa del hemisferio. Fue firmado por todos los Estados americanos excepto Canadá y los países de la CARICOM. El Tratado de Río establecía que un ataque contra un país signatario del Tratado sería considerado como un ataque contra todos. La definición de dicho ataque incluía agresión no armada, como por ejemplo, la insurgencia comunista. Desde entonces, el Tratado de Río ha sido invocado 17 veces; de ellas, 16 estuvieron relacionadas con conflictos interamericanos en el escenario del Caribe. Tras el final de la guerra fría, las iniciativas para modificar o poner al día el Tratado de Río, como consecuencia del nuevo entorno estratégico y de seguridad en el que nos encontramos, han sido ambiguas. Por un lado, el nuevo cambio exigiría replantearse el Tratado pero, por otro, la nueva situación de paz y estabilidad en el hemisferio ha dejado en el olvido cualquier eventual interés en modificar el mismo.
- *La OEA*. La Carta de la OEA fue firmada en el año 1948 y, con respecto a la seguridad, contiene gran parte del lenguaje del Tratado de Río que fue un precursor del desarrollo de la OEA. Sus miembros eran los mismos que los integrantes del Tratado de Río, con la adición de Canadá y de los países de la CARICOM. No obstante, el papel jugado, durante la guerra fría, por la OEA, en el campo de la seguridad, ha sido muy

pobre. A pesar de su poca actividad en el terreno de la seguridad, la OEA ha conseguido un notable éxito en la coordinación de operaciones de desminado y en el establecimiento de un marco institucional tanto para mejorar el control de tráfico de armas como para ayudar a luchar contra el tráfico de drogas en la región.

- *Tratado de Tlatelolco*. En los años noventa, todos los países iberoamericanos adoptaron el Tratado de Tlatelolco, firmado en el año 1969, y que establecía a Iberoamérica como una zona libre de armas nucleares. Desde el punto de vista de la seguridad, este Tratado representa un extraordinario compromiso en la seguridad regional; complementado con el régimen establecido por Argentina y Brasil, en el año 1990, por el que los dos países se comprometen a no proseguir los programas de desarrollo de armas nucleares, a la vez que diseñaban un sistema –con participación de la Agencia Internacional de la Energía Atómica– para asegurar el control sobre las respectivas actividades nucleares.
- *Tratado Antártico*. Las reclamaciones unilaterales sobre el territorio de la Antártida, todas ellas en forma de cuña geográfica sobre el continente, formuladas por algunos países, a comienzos del siglo XX, y donde se superponían las presentadas por Argentina, Chile y el Reino Unido, se congelaron como consecuencia de la firma del Tratado Atlántico, en Washington en 1959, que entró en vigor en 1961. En su artículo primero, dicho Tratado establece que el continente Antártico se utilizará solamente con fines pacíficos y prohíbe toda medida militar de carácter bélico.
- *El Grupo de Río*. Fue establecido en el año 1986 para impulsar una solución iberoamericana a la crisis centroamericana de los años ochenta. Está integrado por los diez países iberoamericanos de América del Sur más México y Panamá. Este Grupo ha sido muy útil como un cuerpo de coordinación política en asuntos que exceden los propios de seguridad, como la cooperación económica. Además de esto, durante los años noventa, el Grupo de Río, junto con la Unión Europea, patrocinó varias iniciativas tratando de establecer intereses e identidades comunes entre Iberoamérica y Europa.
- *Tratado de Seguridad Democrática de América Central*. Instrumento que coordina la cooperación en el control de fronteras y en los esfuerzos de colaboración en los campos de tráfico de drogas, amenazas ecológicas, desastres naturales y crimen internacional. Con este fin, los países firmantes celebran reuniones periódicas de sus ministros de Defensa, jefes de Estado Mayor y agencias militares de inteligencia. El Sistema de Seguridad del Caribe Oriental fue establecido como una organiza-

- ción regional para coordinar los esfuerzos de las Fuerzas de Seguridad en relación con desastres naturales, narcotráfico y crimen internacional.
- *Defensa Ministerial de las Américas*. En el año 1995, Estados Unidos lanzó esta iniciativa en la que se redefinía la seguridad del hemisferio de una manera más cooperativa. En esencia, incluía una nueva metodología para el establecimiento de acuerdos de seguridad basada en la identificación de intereses y oportunidades comunes, frente a la tradicional metodología basada en la percepción de amenazas. Lo más práctico de esta iniciativa fue una invitación a los países iberoamericanos a participar en la definición de una Nueva Agenda de Seguridad del Hemisferio. Sin embargo, no se han obtenido resultados positivos debido a las diferentes posiciones, claramente divergentes, que ante dicha iniciativa, han tomado las naciones de la Comunidad Iberoamericana.
  - *Relaciones con la Unión Europea*. Después de varios acuerdos entre las diferentes formas organizativas que adopta Europa e Iberoamérica, que comienzan en los años setenta, es en el año 1997 cuando la Unión Europea manifiesta, de la mano de España y Portugal, su voluntad de establecer una política exclusiva para Iberoamérica, que incluya temas como el narcotráfico, la ecología, el control de armamentos y la resolución pacífica de conflictos. El nuevo modelo se basa en la reciprocidad y en un nuevo tipo de relación: el de una asociación política y económica. En la evolución de estos acuerdos se aprecia claramente, por un lado, la nueva concepción común de la seguridad, con un carácter más global y multidireccional, y por otro, la necesidad de cooperación en esta materia para hacer frente a los nuevos retos. Por ello, la aproximación entre ambas partes será cada vez más importante.

En resumen, y en este ámbito, aparecen en el espacio iberoamericano posturas ciertamente dispares a tener en cuenta. Por un lado, existen organizaciones multilaterales y mecanismos para regular situaciones y condicionantes capaces de poner en cuestión la seguridad regional. Por otro, hay una extendida creencia de que las organizaciones de seguridad actuales no están preparadas para responder adecuadamente a la nueva dinámica del entorno de seguridad del hemisferio. A mayor abundamiento, en la ausencia de una amenaza común, los gobiernos iberoamericanos parecen haber prestado poco interés, por ahora, a llegar a estar involucrados en importantes acuerdos o tratados de seguridad que abarquen a toda la región. No obstante, la situación económica y social de la mayoría de ellos hace que sea ineludible acometer una política de seguridad común en el hemisferio que permita una mayor estabilidad siguiendo

modelos de corte europeo, por ejemplo, con Fuerzas Armadas más reducidas e integradas, que permitan acometer en forma común la mayor parte de la problemática actual de seguridad iberoamericana.

El campo de la enseñanza merece un tratamiento propio. Las actividades que van desde la formación, el perfeccionamiento y la instrucción de alumnos, tanto españoles como iberoamericanos, hasta el intercambio de profesores o de oficiales de enlace en las escuelas militares, pasando por la celebración de seminarios acerca de la evolución o adaptación de las Fuerzas Armadas en el nuevo entorno de seguridad, constituyen verdaderos multiplicadores de fuerza de la cooperación con Iberoamérica en el área militar, donde es necesario realizar un fuerte esfuerzo.

### **El pensamiento político y estratégico-militar hispanoamericano**

El profesor Halperin Donghi de la Universidad de California, en un artículo relativamente reciente se plantea la busca de la especificidad del pensamiento político hispanoamericano y llega a la conclusión de que si hay un rasgo permanente en la historia del mismo es que éste se elabora a partir de nociones acuñadas en ultramar como respuesta a situaciones y problemas ultramarinos, es decir que se trata más bien de una sucesión de tentativas de adaptar esas herramientas ideológicas a usos que no son los suyos originarios. La situación que obliga a emprender una y otra vez esa tarea sólo surge a partir de la independencia: la Hispanoamérica colonial ha sido plasmada en un molde informado por una ideología imperial, y los obstáculos que se alzaban frente a cualquier tentativa de tomar distancia de ella iban desde la ausencia de instrumentos intelectuales e ideológicos requeridos para la empresa hasta las muy negativas consecuencias prácticas de cualquier esfuerzo emprendido en esa dirección; no es entonces sorprendente que aún las reivindicaciones formuladas en nombre de los postergados por el orden que fundaba en esa ideología su pretensión de legitimidad, las justificaban también ellos en nombre de esa ideología dominante, que acusaban al orden vigente de traicionar en los hechos.

Pero esa ideología, única entre las de importación ultramarina que ha sido internalizada a través del proceso mismo de organización de las sociedades coloniales, hundida ya en una crisis sin retorno antes de la disolución de los imperios ibéricos, ha sufrido con ella una total pérdida de legitimidad; las acusaciones de los liberales, que presentan a los conservadores como identificados con su legado ideológico, sólo comenzarán a tener

fundamento a partir de la segunda mitad del siglo XIX y, una vez más, como eco hispanoamericano de un fenómeno ultramarino: la ruptura del catolicismo con la modernidad. La historia del pensamiento político hispanoamericano adquiere desde entonces un ritmo de avance contrapuntístico, dinamizado por una parte por una sucesión de influjos ideológicos buscados en ultramar y, por otra, por las transformaciones sufridas por la misma Hispanoamérica, que obligan a reformular los problemas a los que se busca respuesta en ese cambiante horizonte ideológico. Parece entonces posible ver en la articulación entre la inspiración ultramarina y el estímulo de realidades locales y concretas, a la vez que un rasgo permanente en la formulación de las ideologías políticas y las perspectivas económico-sociales mediante las cuales los hispanoamericanos buscan a la vez entender y transformar a Hispanoamérica, un rasgo en constante transformación, en que el influjo de aquella inspiración aparece cada vez más mediado y subordinado por el de estas realidades.

En América, desde el descubrimiento en el año 1492 se han desarrollado procesos de evolución y crecimiento, especialmente en los aspectos culturales y sociológicos. Con el transcurrir del tiempo los pueblos indígenas se fueron adaptando a las costumbres y tradiciones de los imperios conquistadores, el sistema religioso y político del continente fue impuesto en forma imperativa, como creencias espirituales únicas y por ende el sistema político centralizado fue el modelo para la administración de los territorios conquistados. Es finalmente, cuando aparecen las gestas emancipadoras, cuando el pensamiento libertario es el fundamento de las ideologías de las masas, dando como resultado, la Revolución Americana en el año 1776 y posteriormente este fenómeno político independentista se extendió por todo el continente con la emancipación progresiva de todas las colonias existentes hasta el siglo XX.

En el siglo XIX, la administración del poder en los Estados de América del Sur, se dividió entre los políticos de carrera y los militares, que mediante golpes de Estado o de opinión, gobernaron en forma alternada o seguida bajo algún tipo de régimen de gobierno. Es aquí donde encontramos las relaciones entre los políticos y los miembros de las Fuerzas Militares de cada uno de los Estados nacientes. Es sin embargo, en el siglo XX cuando acontecen y se dan cambios estructurales en los Estados germinales, donde los gobernantes por satisfacer las necesidades populares, diseñan y emplean tácticas y estrategias de diferentes modelos europeos; todas, en el común denominador de los casos, fracasan para sacar a América del Sur de la pobreza absoluta y del atraso económico y tecnológico.

Las relaciones entre los estamentos político y militar, siempre se han visto marcadas por enfrentamientos continuos y sucesivos, especialmente por querer gobernar a los Estados e imponer las doctrinas políticas de cada uno de los movimientos políticos y el pensamiento estratégico militar como pilar de la soberbia de un Estado moderno. De estas relaciones, nacen los Estados que se han caracterizado por ser netamente democráticos o golpistas. En la segunda mitad del siglo XX, es donde más se observan estos últimos tipos de gobiernos, marcados por la violación de los derechos humanos y empleando la represión como medio y recurso para el sostenimiento del poder.

En la actualidad, las teorías de la administración del poder se van volviendo netamente civilistas, especialmente por la instauración de constituciones políticas democráticas en cada uno de los Estados, donde se contempla que el estamento militar debe siempre estar en todo tiempo y lugar, subordinado al estamento civil en la administración del poder del Estado; así mismo, se manifiesta en los principios constitucionales que los militares no pueden o están limitados en participar en asuntos de carácter político partidista y jamás podrán ser deliberantes, para garantizar la democracia como sistema universal y regional de gobierno. Se sostiene que los fundamentos teóricos de las relaciones civiles y militares bajo un sistema democrático de gobierno se desarrollan en el siglo XIX e inicios del siglo XX.

Basado en la literatura académica, la investigación de la ciencia política y en una amplia experiencia en Iberoamérica y otras partes del mundo, las relaciones civiles-militares se pueden conceptuar mejor como un tema de control civil, es decir, la subordinación de los altos mandos militares de las Fuerzas Armadas de cada uno de los Estados de la región del continente americano al poder civil, como lo podemos observar en los principios de las respectivas constituciones internas, para dar cumplimiento efectivo de los papeles y misiones, y eficiencia para lograr los objetivos al menor costo posible. Estos planteamientos y proyecciones, se pueden lograr solamente por medio de la creación de instituciones que incorporen y personifiquen conocimientos y mecanismos de control, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo del Estado democrático.

El tema de las «relaciones civiles militares» es un tema amplio y complejo a la vez, que tiene su origen en el nacimiento mismo de la república por no irnos más atrás, y tiene tanta vigencia e importancia que podríamos atrevernos a indicar que las adecuadas relaciones civiles militares se convierten, en épocas actuales, en uno de los soportes de la vida democrática.



ca y de la estabilidad política y social de los Estados. La más famosa frase de la teoría de Carl von Clausewitz es la base para entender las relaciones cívico-militares actuales:

«La guerra es la continuación de la política por otros medios (precisamente los violentos). Las Fuerzas Armadas, como instrumento del Estado para ejercer la “violencia legítima”, deben de tener una estrecha relación con la parte civil del gobierno, encargada de proveer tanto la conducción política como los recursos financieros para la movilización» (1).

Las relaciones civiles-militares la podemos definir como el acercamiento entre la sociedad civil y las Fuerzas Militares para mantener los principios institucionales del Estado. Para vincular lo anterior con el tema de la democracia, se recurre a otros conceptos de diferentes analistas:

- Samuel P. Huntington, quien propone los modelos ideales de control civil: «objetivo» y «subjetivo», calificando al profesionalismo militar como la mejor garantía de control civil. Esta idea sobre el profesionalismo militar parece ser, en lo esencial, una constante en las obras de este autor. Las contingencias pueden variar para el sector militar, pero según Huntington (1993 y 1996), la auténtica condición profesional militar asegura la subordinación de éstos ante las legítimas autoridades políticas civiles del Estado (2). Partiendo de un enfoque sociológico, se tiene la idea de un profesionalismo militar como antídoto del intervencionismo ilegal de los militares en la política (3).
- Como bien señala Peter D. Feaver (1996) «el establecimiento militar se convierte en una fuerza de gendarmería, cuando es constantemente preparada para actuar comprometida al uso mínimo de la fuerza y procurando viables relaciones internacionales», claro está que el área de operaciones considerada por Janowitz, en el párrafo arriba citado, es el internacional no el doméstico (4). El académico británico E. Finer (1962),

---

(1) BENÍTEZ, R.: «Las relaciones civiles-militares en una democracia: releendo a los clásicos», en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, número 1, 2005, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43621fbde8382.pdf>

(2) FEABER, P.: «Soldier and Civilians. The Civil-military gap and American National security», p. 230, disponible en: <http://books.google.com/>

(3) IRWIN, D.: «El profesionalismo militar y sus implicaciones políticas: conceptos básicos referencias al caso venezolano de la segunda mitad del siglo XX», disponible en: <http://www.personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Irwin.pdf>

(4) FEABER, P.: «Soldier and Civilians. The Civil-military gap and American National security», p. 418, disponible en: <http://books.google.com/>

destaca los niveles de cultura política y su relación con la legitimidad del poder para describir las relaciones entre los militares y la gerencia política de la sociedad. Propone un modelo de cuatro niveles de cultura política, desde uno al cual califica de «mínimo», donde la legitimidad carece de importancia social y política, hasta otro que llama «maduro» donde la legitimidad es por definición inaccesible al sector militar (5). Desde los años ochenta, la literatura sobre las relaciones civiles-militares en la América Latina, procura estudiar el «regreso a los cuarteles» de los militares y los avances del proceso democratizador a nivel hemisférico. Alfred Stepan (1988) argumenta sobre los peligros que para la integridad corporativa del sector militar implica el asumir funciones de gerencia política (6). Samuel J. Fitch (1993 y 1998), propone una muy útil tipología para entender los distintos niveles del control civil en los países al sur del río Grande (7). Entre lo más reciente sobre las relaciones civiles-militares en América Latina y el proceso democratizador iberoamericano, está el libro compilado por David Pion-Berlín (2001, presenta dos monografías sobre el caso venezolano reciente: la de Deborah L. Norden y la de Harold A. Trinkunas). En esta obra se argumenta sobre la necesidad de desarrollar nuevos enfoques integradores referentes a la naturaleza, el carácter y las manifestaciones de las relaciones civiles y militares en la América del Sur.

- En lo conceptual, la monografía de R. H. Kohn (1997) advierte sobre la atención constante que en una realidad democrática debe tenerse sobre los mecanismos de control civil (8), ante el peligro de que éste se erosione de manera poco notoria pero constantemente hasta colapsar. Peter D. Feaver (1999) sugiere la supervisión sistemática de las relaciones civiles-militares, así como avanzar en la disección de los componentes claves del profesionalismo militar. Ambos, Feaver y Kohn, exponen los resultados de sus investigaciones conjuntas (2000 y 2001), ofreciendo datos de interés sobre los avances de sus pesquisas a nivel teórico y centrándose en el caso estadounidense y los demás países de América Latina. Es fundamental para una democracia, y para la relación

---

(5) *Ibidem*.

(6) STEPAN, Alfred: *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 1988, en AGÜERO, Felipe: «La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas el Estado y la Sociedad», en *Revista de Ciencias Políticas* 23:2, pp. 251-272, 2003.

(7) FITCH, S.: *The Armed Forces and Democracy in Latin América*, Baltimore-Londres, The Hopkins University press, 1998

(8) KOHN, R.: *An essay on civilian control of the Military*.

civil-militar, que los actores de dicha relación se obliguen a promover y mantener la institucionalidad democrática. La clase política debe dejar de pensar en la fuerza armada como un instrumento a ser utilizado para conseguir fines particulares, sino más bien, debe otorgarles adecuadamente sus funciones y los militares, en su calidad de «ciudadanos con uniforme», deben saber que los conceptos fundamentales de la democracia, entre los que destaca transparencia, tolerancia y alternancia, ocupan un importante espacio en la vida del país (9).

- Uno de los primeros observadores de la relación Democracia-Fuerzas Armadas, o Sociedad Civil-Fuerzas Armadas, fue Alexis de Tocqueville, en su famoso libro: *Democracy in America*. Tocqueville señala que, de forma natural, la existencia de fuerzas regulares o permanentes produce presiones a los gobiernos a favor de la guerra por distintos motivos: el desarrollo de la profesión en un sistema democrático se obtiene mediante el mérito, la competencia y el ascenso, pero sólo se puede tener méritos si hay guerra, y sólo puede haber ascensos si hay bajas (10).

Aunque los militares ya no están al frente de la mayoría de los gobiernos de hoy en América Latina, su presencia no deja de despertar inquietudes y honda preocupación en la sociedad civil y en los mismos gobiernos democráticos (11). Si bien el sector militar no se dedica tanto a «conspirar» en la región y las relaciones civiles-militares resultaron mucho menos ajetreadas a lo largo de las últimas dos décadas, tampoco se muestra demasiado complaciente ante las decisiones del poder civil, cuidando sus «dominios» (presupuestos, política gubernamental, cuestiones fronterizas) y logrando ocasionalmente una influencia predominante sobre el Ejecutivo. De ahí la necesidad de incluir las «agendas políticas» e institucionales en las nuevas perspectivas analíticas centradas en el paso de un régimen autoritario a un futuro democrático.

Ahora bien, las relaciones civiles-militares no siguen las mismas pautas en todos los países del continente. Mientras en el Cono Sur y en Brasil las

---

(9) TRINKUNAS, H.: «From Depolitization to Intervention? Changing Patterns of Civil-Military Relations over the course of “Punto Fijo” Democracy». Ponencia en el International Congress of the Latin American Studies Association (LASA-XXXII), Miami, marzo 16-18, manuscrito inédito.

(10) TOCQUEVILLE, A.: *Democracy in America*, 2 volúmenes, Vintage Classics, Nueva York, 1990.

(11) PION-BERLIN, D.: *Civil-Military Relations in Latin America. New Analytical Perspectives*, Chapel Hill-Londres, The University of North Carolina Press, 2001, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/document286.html>

Fuerzas Armadas tienen «cordiales relaciones» con los líderes civiles y demuestran cierto profesionalismo y un marcado interés por los temas de defensa exterior y seguridad regional, la región andina resulta más inestable: instituciones debilitadas o ineficientes no siempre logran arbitrar y mucho menos solucionar los conflictos entre poderes (ejecutivo-legislativo) o sortear la amenaza de grupos armados o de guerrillas, a pesar de la duradera estabilidad lograda por ciertos regímenes después de un ciclo de golpes de Estado (12).

Otras democracias menos consolidadas, enfrentaron en varias oportunidades o siguen enfrentando por medio de sus gobernantes, retos ligados a la influencia predominante y poder político logrado por las Fuerzas Armadas. En esta perspectiva, evitar golpes de Estado no equivale a un control civil fuerte. Otro reto tiene que ver además con las «fuerzas de globalización» y con las reformas de tipo económico orientadas a favor del mercado, aunque sigue siendo mayor la incógnita ligada al manejo de las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas.

En algunos países los Ministerios de Defensa continúan siendo dirigidos por militares en actividad o en retiro. En otros, son comandados por civiles, pero sus funciones se reducen a intermediar entre los militares y las autoridades, y no a definir las tareas ministeriales, o sea: fijar la política de defensa; a enunciar las misiones de las Fuerzas Armadas; a supervisar el cumplimiento de las directivas; y a corregir todas las deficiencias que se produzcan (13).

En estos países, en algunos de ellos, los Ministerios de Defensa tienen un rol limitado como generadores de política en el conjunto de jurisdicciones del Estado. En parte, ello responde al temor de generar reacciones de las Fuerzas Armadas que entorpezcan la gobernabilidad.

En los países en los que hay ministros civiles, se pasó de un consenso tácito de atribuir la defensa a los militares, a considerar el manejo civil de la política de defensa como un requisito de la democracia, pero sin establecer un proceso normativo nuevo y en ninguno de estos países, se entrena a la burocracia para constituir la en especialistas en defensa.

---

(12) *Ibidem*.

(13) DIAMINT, R.: «Reformas en Defensa en América Latina», marzo de 2005, disponible en: <http://www.fuhem.es/cipresearch/pazyseguridad/Diamint%20reformas%20defensa%20AL.pdf>

En Argentina, el Ministerio de Defensa, desde el retorno a la democracia, ha estado dirigido por líderes civiles, pero en las estructuras de dirección ha sido habitual encontrar a militares retirados. Aún en Uruguay, uno de los países en donde las instituciones del Estado se mantuvieron más firmes, no se completó la separación entre lo militar y la política de defensa. Desde el año 1953 hasta el año 1990, en Colombia, los ministros de Defensa eran militares, y como señala Leal Buitrago, la primera tarea del ministro civil fue ganarse la confianza del estamento militar y, a la vez, recuperar la imagen castrense frente a la sociedad.

De lo anterior, se puede deducir que las relaciones civiles-militares en los países de América del Sur, son cada vez más importantes en los dos estamentos, la sociedad civil y los militares; descritos por algunos analistas del tema de las relaciones civiles y militares, se infiere que cada uno de los países tienen ópticas diferentes, pero tienen en común, que van encaminadas a mantener la gobernabilidad y en consecuencia, a fortalecer y sostener la democracia. De esta manera, se demuestra claramente el vínculo esencial de las relaciones civiles-militares con la gobernabilidad y la democracia.

No podemos hablar de un pensamiento militar iberoamericano como escuela de pensamiento ni como especialización pues a pesar de tener raíces comunes, una lengua única, procesos estructurales paralelos y situación geopolítica regional coincidente, son muy marcadas las diferencias entre unos y otros países como para poder establecer puntos de coincidencia fuera de las generalidades. El general Alonso Baquer cuando se refiere a la estrategia como una de las ciencias del comportamiento y enumera en una escala descendente a la ética, la política, la estrategia, la táctica y la logística, nos advierte ya que no existen muchos militares en el siglo XX que se dediquen a escribir sobre estrategia, y contrapone esta afirmación a la gran cantidad de trabajos de raíz anglosajona que versan sobre este campo. Sea o no pensamiento estratégico puro, lo que si encontramos es una gran cantidad de militares (14) en los países iberoamericanos que han dejado un legado escrito de temas relacionados. Se transcribo a continuación el índice del trabajo de recopilación y los comentarios finales del coordinador (15) del citado equipo de investigadores por su interés para este tema.

---

(14) Recogidos en un trabajo muy minucioso que se publicó en la *Monografía del CESEDEN*, número 63 en el año 2003 y en el que los ponentes van recorriendo los diferentes países en busca del rastro de ese pensamiento militar en el horizonte del citado siglo XX.

(15) Don Agustín Quesada Gómez, teniente general, DEM y EMACON, CXXXIV promoción del Arma de Ingenieros, capitán general de la Región Militar de Levante (1992-

El pensamiento militar colombiano:

- El pensamiento militar en la formación y desmovilización de los Ejércitos de la «Gran Colombia». El general Reyes y la reforma militar: las misiones chilenas a principios del siglo XX.
- Las Fuerzas Militares en los conflictos internos y externos: la evolución del pensamiento militar durante el siglo XX.
- De la violencia política a la violencia narcoguerrillera: el pensamiento militar.

El pensamiento militar peruano:

- El militarismo en la historia del Perú: el pensamiento del general Morales de la Armada.
- El Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEM). La escuela del pensamiento militar contemporáneo. El general Marín Arista.
- El gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas: primera etapa (1968-1975): gobierno y pensamiento.
- El general Mercado Jarrín. El pensamiento geopolítico y las relaciones con Estados Unidos y la Unión Soviética.
- El pensamiento militar en relación a la violencia, subversión y terrorismo.

El pensamiento militar venezolano:

- El último caudillo rural.
- La década de los militares civilistas.
- La etapa de la influencia peronista.
- La Doctrina de la Seguridad Nacional en Venezuela.
- La nueva quiebra del sistema de partidos.
- La revolución chavista: sus componentes ideológicos.
- La evolución del ideario chavista.

El pensamiento militar bolivariano:

- Hacia la definición geopolítica.
- La aparición del socialismo militar.
- La Revolución Nacional Boliviana.
- Del caos a la democracia.

---

1995), especialista en la historia del Arma de Ingenieros, redactor de ella como inspector de la misma y director de la Academia del Arma, primer general español que mandó una Misión de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), especializado en temas de operaciones de paz y director de seminarios, conferenciante y autor de artículos relacionados con el tema.

Pensadores militares de Argentina, Paraguay y Uruguay; reseña histórica del siglo XIX:

- Argentina.
- Paraguay.
- Uruguay.

Pensadores-historiadores militares, acontecimientos en el siglo XX:

- Argentina.
- Paraguay.
- Uruguay.

Pensadores militares chilenos:

- Panorama chileno durante el siglo XX.
- El problema de Tacna y Arica.
- Pensadores militares
- La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile.

Pensadores militares ecuatorianos:

- Panorama ecuatoriano durante el siglo XX.
- Cultura militar.
- Divulgación de la cultura militar.
- Museos y bibliotecas militares.
- Pensadores militares.

Pensadores militares en México, Centroamérica y el Caribe:

- Definición histórico-geográfica de la región.
- Región epicentro de conflictos mundiales.
- La presencia de Estados Unidos en el siglo XX.
- Pensadores militares de México en el siglo XX.
- Pensadores militares de Centroamérica en el siglo XX.
- Pensadores militares del Caribe en el siglo XX.

Pensadores militares brasileños:

- La instauración de la República.
- La República Vieja en el siglo XX.
- Desde la revolución de 1930 a la revolución de 1964.
- Después de la revolución del 31 de marzo de 1964.

Como conclusión final sobre el trabajo de los pensadores militares iberoamericanos en el siglo XX, el anteriormente citado teniente general Quesada dice lo siguiente:

«Si la influencia de los ejércitos y sus mandos en sus países durante el siglo XIX fue determinante, podemos decir que casi hasta el final del siglo XX para algunos países iberoamericanos, lo ha seguido siendo. Caudillos, generales-presidentes, presidentes-generales, o presidentes militares, elevados al poder por un golpe de Estado institucional o no, o mediante elecciones libres y constitucionales, han dejado su impronta en el devenir histórico de los países iberoamericanos. Las Fuerzas Armadas de la mayoría de estos países se han enfrentado con el desafío de la actualización, orgánica y de los medios, de la instrucción y enseñanza, y de la doctrina. Según la época y resultado de las guerras mundiales, o poderío de las naciones, la influencia en los ejércitos iberoamericanos ha sido: alemana, francesa, italiana, e incluso de ejércitos del entorno, y a partir de la mitad del siglo XX, mayoritariamente estadounidense.

Lo anterior se ha reflejado en el pensamiento y en los pensadores militares del siglo, que con sus obras, sus discursos, escritos, etc., de índole militar o política, han influido en sus propios países, en su entorno, e incluso a nivel continental. Las dos guerras mundiales ejercieron una clara influencia en los países que consideramos. La expansión del ideario comunista, procedente de la revolución rusa, tras la caída del Imperio Alemán, fue un hecho en el continente americano. El periodo entre guerras, de enfrentamientos ideológicos, entre fascismo, comunismo y democracias, igualmente se reflejó en la política, gobierno y ejércitos iberoamericanos. La derrota de las dictaduras fascistas y el triunfo de las democracias, tuvo una indudable influencia en los países que tratamos. Pero es a partir de los años cincuenta, en tiempos de la guerra fría, cuando el enfrentamiento Estados Unidos-Unión Soviética, encuentra un campo abonado por parte de esta última en los países iberoamericanos, en los que las condiciones político-sociales-económicas, facilitaran las actitudes revolucionarias, con la mirada puesta en la ideología social-comunista. Cuba y su revolución, son el más claro ejemplo de lo dicho, y la mejor caja de resonancia para la expansión de este ideario, incluso con las armas si es necesario. Ya en las urnas, ya en enfrentamientos armados directos o a través de la guerrilla, el comunismo intenta ganar la batalla a la democracia, y la pierde. Y son Estados Unidos los que apoyados en la Doctrina de la Seguridad Nacional, expandida a través de la Escuela de las Américas y de sus más de 80.000 alumnos militares de todos los ejércitos iberoameri-



canos, algunos de los cuales llegan a los más altos escalones del mando militar y político, los que consiguen arrumbar las ideas y formas comunistas en el continente, y darle la puntilla, a excepción de Cuba, tras la caída del “telón de acero” y cese de la Unión Soviética como adversario más cualificado del poder de Estados Unidos.»

Más adelante al referirse a los pensadores militares y su influencia en la región iberoamericana sigue diciendo el referido teniente general Quesada Gómez:

«No hace al caso citar los cientos de nombres que aparecen en los trabajos presentados. Sí lo hace el leer estos estudios y meditar sobre ellos. Sobre las escuelas militares, academias, altos centros de estudios, bibliotecas militares, círculos, en los cuales a lo largo de más de una centuria se han gestado pensamientos, ideas y doctrinas, que han influido en los militares, que han formado. Y éstos, a su vez influyeron en sus subordinados, y como institución militar en sus conciudadanos, y más de uno por su valía, brillantez y originalidad, más allá de sus fronteras. Como intelectuales destacados muchos de estos pensadores militares en su obra escrita o no, son testimonio de su época, en la que algunos influyeron poderosamente por el puesto que ocupaban ya en la milicia ya en la política. Otros, historiadores, periodistas, etc., bucearon en hechos pasados y sobre ellos sacaron consecuencias más que interesantes para sus países; otros, geopolíticos, geoestrategas, geógrafos, etc., expusieron teorías, que en algunos casos, configuraron el ser de sus patrias y entorno. Todos ellos, militares intelectuales, desde el más prestigioso hasta el de obra menos conocida, han puesto su grano de arena en la configuración del pensamiento y consolidación político intelectual de sus respectivos países. Todos ellos son historia, de ayer, de hoy y de un futuro esperanzador.»

### **La formación militar superior en los países iberoamericanos**

Se considera como formación militar superior aquella que se imparte a los oficiales que en un futuro van a formar parte de los Estados Mayores Conjuntos o Específicos, van a mandar las grandes unidades de las Fuerzas Armadas y, algunos de ellos, ocuparán los puestos de mayor responsabilidad en el ámbito castrense.

Todos los países adoptan su propio modelo de formación pero cada vez más están abiertos a las nuevas tendencias que se llevan a cabo en las

organizaciones regionales de su entorno y en esa evolución constante se adaptan sus programas de formación. La última de estas corrientes que se está imponiendo en la posterior década es la de la unificación del Curso de Estado Mayor para los oficiales de los tres Ejércitos y, en menor medida, la del curso para acceder a los empleos superiores de oficial general. España inició este proceso en el año 1999, que ya había sido adoptado por otros aliados europeos, y algunos de los países iberoamericanos están en esa fase de transición.

El acceso a la Escala de Oficiales en las academias de formación comprende unos periodos de enseñanza de cuatro o cinco años en la mayoría de los países, y los ascensos a los empleos superiores llevan consigo otros cursos de capacitación con una gran variedad casuística según los países e incluso dentro de cada ejército; se puede generalizar que para el ascenso al empleo de general, en la mayoría de los países es preceptivo al menos hacer el Curso de Estado Mayor y un Curso Superior de Ascenso.

Hay que hacer constar que cada vez se está imponiendo más la necesidad de complementar los estudios superiores con otros Cursos de Altos Estudios Estratégicos, siendo en la mayoría de los países un mérito importante el haber cursado otros estudios universitarios aparte de los estudios militares que en casi todos ellos están asimilados a la licenciatura universitaria.

Es importante poner de relieve que la edad media de acceso al generalato es algo superior a los 45 años, y que el retiro de los militares se produce antes de los 60 años, este diferencial con respecto al resto del funcionariado favorece una segunda ocupación de los militares al pasar a esta situación que en algunos países no representa gran dificultad por el grado de aceptación de los mismos en la sociedad civil y en el mundo empresarial en concreto.

Es cada vez más frecuente que los oficiales, sobre todo en los empleos intermedios, completen su formación en el exterior, de hecho hay tres corrientes generales de preferencias:

1. Los estudios en centros estadounidenses.
2. Los estudios en Europa (Francia).
3. Los estudios en España y Portugal en menor medida.

Hay que poner de relieve la fuerte atracción que supone los estudios en los diferentes centros norteamericanos con el componente del conocimiento del idioma inglés que les abrirá las puertas de una gran mayoría de

destinos en el exterior; los estudios en Europa y en concreto en Francia tienen una gran tradición en buena parte debida a la labor de captación y defensa de sus intereses que tradicionalmente ha venido realizando el servicio exterior francés; la predisposición natural de todos estos países es completar la formación de sus oficiales en España, y en menor medida en Portugal, por las especiales características lingüísticas y culturales.

Los países iberoamericanos en las últimas décadas han mantenido una estrecha coordinación entre el estamento político y militar, lo cual ha dado como resultado un sostenimiento y fortalecimiento de las democracias en la región, logrando superar muchas diferencias generadas a raíz de los gobiernos militares del siglo pasado. Los gobiernos civiles actuales de estos países están desarrollando programas que involucran la participación directa y activa de las Fuerzas Militares en roles más amplios que el de la defensa, lo anterior se hace con una mayor armonía y una mayor cooperación e interrelación con los diferentes estamentos civiles de la sociedad, a ello contribuye igualmente el fortalecimiento de las relaciones civiles y militares desde el punto de vista del conocimiento de la temática de la Defensa Nacional, incluyendo los aspectos de la educación de los militares para integrarlos en los procesos de desarrollo de los países, con la proyección del nuevo papel de las Fuerzas Militares para ser empleadas en diferentes labores dirigidas en apoyo de la sociedad civil.

La educación por parte de los militares ante la necesidad de la población civil es vital como lo afirmó el comandante de la fuerza aérea uruguaya, Enrique Bonelli:

«Las Fuerzas Armadas deben estar preparadas y equipadas para brindar una respuesta cívica-militar, ante desastres naturales, pandemias, ataques terroristas, entre otros tópicos.»

Esta versatilidad deberá reflejarse en la defensa y doctrina de empleo, así como también en la composición de organismos múltiples que se formen, para planificar respuestas a dichos incidentes; sin olvidar, en el presupuesto que se destina, el cual debe dejar de verse como un elemento que absorbe fondos que, de otra manera formarían parte del gasto social. La seguridad constituye un componente esencial de progreso económico y los recursos dedicados, son necesarios.

El control civil efectivo de las Fuerzas Armadas es el instrumento ideal para lograr las mejores posibilidades políticas de seguridad y defensa nacional. Esta tendencia, ya de carácter global, se aprecia como la dominante en el naciente siglo XXI. Según Irving, se requiere:

«Avanzar en la dirección de la consolidación del profesionalismo militar y el control civil» (16).

El estudio y la enseñanza de las relaciones entre civiles y militares son extremadamente importantes porque, a menos que los civiles sepan cómo establecer y administrar estas instituciones claves, no puede llegarse a relaciones entre civiles y militares realmente democráticas. Mediante el empleo de un «enfoque de lecciones aprendidas y prácticas óptimas» los civiles pueden aprender cómo controlar a los militares, y los oficiales pueden llegar a comprender que, a la larga, tal control los beneficia a ellos y a su nación (17).

Se ha incrementado el conocimiento de la temática de la Defensa Nacional, teniendo en cuenta que algunas universidades civiles y otras instituciones internacionales han incorporado posgrados en el área de la defensa, como es el caso del Colegio Interamericano de Defensa en Estados Unidos, la Universidad Militar «Nueva Granada» de Colombia, al igual que los Institutos de Estudios Superiores Militares de los países, entre otros, en donde comparten sus inquietudes intelectuales civiles y militares, produciéndose un conocimiento recíproco y positivos niveles de acercamiento desde diferentes perspectivas.

Los aspectos de la defensa y la seguridad, nacional son tarea y responsabilidad de todos: civiles y militares. En este sentido la política de defensa, en tanto política de Estado, ha dejado de ser coto cerrado de las Fuerzas Armadas y como una política pública más, debe tener una dirección civil institucionalizada a cargo de profesionales expertos en la materia de la administración del poder, fundamentados en los principios de la democracia como sistema universal de gobernar los pueblos modernos. Esta conducción de la política de defensa y de seguridad requiere de un fortalecimiento continuo de la relación entre civiles y militares, relación que se define como un «conjunto de interacciones estratégicas» y que se deben sustentar en dos factores de igual importancia.

Diferentes percepciones sobre los altos estudios estratégicos: en Iberoamérica existe una gran inquietud intelectual en relación con los estudios

---

(16) IRWIN, D.: «El profesionalismo militar y sus implicaciones políticas: conceptos básicos referencias al caso venezolano de la segunda mitad del siglo XX», disponible en: <http://www-personal.umich.edu/~mmarteen/svs/jornadas/Irwin.pdf>

(17) BRUNEAU, T.: «Enseñanza de las relaciones civiles y militares», en *Journal USA*, noviembre de 2004, disponible en: <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1104/ijps/bruneau.htm>

militares y estratégicos, y una gran preocupación por lograr adecuados niveles de excelencia en estas disciplinas. Como muestra de los numerosos centros de estudio dedicados a ellos podemos citar a los siguientes:

- La Escuela de Defensa Nacional de Argentina que realiza anualmente el Curso Superior de Defensa Nacional, y otras actividades de cooperación internacional.
- La Escuela de Altos Estudios Nacionales «Coronel Eduardo Avaroa» de Bolivia que realiza cursos, a los que pueden asistir tanto oficiales superiores, como civiles orientados al análisis de las cuestiones relativas a la seguridad, defensa y desarrollo.
- La Escuela Superior de Guerra de Brasil que realiza el Curso Especial de Altos Estudios de Política y Estrategia orientado a civiles y militares tanto brasileños como extranjeros.
- La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile que realiza el Curso Superior de Estudios Políticos y Estratégicos destinado tanto a profesionales civiles y militares chilenos como a extranjeros.
- El CAEN de Perú, que organiza varios cursos, entre los que cabe destacar el Curso Básico de Defensa Nacional para funcionarios, empresarios o trabajadores independientes, tanto del sector público y privado, así como a oficiales de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional en situación de actividad o retiro, y el Curso de Altos Estudios de Política y Estrategia para funcionarios selectos del más alto nivel de la Administración pública y privada, ministros del Servicio Diplomático Nacional y de las representaciones diplomáticas y militares acreditadas en el Perú, así como a oficiales generales y almirantes de la Fuerza Armada y Policía Nacional del Perú.
- La Escuela Superior de Guerra de Colombia, que organiza varios Cursos y la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales cuyo objetivo es formar oficiales superiores y profesionales en estrategia y en el planeamiento de las políticas de seguridad y defensa nacionales, para que contribuyan con aportaciones significativas al análisis estratégico en el campo político, social, diplomático y militar.
- El Centro de Altos Estudios Nacionales de Uruguay realiza el Curso de Altos Estudios Nacionales.
- El CESEDEN de España, que al igual que los mencionados anteriormente realiza cursos muy variados en el ámbito de la seguridad y la defensa.
- El Colegio de Defensa Nacional de Cuba, organiza una especialidad en Defensa Nacional, además de un largo etcétera de cursos que no se mencionan para no ser exhaustivos.

También existen un gran número de organizaciones e institutos de análisis sobre estos temas y asociaciones civiles sin fines de lucro dedicadas a promover el debate acerca de la seguridad nacional, regional y también internacional.

Por otra parte existe un gran interés de Estados Unidos por la formación de civiles y militares latinoamericanos en cuestiones relacionadas con la seguridad y defensa. Es ésta una antigua práctica que proviene de los tiempos de la guerra fría, en la que en la Escuela de las Américas de Panamá se daba formación a militares de todos los países latinoamericanos.

En la actualidad, Estados Unidos cuenta con el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (*Center for Hemispheric Defense Studies*), con gran experiencia en la formación profesional para la defensa de civiles con funciones relacionadas con la defensa, en el Ejecutivo, Legislativo o con intereses relacionados con la defensa en el sector académico, los medios de comunicación o el sector privado, además de militares, no en balde es el tercer programa regional del Departamento de Defensa de Estados Unidos. El Centro se presenta como un foro dinámico que tiene como objetivo mejorar el entendimiento mutuo y aprender las complejidades de la toma de decisiones en la defensa y a gestión de recursos en una sociedad democrática, mediante la realización de varios cursos.

Quizás el ejemplo más elocuente de los objetivos de la formación que Estados Unidos tratan de impartir sea el del Instituto para la Gestión de Recursos de la Defensa, una institución patrocinada y supervisada por la Secretaría de Defensa, y ubicada en la *Naval Postgraduate School* en Monterrey (California); atiende la formación de civiles y militares de Estados Unidos y de otros 125 países, no sólo los latinoamericanos, y pone su énfasis en profundizar sobre la adecuada utilización de los recursos en las modernas organizaciones de defensa. Se trata de transmitir a los participantes, especialmente a los pertenecientes a países en desarrollo, la idea de que con la actual escasez de recursos para la defensa, deben dejarse de proyectos ambiciosos y dedicar sus recursos económicos a la obtención de medios a su alcance especialmente aquellos que sirvan para llevar a cabo misiones relacionadas con la lucha contra el narcotráfico o la represión del crimen organizado como apoyo policial, lo que forma parte del interés estadounidense en relación con las Fuerzas Armadas de Latinoamérica.

## **La cooperación española con Iberoamérica en el campo de la formación militar**

La cooperación en materia de altos estudios de defensa: el director general de Política de Defensa en un estudio general sobre cooperación con los países iberoamericanos, se refiere, entre otros asuntos a este campo de la cooperación militar recordando que:

«En la Cumbre Iberoamericana de La Habana de 1999 se institucionalizaron las reuniones periódicas de directores de Colegios Iberoamericanos de Defensa. Desde entonces se han efectuado seis de estas reuniones y la séptima está prevista para septiembre de 2007, en Venezuela (18). La dinámica de estos encuentros periódicos ha ido poco a poco generando un clima de confianza y trabajo en común en materia de altos estudios de defensa, de manera que ahora se vislumbra la posibilidad de reforzar e institucionalizar estos vínculos en un contexto iberoamericano, no bilateral.

El proyecto que permitiría materializar esta iniciativa iberoamericana es el de creación de un Colegio Virtual Iberoamericano de Seguridad y Defensa, a imagen y semejanza del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, también de naturaleza virtual. La creación de una institución como ésta supondría la evolución de la actual reunión de directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica hacia un modelo orgánico más consistente, dotado de una institución de enseñanza superior iberoamericana en asuntos de seguridad y defensa que podría cumplir los siguientes requisitos:

- Considerar en su programa de trabajo anual aquellos temas surgidos en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas y apoyarse en las decisiones y declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Incorporarlas temáticas de seguridad y defensa regionales y que preocupen a los Estados miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.
- Basarse en la aplicación de nuevas tecnologías como informática, videoconferencias, páginas *web*, foros y reuniones virtuales, accesos dedicados, etc.

---

(18) Por dificultades sobrevenidas a última hora, Venezuela no pudo organizar la reunión y España asumió esa responsabilidad para dar continuidad a esta Conferencia Anual de Directores de Colegios de Defensa.

- Proporcionar un auténtico valor añadido por la sinergia del trabajo en común de un elevado número de naciones con intereses concurrentes (comunalización de fondos bibliográficos y de investigación, publicación en red de trabajos, intercambio de experiencias y pareceres, etc.).

Por sus características, este proyecto podría enlazar con la Carta Cultural y con la Comunidad del Conocimiento de anteriores Cumbres Iberoamericanas y su aceptación por la conferencia iberoamericana permitiría que fuera entendido como un paso previo al tratamiento más amplio de temas de seguridad y defensa que afectan a la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En este campo merece también una mención especial el Curso AEEOSI que se desarrolla anualmente en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), dentro del CESEDEN de España. Se trata de un curso de siete semanas dirigido a altos responsables de Defensa de los países iberoamericanos (coroneles o generales), centrado en materias como las relaciones internacionales, el panorama estratégico y geopolítico, la economía e industria de la defensa, el planeamiento de defensa y la cultura y sociología de defensa.

La cooperación en materia de reflexión doctrinal y reforma del sector de seguridad: en paralelo con lo anterior, existe la inquietud en diversas naciones iberoamericanas por la puesta en marcha de iniciativas que contribuyan a la reflexión en materia doctrinal y de reforma del sector de seguridad. Algunas de las que han contado o van a contar con participación española son la iniciativa hispano-chilena para la definición de un modelo de seguridad y defensa iberoamericano o diversas actividades y seminarios organizados por naciones como Perú, Ecuador y Bolivia. Estos ejemplos muestran que existe una demanda para la reflexión común en los temas de seguridad.»

La cooperación de enseñanza: ésta es un área clave que favorece el conocimiento mutuo y el desarrollo de lazos adicionales de amistad y confianza. En España se ha puesto en marcha desde el año 1989 un programa internacional de cooperación de enseñanza por parte de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, que permite a oficiales y suboficiales de otros países participar en cursos pertenecientes al sistema de enseñanza militar español. De este programa, que se puede considerar como una importante herramienta de diplomacia de defensa en la que el factor idioma otorga una clara ventaja a los países iberoamericanos



con respecto a otras naciones, cabe destacar aquí la participación de oficiales iberoamericanos en los dos cursos de altos estudios militares que se organizan anualmente en el CESEDEN, en primer lugar en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas que organiza y desarrolla el Curso de Oficiales de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, de un año de duración al que acuden de todos estos países oficiales en los empleos equivalentes a comandantes y tenientes coroneles de los tres ejércitos, en segundo lugar en la EALEDE que organiza (19) el Curso de Altos Estudios Estratégicos para AEEOSI de siete semanas de duración al que acuden dos oficiales superiores (equivalente de general de brigada o coronel) de los 19 países iberoamericanos con Fuerzas Armadas.

Ha habido alguna iniciativa, que no ha llegado a ver la luz, para realizar un estudio encaminado a la creación de una Escuela Iberoamericana de Comando y Estado Mayor y una Escuela de Operaciones de Paz. Estas iniciativas en su esbozo original pretendían disponer de unas escuelas, creadas conjuntamente, que podrían organizarse sobre la base de la aportación de todos los países que voluntariamente quisieran participar, proporcionando la infraestructura, profesorado, alumnado, contribución económica, etc.; mientras que España debería aportar organización, método, programas de enseñanza, profesores, y algo de financiación inicial, todo ello con el respaldo de nuestra propia credibilidad y el bagaje recibido del funcionamiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Para desarrollar este aspecto deberá estudiarse qué determinados grupos de países son los más adecuados para participar en cada Escuela en función de sus relaciones, similitud, de sus propios problemas, de su desarrollo técnico, de la modernización de sus medios, doctrina, etc.

Es fundamental destacar que el campo de la enseñanza es sin duda uno de los más propicios para la cooperación, y en el que España-Portugal pueden aportar una experiencia enriquecedora. Esta cooperación, debe orientarse, no solamente a las materias de estrategia, táctica, armamento, navegación, etc., sino también en el área de los contenidos humanísticos, históricos o éticos, que es donde la historia común tiene un gran peso, y donde la situación actual de nuestras dos naciones europeas permite aportar criterios y experiencias ante los nuevos retos a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas de los países iberoamericanos ante el nuevo orden mundial.

---

(19) En colaboración con la Secretaría General de Política de Defensa.

## **La Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos**

Creación de la Conferencia: en el mes de abril de 1988, los directores de los Colegios de Defensa de España y Portugal se dirigieron a los directores de los restantes Colegios de Defensa en estos términos que siguen a continuación, en la breve nota de invitación se concentra la iniciativa que tuvo lugar unos meses antes y que, tras los trabajos preparatorios correspondientes, iba a dar carta de naturaleza a esta Conferencia Anual que hoy en día está institunacionalizada y que es la réplica de la que llevan a cabo los Colegios de Defensa de los países OTAN desde hace más de 20 años. Podemos considerar este documento como el acta de creación de la Conferencia Anual de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos.

### *Reunión de Directores de Colegios de Defensa Nacional de países iberoamericanos*

«Las relaciones entre los países iberoamericanos fueron, desde siempre, de gran importancia, especialmente en relación a aquellas de carácter cultural y económico. Este intercambio antiguo en el tiempo, culmina y se consolida a través de las actividades realizadas y derivadas de las reuniones cumbres de Jefes de Estado y Gobierno que las han incrementado de forma notable, con actuaciones y apoyo a otros campos, además de lo puramente cultural y económico.

Estas actividades, que tejen una red de relaciones institucionales entre las sociedades de los países iberoamericanos, podrían ser complementadas por una mayor cooperación entre las respectivas instituciones que se dedican a los estudios en el área de la Defensa Nacional.

En este sentido, los ministros de Defensa Nacional español y portugués encargaron al CEDESEN y al Instituto de Defensa Nacional (IDN) respectivamente, estudiar y desarrollar las acciones tendientes a materializar la cooperación citada.

Así y en cumplimiento de instrucciones de nuestros respectivos ministros de Defensa Nacional, el director del CESEDEN, vicealmirante José Antonio Balbás Ojal, y el director del IDN, profesor doctor Nuno Severiano Teixeira, tienen el honor de invitar a sus homólogos, directores o comandantes de los Colegios de Defensa Iberoamericanos, a participar en una reunión cuya finalidad es analizar las relacio-

nes y formas de cooperación idóneas, a mantener entre los distintos centros, colegios, escuelas e institutos de iberoamericanos.

El CESEDEN sería el anfitrión de esta primera reunión que se celebraría en el otoño de 1998, posiblemente en el mes de noviembre. Esperamos su respuesta, haciendo votos por que esta sea positiva.»

La reunión tuvo lugar en Madrid en la primera semana de octubre del año 1999 y a la misma asistieron 14 directores de Colegios de Defensa de los 19 países iberoamericanos con Fuerzas Armadas.

El éxito de esta primera reunión, que tuvo que retrasarse hasta el año siguiente, 1999, a consecuencia del desastre natural que se produjo como consecuencia del huracán *Mithc* que asoló grandes extensiones de varios de los países participantes, y las conclusiones que se obtuvieron de la misma, sentaron las bases para la continuidad de esta iniciativa que cada año cobra una mayor relevancia en las relaciones militares multilaterales en la región. Se transcriben a continuación estas primeras conclusiones de la reunión de Madrid:

*Conclusiones de la I Reunión de Colegios de Defensa Iberoamericanos, Madrid, 5 de octubre de 1999*

Los directores de los Colegios de Defensa de Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, República Dominicana, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Portugal, Uruguay y Venezuela; presentes en Madrid entre cinco y ocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve, para la I Reunión de Colegios de Defensa Iberoamericanos, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Nos congratulamos por que hayamos tenido la oportunidad de reunir por primera vez, tornando realidad este proyecto expresamente citado en la Declaración del Puerto correspondiente a la VIII Cumbre Iberoamericana de los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno que había sido aplazado desde el otoño del año pasado debido a los tristes acontecimientos, ocasionados por el huracán *Mitch*, en las naciones hermanas de América Central. A pesar de eso nos congratulamos por la forma amistosa como se desarrolló el encuentro y por el ambiente de trabajo y de diálogo sincero y fraternal que se estableció entre los participantes.
2. Sentimos la ausencia de los representantes de los Colegios de Defensa de los países que por razones de fuerza mayor no pudieron estar presentes en esta reunión, y formulamos votos para que en el futuro

podamos contar con la presencia de las delegaciones de todos los países iberoamericanos. Con esta finalidad enviaremos a estos Colegios, toda la documentación producida en esta primera reunión.

3. Durante el periodo de esta reunión, a través del intercambio de experiencias en el ámbito académico, profundizaremos el conocimiento mutuo entre nuestros respectivos Colegios en el plan institucional y también en el personal, el que en el futuro fortalecerá ciertamente nuestra relación. Este encuentro nos permitió identificar un amplio abanico de posibles oportunidades de cooperación no sólo en el citado campo académico, sino también en otras áreas relacionadas con la seguridad y la defensa.
4. Para el desarrollo de las futuras reuniones, concordamos de forma consensual, adoptar las siguientes acciones:
  - Mantener y desarrollar una relación de carácter permanente, estableciendo para eso canales de comunicación necesarios para facilitar esta tarea.
  - Inicialmente, realizar con carácter anual esta reunión, que adoptará la denominación Conferencia de Directores de los Colegios de Defensa Iberoamericanos.
  - Se establece la norma de que cada país participante se exprese en su propio idioma aunque el documento de conclusiones sea redactado en español y portugués.
  - Proponer que futuras conferencias continúen y sean encuadradas en el ámbito de las reuniones sectoriales preparatorias de las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno.
  - Establecer un criterio de voluntariado entre los Colegios participantes para fijar la sede y la fecha de la realización de las futuras conferencias.
  - Adoptar como criterio de financiación, que cada país asumirá los costos del viaje y alojamiento de su delegación, mientras que el Colegio organizador acarreará con los gastos derivados de infraestructuras y medios necesarios para la realización de la conferencia y de los actos protocolares incluidos en el programa.
  - Establecer por parte del Colegio anfitrión de cada conferencia una Secretaría Temporal, responsable por coordinar su preparación y realización. Destacamos la importancia de esta Secretaría en la dinamización, y como elemento fundamental para la continuidad de las conferencias, aspecto este en que el Colegio anfitrión contará con el apoyo del organizador de la reunión anterior.
  - Los temas sujetos a debate en el ámbito académico en futuras conferencias, se centran en torno a las problemáticas relacionadas con

- la seguridad y la defensa a nivel estratégico nacional y serán aprobados en la conferencia anterior.
- Independientemente de lo establecido en el punto anterior las naciones participantes podrán remitir al Secretariado Temporal del Colegio organizador, con por lo menos tres meses de antecedentes sobre la realización de cada conferencia, temas adicionales que por razones de actualidad convenga incluir en agenda, encargándose la nación anfitriona de su consolidación después de previa consulta a todos los países participantes.
  - Buscar que las resoluciones sean adoptadas por consenso.
  - Solicitar a todos los Colegios de Defensa Iberoamericanos que presenten propuestas del logotipo ha someter a aprobación para ser adoptado por la conferencia.
  - Para efectos protocolares, la representación de todos los miembros participantes será asumida por el director del Colegio de la próxima nación anfitriona.
5. Estamos concientes de que el éxito y la continuidad de esta Conferencia de Directores sólo podrán alcanzarse mediante la aplicación de los siguientes principios:
- Solidaridad, que significa que todas las actuaciones y relaciones entre los Colegios participantes en las conferencias sean nor-teados por un espíritu de mutua colaboración teniendo en vista el bien común.
  - Credibilidad, en el sentido de desarrollar un conjunto de realidades y no de intenciones; desarrollar una acción realista de hechos y programas concretos, verificados y rigurosos en el que se respeta su viabilidad e importancia.
  - Perseverancia en el desarrollo de acciones prácticas y sostenidas.
  - Transparencia, en el que respeta al desarrollo y difusión de todos los asuntos que sean tratados en este foro.
6. Estamos convencidos de que con la realización de estas reuniones contribuimos no sólo para reforzar los lazos de colaboración entre nuestras Fuerzas Armadas, pero también para alcanzar una mejor comprensión entre nuestros pueblos, persuadidos de que eso constituye más un paso para la tan deseable existencia de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.
7. Reafirmamos las ganas de que este documento constituya la base del normativo, a desarrollar posteriormente, y al cual se ajustará la realización de futuras conferencias.

8. Establecer como sedes tentativas para las conferencias de los años 2000, 2001 y 2002, la IDN de Portugal respectivamente, sujetas a la aprobación por las autoridades nacionales correspondientes.

Agradecemos a Su Majestad El Rey de España, la audiencia concedida, que nos permitió transmitir los cumplimientos de nuestras autoridades así como nuestros proyectos y preocupaciones.

#### CONFERENCIAS REALIZADAS Y TEMAS DESARROLLADOS EN LAS MISMAS

Primera conferencia: Madrid (España), 25 al 29 de julio de 1999:

- Tema: *Organización de disposiciones comunes para la realización de las futuras conferencias.*
- Asistentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Segunda conferencia: Río de Janeiro (Brasil), 25 al 29 de junio de 2001:

- Tema: *La incidencia de la globalización sobre la seguridad y soberanía nacionales en el contexto iberoamericano.*
- Asistentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, España, Guatemala, Honduras, México, Portugal, Uruguay, Venezuela, Colombia y Perú.

Tercera conferencia: Estoril (Portugal), 24 al 28 de julio de 2002:

- Tema: *Efectos de la revolución de asuntos militares en el espacio iberoamericano.*
- Asistentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, España, México, Perú, Portugal y Venezuela.

Cuarta conferencia: Santiago (Chile), 23 al 27 de septiembre de 2003:

- Tema: *La formación de los funcionarios superiores, de la Administración pública. Fuerzas de Seguridad y Fuerzas Armadas, en el ámbito de la seguridad y defensa de Iberoamérica.*
- Asistentes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Honduras, México, Portugal, Uruguay, Venezuela, Cuba y Ecuador.

Quinta conferencia: Caracas (Venezuela), 20 al 24 de septiembre de 2004:

- Tema: *Nuevos retos o desafíos a la seguridad de los países iberoamericanos.*
- Asistentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, España, Honduras, México, Portugal y Uruguay.

Sexta conferencia: Montevideo (Uruguay), 3 al 7 de octubre de 2005:

- Tema: *Hacia la formulación de una política de defensa nacional a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbre, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración.*
- Asistentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, España, Honduras, México y Portugal.

Séptima conferencia: Santa Fe de Bogotá (Colombia), 25 al 29 de septiembre de 2006:

- Tema: *La cultura de defensa nacional en sus diferentes manifestaciones en el ámbito de los países iberoamericanos.*
- Asistentes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, México, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Octava conferencia: Madrid (España), 22 al 26 de octubre de 2007:

- Tema: *Seguridad y defensa desde la perspectiva estratégica nacional.*
- Asistentes: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.

## **El Curso AEEOSI**

En el año 2002 se lleva a cabo el I Curso AEEOSI después de un largo proceso de estudio, aprobación, organización e implementación en el que el CESEDEN trabajó siguiendo las orientaciones de la Secretaría General de Política de Defensa. Se organiza este Curso con la finalidad de facilitar el conocimiento personal de oficiales superiores pertenecientes a las Fuerzas Armadas de las naciones iberoamericanas, permitir la comprensión de diferentes puntos de vistas en relación con la seguridad y la defensa y alcanzar un cierto nivel de pensamiento común que contribuya a su formación y a la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Con una duración de siete semanas repartidas a lo largo de los meses de enero, febrero y marzo, se han ido organizando estos Cursos cada año desde el 2002, sobre la base de unos módulos fijos con las variaciones que la experiencia acumulada ha ido aconsejando: las relaciones internacionales, la política de defensa, la «cultura de Defensa» y la industria de defensa son los pilares en torno a los cuales se organiza su currículo. Las

conferencias son impartidas por las primeras autoridades y los mejores expertos en los temas propuestos, en sesiones de mañana y tarde. Se complementan las conferencias impartidas con algunas visitas a centros de interés, unidades militares, instituciones de la Administración central y comunitaria, instituciones europeas en Bruselas y culminan con la audiencia ante Su Majestad el Rey.

Hasta la fecha se han realizado seis cursos y en cada uno han sido invitados dos representantes de los 19 países iberoamericanos que tienen Fuerzas Armadas, cada año el ministro de Defensa español ha cursado una carta de invitación personal a sus homólogos de los demás países para que designaran a los futuros cursantes con categoría de oficial general o coronel y con futuro en sus respectivas organizaciones, resultado de estas invitaciones es que a lo largo de estos seis cursos han pasado por las aulas del CESEDEN, 203 oficiales superiores de todos los países excepto de Cuba que no ha participado con alumnos en ninguno de los Cursos, los españoles que han participado en estos Cursos han sido 42 de los Ejércitos, Armada y Guardia Civil.

### **El Colegio de Defensa Iberoamericano**

Proyecto de creación: la idea de crear un Colegio de Defensa Iberoamericano, con independencia de sustentarse actualmente en la Directiva de Defensa Nacional 1/2004-directriz sexta para desarrollar la política de defensa en el ámbito internacional, responde, desde años atrás, a una inquietud suscitada alrededor de la actividad del CESEDEN. Este deseo se ha manifestado en diversas ocasiones y de distintas formas, tales como en los discursos pronunciados por el jefe del Estado Mayor de la Defensa y los directores de la Escuela de Altos Estudios Nacionales de Bolivia y de la Escuela Superior de Guerra de Brasil en la sesión de apertura de la I Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos, de octubre de 1999; así como en los proyectos del Curso de Estudio de Seguridad y Defensa Iberoamericano de noviembre de 2000 y de marzo de 2001.

Por otra parte, cabe significar que esta cuestión fue muy bien acogida por las autoridades del Ministerio de Defensa de España como queda reflejado en numerosos documentos de trabajo y notas que se han ido intercambiando a lo largo de los años, en una de esas notas del mes de junio de 2000 se alude incluso a un Centro que se ubicaría en Centroamérica, o en otra, en la que trata de las relaciones con Iberoamérica, y en la que, tras



referirse a la I Conferencia de Directores de Colegios de Defensa antes citada, termina manifestando el interés que tiene para nuestra política de defensa impulsar en lo posible esta clase de actividad. Uno de los factores que conforman la situación actual de las relaciones con los Estados de la Comunidad Iberoamericana, en lo que concierne al Ministerio de Defensa, es el que se desarrolla en el campo académico.

Hay dos elementos de este factor que se estiman, que además de consolidados, tienen notable influencia:

1. La Conferencia de Directores de Colegio de Defensa Iberoamericanos, que desde su creación en Madrid, en el año 1999, por iniciativa del CESEDEN y del IDN de Portugal, se ha venido celebrando cada año con una aceptable asistencia. La última, la VIII Conferencia, tuvo lugar el pasado mes de noviembre en Madrid como se ha reseñado anteriormente. Esta Conferencia fue reconocida en las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana que se celebraron en Oporto (octubre, 1998) y La Habana (noviembre, 1999) y en la Cumbre de Santiago de Chile de noviembre de 2008 ha tenido su refrendo con el mandato concreto de iniciar estudios encaminados a favorecer sus actividades. Es preciso poner de relieve que aunque, como es lógico, todas las delegaciones que acuden a la Conferencia, tienen el mismo estatus y actúan con el mismo nivel de competencia, a lo largo de las distintas reuniones, de forma natural, se ha manifestado un cierto reconocimiento de liderazgo del CESEDEN, aunque esto nunca fue buscado por el Centro, más bien al contrario, se ha cuidado de que su actuación, de forma alguna, pudiera interpretarse como aptitud de protagonismo o ejercicio de predominio.
2. El Curso AEEOSI que desde el año 2002 se viene celebrando en el CESEDEN ha finalizado su sexta edición. En los seis Cursos realizados, en total, han asistido 231 oficiales superiores de 18 Estados –Costa Rica y Panamá no han sido invitados y Cuba no ha enviado representante a ningún curso– de los que 42 eran españoles. A pesar de su corta vida, el Curso, además de bien acogido por lo que implica de conocer España y algo del resto de Europa, es muy valorado y reconocido en la mayoría de las Fuerzas Armadas de Iberoamérica, y en algunos casos se está revelando como muy influyente para el progreso en la carrera, y lo que es más importante, de utilidad para el desempeño profesional. Se estima que este curso es un elemento muy valioso para las relaciones entre los países de la Comunidad Iberoamericana, por lo que España y dentro de ella el Ministerio de Defensa es muy consciente de la impor-

tancia que tiene el mantenerlo en las cotas alcanzadas hasta el momento actual y arbitrar medidas que mantengan, al menos hasta el medio plazo, los frutos que en cada edición se van obteniendo.

Estos dos elementos, la Conferencia de Directores y el Curso AEEOSI, junto con la disponibilidad de los medios adecuados de comunicación –la Red– que nos ofrecen las nuevas tecnologías, hacen que se estime que en el momento actual se dan suficientes circunstancias que permiten afrontar la creación de un Colegio Iberoamericano de Estudios de Seguridad y Defensa, con la denominación que en su caso se estime más conveniente.

En cuanto a la oportunidad de esta creación hay que señalar que tras la celebración de la Cumbre de Santiago de Chile, se pretende la ampliación de colaboración académica en el campo de la seguridad y defensa. En la declaración final de la Cumbre, en concreto en los planes de acción que suscribían los representantes de todos los países iberoamericanos se da un mandato claro en relación con los temas de estudio de la seguridad y la defensa.

Objeto del Colegio: la fórmula que determine el objeto del Colegio, debe especificar quiénes lo van a componer, a quiénes va dirigido y a que se va a dedicar. En este sentido, caben algunas alternativas. Por razones prácticas y por la experiencia se considera importante que el Colegio se forme en base a los Colegios representados en la Conferencia de Directores, que la enseñanza sea dirigida a nacionales de los Estados de la Comunidad Iberoamericana –aunque Costa Rica, Panamá y Andorra no tienen Colegio, alguno de estos Estados o alguno de sus nacionales podrían estar interesados en atender las enseñanzas de este Colegio– y que la tarea del Colegio, al menos en su comienzo, sea exclusivamente la referida a la etapa de la enseñanza que trata de la formación. Teniendo en cuenta las consideraciones que se acaban de hacer, el objeto del Colegio podría consistir en «impartir cursos sobre seguridad y defensa dirigidos a nacionales de los Estados de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Asimismo, es preciso tener presente el carácter itinerante de dichos cursos.

Organización: en estos momentos, lo prudente pudiera ser, a modo de aproximación, esbozar como podrían quedar constituidos los niveles altos de la organización del Colegio. Como referente se ha tomado el recientemente creado Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Si bien este modelo sólo puede ayudar al proceso de razonamiento relativo a la estructura, pues la institución a la que sirve, prácticamente no tiene ni por su naturaleza ni por su organización, nada en común con la Comunidad Iberoamericana.

Los elementos rectores del Colegio podrían ser los siguientes, naturalmente, en el momento oportuno y por quienes reciban suficiente mandato, tendrían que elaborarse las normas de funcionamiento de estos órganos:

- Junta (Comité) de Dirección. Responsable de la dirección de las actividades de formación y de la coordinación general. Ubicada en el nivel de los Ministerios de Defensa y formada por un representante de cada uno de los ministros, habría que considerar los casos de Costa Rica, Panamá y Andorra.
- Junta (Comité) Académica Ejecutiva. Responsable de que se realice lo que determine la Junta de Dirección y de la elaboración de programas, cuidando de su calidad y coherencia. Estaría compuesto por representantes de los Colegios Nacionales de Defensa.
- Secretaría Permanente. Encargada de apoyar a las Juntas. Debe proporcionar un adecuado grado de cohesión en relación con las obligaciones y tareas de dichas Juntas. Estaría ubicada en la Secretaría General de Iberoamérica aunque, inicialmente, por razones prácticas y de eficacia podría tener un embrión asentado en el CESEDEN.

Infraestructura: el Colegio como tal, no tendría sede física ni contaría con ninguna infraestructura propia. Utilizaría medios ya existentes en cada Estado, sería preferible que los que utilizarasen los miembros de la Junta Académica estuvieran ubicados o a disposición de los Colegios Nacionales de Defensa. En definitiva, la infraestructura debe proporcionar por una parte la relación entre los componentes de cada uno de los órganos del Colegio y la de éstos órganos entre sí, y por otra, la de los alumnos con los docentes. Estas relaciones pueden ser satisfechas por medio de la Red. Esta infraestructura es la que se podría llamar básica y permanente.

Aún sin conocer el diseño de los Cursos, se vislumbra que para uno de cierta entidad, no parece suficiente que su realización sea totalmente a distancia, habría que programar algún tipo de reunión o sesión presencial. En este caso, la infraestructura necesaria dependería de la entidad, forma y lugar de estos encuentros.

Procedimiento de implantación: la iniciativa habría que llevarla a una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno para su aprobación. Inicialmente el Ministerio de Defensa, a través de acuerdos bilaterales, podría recibir el mandato de organizar el Colegio. Posteriormente, pasaría a la Secretaría General de Iberoamérica. Aunque se desconoce la actual organización

y los procedimientos de trabajo de la Secretaría General de Iberoamérica, se estima que son posibles dos vías:

1. Identificar si alguna reunión sectorial o específica es adecuada para plantear la idea, y de encontrarla, llevarla a dicha reunión.
2. Presentar por el conducto establecido por el Gobierno, directamente la iniciativa a la Secretaría General de Iberoamérica para que ella proceda como convenga.

Conclusión final: se considera que este instrumento de cooperación o relación multilateral no debería afectar negativamente los esfuerzos que se hacen en las actividades que ya están en funcionamiento. Hay que abordar temas importantes como es el de la financiación, el tiempo de implantación, los procedimientos de adhesión de los Estados y el número mínimo de ellos, así como los cauces para presentar el desarrollo normativo a través de la Secretaría General de Iberoamérica.

Portal *web*: como herramienta de trabajo para facilitar el desarrollo de este proyecto de Colegio Iberoamericano de Estudios para la Paz y la Seguridad, se presenta la posibilidad de organizar un portal iberoamericano de estudios de defensa, paz y seguridad que sirva de base de unión y punto de encuentro de todos los Colegios de Defensa Iberoamericanos, que permita en el futuro aprovechar las nuevas tecnologías para la enseñanza a distancia y que logre en la madurez de su desarrollo ser el referente y punto de contacto de toda la comunidad de pensamiento estratégico militar iberoamericano.



## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS REPERCUSIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL**



## EL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS REPERCUSIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Por ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

*Colombia está en el cruce  
de caminos de algunas de las principales  
preocupaciones de nuestra época*

GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ  
y ERNESTO SÁBATO

### Introducción

El conflicto (armado) colombiano es un juego a cuatro bandas; la de la insurgencia, hoy día materializada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN); la de los paramilitares, hoy día agrupados en las Autodefensas Unidas Colombianas (AUC); la del etéreo narcotráfico, en la que hoy día no parece sobresalir ningún cartel concreto al modo que en otra época hicieron los de Cali o Medellín; y la del Gobierno y el Estado colombianos. Muchos autores, sin embargo, añaden un quinto, que juega en el exclusivo papel de víctima: la propia población.

La población como tal, sin embargo, no parece ser el objetivo ni político ni militar (el objeto intencionado de violencia) de ninguno de ellos. Insurgencia y paramilitares compiten por territorios y por los recursos de éstos (de los que sólo ocasionalmente la población o determinados grupos o perso-



nas de ella lo son para los grupos irregulares) (1). De la población parece sólo interesarles el reclutamiento. La adhesión la buscan, cuando así les interesa, por coacción, pero más frecuentemente es sólo un medio de debilitar a los oponentes, sean el otro bando irregular o, en el caso de la insurgencia, la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) colombiana. Se trata de privarle de reclutamiento o de posibles informantes, apoyo logístico o colaboradores. En Colombia, ni siquiera la insurgencia parece buscar el «levantamiento popular», sólo la sumisa aceptación (2).

Aunque también hay quien reduce el número de actores, considerando que paramilitares y actores gubernamentales son un mismo bando o, si se prefiere, las dos caras de un mismo bando. En este sentido, quizás sea oportuno traer a colación la distinción y conceptualizaciones llevadas a cabo por los profesores Pizarro Leongómez (3) y Vélez García (4) sobre los términos tantas veces utilizados de forma indistinta y sinónima, de «autodefensas», «paramilitares» y «escuadrones de la muerte». Para estos autores (5), el término «autodefensas» debe ser aplicado a los grupos de ciudadanos que de forma autónoma se organizan para defenderse y proteger a sus comunidades de cualquier tipo de violencia ejercida sobre ella, normalmente por grupos armados organizados; el de paramilitares a aquellas organizaciones que no sólo cuentan con estructura y disciplina interna de carácter militar (a lo que primariamente induce su propio nombre), sino que además actúan «junto a» pero «al margen de» las Fuerzas Armadas o Policiales del Estado en el que desarrollan sus actividades, es decir, combaten al mismo enemigo que éstas, pero sin formar parte de ellas ni estar subordinadas a ellas; por último, los escuadrones de la muerte serían redes clandestinas estatalmente organizadas y constituidas por miembros de sus Fuerzas Militares o Policiales o no, que se utilizan para combatir a los oponentes armados o políticos del Estado o el Gobierno.

---

(1) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, p. 78, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

(2) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, p. 128, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

(3) PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo: *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, p. 115, Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2004.

(4) VÉLEZ GARCÍA, Jorge: *Premoniciones y realidades sobre la paz*, pp. 15 a 30, ediciones de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2003.

(5) NARANJO VILLA, María Jimena: *Violencia vigilante en Colombia y América Latina*, Trabajo de Investigación del Programa de Doctorado del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» (IUGGM), noviembre de 2004.

Es evidente que atendiendo a esta conceptualización, tan válida como cualquier otra, a los grupos que hoy día en Colombia se agrupan bajo la denominación de AUC les corresponde mucho más la clasificación de paramilitares (como de hecho son comúnmente conocidos) que la de autodefensas que a sí mismos se adjudican en función de sus pretendidos orígenes y de la mayor aceptación social del término, ya que son, y han sido, grupos que combaten al mismo enemigo que el Estado colombiano, la insurgencia, «junto a él», como sus numerosas y comprobadas connivencias y conexiones con las fuerzas políticas, empresariales, armadas y policiales demostraría, pero «al margen de él», ya que no sólo no todo el Estado (ni todas las fuerzas políticas, empresariales, militares y policiales) está implicado en estas connivencias y complicidades, principalmente, sino que también está comprobada la independencia de criterios y fines que en multitud de ocasiones, especialmente a partir de la Presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002), los paramilitares han mostrado respecto a las políticas gubernamentales.

Aunque sí es cierto que uno de los antecedentes de los que derivan los actuales paramilitares son un cierto tipo de «autodefensas». En efecto, en Colombia, como en otros muchos puntos de Latinoamérica, las comunidades que a lo largo de la Historia se han organizado para defenderse de algún tipo de violencia u hostigamiento sobre ellas, lo han hecho o bien de forma realmente «autónoma», normalmente para protegerse de las amenazas y represalias (con frecuencia letales) con las que patronos, hacendados y empresas contestaban (a través de las conocidas como «guardias blancas» a su servicio) a sus reivindicaciones laborales y de condiciones de vida, para las que este trabajo utiliza el término de «autodefensas campesinas»; o lo han hecho a instancia de las Fuerzas Militares, como un medio auxiliar de lucha contra, e información sobre, las guerrillas insurgentes, para las que este capítulo ha reservado el nombre de «autodefensas civiles» o «defensa civil». Son estas autodefensas civiles, las que en combinación con las citadas guardias blancas, han acabado evolucionando en los actuales paramilitares de las AUC, como se verá en epígrafes posteriores.

Algo parecido podría decirse del narcotráfico, que en Colombia parece contaminarlo todo (estar «junto a») sin pertenecer a nada («al margen de»). Parece estar también suficientemente comprobado que productores y comerciantes de la droga, como de otros comercios ilegales como el de esmeraldas, oro, maderas e, incluso, carbón, compran «servicios de seguridad» a los grupos insurgentes y paramilitares como compran «impuni-

dad» a los diferentes estamentos e instituciones del Estado, sin que ello permita hablar, como con frecuencia se hace interesadamente desde los diferentes puntos de vista, de «narcoestado», «narcoguerrilla» o «narcoterrorismo». El narcotráfico, por los recursos que genera por su propia naturaleza, es un fenómeno o actor transversal a todos los demás, del que todos se aprovechan en mayor o menor medida y de una u otra forma, como él aprovecha el contexto de enfrentamiento entre ellos, que produce el consiguiente descontrol y desgobierno.

El origen del poder del narcotráfico en Colombia parece estar, por otra parte, en las políticas de erradicación que Estados Unidos indujo en las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX en los países andinos (Bolivia, Perú y Ecuador), al mismo tiempo que ejercía una gran presión sobre Panamá, donde parecía estar el epicentro del tráfico, que acabaría aliándose con el mismo Estado panameño durante el régimen del antiguo colaborador de la CIA, el general Noriega. El relativo éxito de la erradicación en los países andinos y el progresivo cerco a las sedes centrales del narcotráfico instaladas en Panamá, que culminaría con la invasión y ocupación de este país en el año 1989, provocó el desplazamiento de ambos tipos de actividades a la menos influenciada (por entonces, como se verá en epígrafes posteriores) Colombia, donde un cartel local, el de Medellín, supo sacar todo el beneficio que la situación permitía.

Sin embargo, esta rápida revisión no agota la relación de actores intervinientes o afectados por el conflicto (armado) colombiano. Como todo conflicto, es solamente comprensible teniendo en cuenta los tres ámbitos espaciales en los que se inserta: el local, el regional y el mundial. El enfrentamiento a cuatro (o cinco) bandas hasta ahora someramente expuesto es el que corresponde al ámbito local (nacional o interno colombiano). El regional, que es el objeto fundamental de este trabajo, es el que corresponde a la forma en que los países vecinos, Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, se ven afectados por, intervienen en y reaccionan a él. Son, en este caso concreto, como se intenta mostrar a los epígrafes correspondientes, actores más bien involuntarios, más obsesionados por librarse de sus consecuencias (refugiados, fumigaciones, incursiones, violaciones de su soberanía territorial, etc.) que de intervenir en él, aunque la transversalidad del narcotráfico les afecta (no a todos por igual) también en su propio territorio. La dimensión mundial se la da la presencia política e incluso física de Estados Unidos en la región y especialmente en Colombia. Una presencia que, como también se intenta mostrar en los epígrafes correspondientes de este capítulo, parece ajustarse al viejo adagio de que

Estados Unidos no es peligroso porque sea dañino (más o menos dañino que cualquier otro país o sociedad), sino porque es poderoso (como, en este sentido, lo han sido, y lo serán, todos los «imperios» que le han precedido y que le seguirán).

Una última característica identificativa del conflicto colombiano es que es el único conflicto armado de cierta entidad que permanece activo en el continente americano. Es cierto que existe el conflicto de Chiapas y el seudo Estado que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) tiene instaurado en la Selva Lacandona, y el caos haitiano, así como que siguen existiendo pequeños grupúsculos insurgentes fundamentalmente rurales, guardias blancas y escuadrones de la muerte, y bandas armadas de sicarios del narcotráfico y de la delincuencia común tradicional y emergente (las *maras* centroamericanas, por ejemplo), en otros países latinoamericanos; pero ninguno de ellos, al menos por ahora, representa el de-safío y la posibilidad de alternativa al Estado que la insurgencia, resistiéndosele, y los paramilitares y el narcotráfico, infiltrándolo, parecen representar para el colombiano, mezclando facetas heredadas de la guerra fría (insurgencia o paramilitares), de difícil aceptación para Estados Unidos, con lo que la Organización de Estados Americanos (OEA) denomina «nuevas amenazas, desafíos y preocupaciones» (narcotráfico) para el desarrollo político (democracia) y económico de Latinoamérica y, por tanto, de los países vecinos de Colombia.

### **Los orígenes del conflicto**

Aunque los antecedentes remotos del actual conflicto (armado) colombiano pueden encontrarse en la llamada guerra (civil) de los Mil Días, que enfrentó a liberales y conservadores en el cambio del siglo XIX al XX, coincidiendo con la independencia de Panamá, su punto de origen más cercano debe situarse en la época conocida como de «La Violencia» (1946-1958), que estalla entre las partidas conservadoras (conocidas como «los pájaros»), sostenidas por los terratenientes y el capital norteamericano, y las liberales (conocidas como «los bandoleros»), que apoyan a las burguesías urbanas mayoritarias en el Parlamento y a los campesinos que se oponen a la creación de nuevos latifundios. Es en esta época cuando aparecen por primera vez las llamadas «autodefensas campesinas», antecedente de las actuales FARC (y no de los paramilitares, como su nombre podría inducir a pensar). El conflicto histórico por la posesión de la tierra, unido a la desigualdad económica y social (el 3% de los propietarios

colombianos, de los que muchos lo son hoy día como consecuencia del blanqueo del dinero procedente del narcotráfico, posee el 70% de las tierras cultivables) será la constante, hasta nuestros días, del conflicto colombiano (6).

A «La Violencia» le sucede, tras la caída de la dictadura del general Rojas Pinilla, el periodo conocido como del Frente Nacional (1958-1974), en el que, como consecuencia de los Pactos de Sitges y Benidorm en España, los partidos conservador y liberal se alternan en el poder sin posibilidad de que ninguna otra fuerza política pueda intervenir en el juego político. La Presidencia se la intercambian cada cuatro años y cada partido mantiene la mitad de los escaños del Congreso y de los cuerpos legislativos departamentales y locales. Las prebendas y privilegios también serán repartidas equitativamente. El Frente Nacional consigue pacificar el país, pero a costa de la mayoría de la población. Ni «los bandoleros» ni «los pájaros» se extinguirán del todo, sólo empiezan a evolucionar y transformarse adaptándose a las nuevas circunstancias. El comunismo, aunque ilegal, empieza a adquirir considerable potencia en el país, mientras la influencia americana es cada vez más grande por ser la fuente de la mayor parte de los capitales que entran en el país y el primer cliente del café colombiano, por esta época todavía su principal producción y exportación (cuatro quintas partes de sus exportaciones) (7). Una influencia que en el plano militar se dejará sentir, dentro del paradigma de la «Doctrina de la Seguridad Nacional» (8), con la llegada de los primeros asesores militares norteamericanos al país en octubre de 1959 (9).

Mientras tanto, «los bandoleros» y las «autodefensas campesinas», influenciados por las distintas corrientes comunistas que circulan estos años por América Latina, han evolucionado para convertirse en las FARC, principal heredera de las autodefensas campesinas e inicialmente centradas en la lucha contra el latifundismo y el régimen de servidumbre de los campesinos; en el Ejército Popular de Liberación (EPL), de tendencia

---

(6) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *El conflicto de Colombia*, pp. 12,13, 97 y 98, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

(7) FAGG, John: *Historia general de Latinoamérica*, pp. 899 a 905, editorial Taurus, Madrid, 1970.

(8) VEGA FERNÁNDEZ, Enrique: «Estructuras de cooperación en seguridad y defensa: ámbito hemisférico y ámbitos subregionales», *Monografía del CESEDEN*, en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», pp. 127 a 131, Madrid.

(9) NARANJO VILLA, María Jimena: *Violencia vigilante en Colombia y América Latina*, pp. 16 a 23, Trabajo de Investigación del Programa de Doctorado del IUGGM, noviembre de 2004.

maoísta, que preconiza la «guerra popular prolongada», pero que, sin embargo, se desmovilizará en el año 1991, transformándose en la agrupación política «Esperanza, Paz y Libertad» (10); en el ELN, de tendencia castrista, nutrido inicialmente por los movimientos estudiantiles y al que perteneció el mítico sacerdote Camilo Torres, precursor de la Teoría de la Liberación y del cristianismo marxista revolucionario latinoamericano; y en el Movimiento 19 de Abril (M-19), amalgama de antiguos guerrilleros y políticos de diversas tendencias de la izquierda, inicialmente agrupados como protesta por lo que consideraban un «pucherazo» en las elecciones presidenciales del 19 de abril de 1970 (de ahí su nombre), que oficialmente dieron la Presidencia a Misael Pastrana Borrero, arrebatándosela a quien consideraban su verdadero vencedor, curiosamente, el antiguo dictador Rojas Pinilla; el M-19 fue, hasta su desmovilización y conversión en el partido político Alianza Democrática M-19, una guerrilla urbana célebre por sus espectaculares golpes de mano.

Por su parte, el nacimiento de los paramilitares se debe situar en la década de los ochenta del siglo XX (11). Como ya se ha mencionado, en el año 1961 se instaura en Colombia la «Doctrina de la Seguridad Nacional» de inspiración norteamericana, como consecuencia de la cual este último país envía a Colombia, dentro del Programa de Asistencia Militar de la Estrategia de la Alianza para el Progreso de la Administración Kennedy, equipos asesores, bajo cuyas directrices se promulga el Plan Lazo, que incluía organizar unidades de defensa civil contrainsurgente («autodefensas civiles») para combatir las «zonas liberadas» que en esos momentos las FARC estaban empezando a instaurar. Con el tiempo, a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta:

«La defensa civil empieza a sufrir un proceso de “privatización”, es decir, que se empieza a cobrar por la protección» (las conocidas en toda Latinoamérica como “guardias blancas”), por lo que “estos grupos se extendieron por muchas regiones, ya fuera por iniciativa civil o del Ejército”, aunque “lo más probable es que éste sólo haya dado el paso inicial (de creación)”» (12).

La primera unidad o partida paramilitar, en el sentido que hoy día se asigna a las AUC, data:

---

(10) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, p. 78, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

(11) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, pp. 13 a 17.

(12) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, pp. 21 y 22.

«De finales de 1982, cuando en una reunión de ganaderos, agricultores y comerciantes de la región (del Magdalena Medio), cerca de 250 empresarios se organizaron en la Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio (ACDEGAM) para defenderse de la guerrilla y cuidar sus precios en colaboración con las Fuerzas Militares» (13).

Cuando el narcotráfico comience a blanquear el dinero comprando fincas, haciendas y ganado, dará un fuerte impulso financiero a las partidas paramilitares, permitiendo un fuerte incremento de su entidad y capacidad operativa, que han llegado a contar hasta con 35.000 combatientes (desde los 650 que se calculaban en 1987), una cifra sensiblemente superior a la de todas las guerrillas insurgentes juntas. Así pues:

«La línea que separa la historia de los grupos paramilitares en un antes y un después es la entrada en escena del narcotráfico» en la segunda mitad de la década de los ochenta (14).

### **La oportunidad perdida de los dividendos de la paz**

Como es bien conocido, la expresión «dividendos de la paz» se acuña al inicio de la década de los noventa del siglo XX, cuando ciertos sectores del que había sido hasta entonces el «bloque occidental» creyó ingenuamente que el final de la guerra fría iba a permitir la instauración de un «nuevo orden mundial» en el que las guerras y conflictos armados (y sus consiguientes carreras de armamentos) podrían ser controlados a través de algún tipo de *pax americana*, inicialmente intentada a través de Naciones Unidas y posteriormente a través de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Aunque la Historia ha demostrado lo erróneo de la idea, ésta sí tuvo unas primeras plasmaciones exitosas en el continente americano, entre otras áreas, a lo largo de la década de los noventa, con la resolución pacífica de los conflictos centroamericanos conseguida con el Acuerdo de Paz de Esquipulas (febrero y agosto de 1987), que alcanzará sus frutos en Nicaragua (1991), El Salvador (1993) y Guatemala (1996). Sin embargo, curiosamente, Colombia que se incorpora al coartífice de dichos Acuerdos de Paz de Esquipulas, el Grupo (de países amigos) de Contadora, en enero de 1983, no logrará que los sucesivos intentos de resolución pacífica de su múltiple conflicto armado fructifiquen.

---

(13) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, pp. 25 a 30.

(14) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, pp. 33 y 34.

El primero de estos intentos de negociaciones de paz entre el Gobierno y la insurgencia tendrá lugar a partir de marzo de 1981, como consecuencia de que en la segunda mitad de la década de los setenta, el precio del café y de otros productos del sector primario cae considerablemente debido al cambio de política económica de los países desarrollados tras la crisis «de los setenta» (abandono por Washington del patrón oro en el año 1972, crisis petrolera del año 1973 y consiguiente cambio de «donaciones por créditos»). El paro y el empobrecimiento campesino y obrero crecen, lo que facilita el reclutamiento de los grupos insurgentes, que se fortalecen y radicalizan (huelga general de 1977), pero también que los cafetaleros de medio y gran poder económico empiecen a crear «guardias blancas» (proceso de privatización de la «defensa civil» ya citado) para contrarrestarlos, que acabarán por actuar de forma combinada con la «defensa civil» y con las Fuerzas Militares (15).

La respuesta de la Administración colombiana al fortalecimiento e incremento de actividad de la insurgencia es la Ley de Seguridad Nacional (Decreto 1923/1978) «Doctrina de la Seguridad Nacional», que endurece el ya existente «estado de sitio» (hoy día se denomina «estado de conmoción interior», en función del artículo 213 de la nueva Constitución de 1991), en vigor desde el año 1975, y la mayor implicación de las Fuerzas Militares en la lucha contra guerrillera, sin conseguir grandes resultados; por el contrario, la insurgencia se muestra cada vez más activa y osada (toma de la Embajada de la República Dominicana el 27 de febrero de 1980 por el M-19, que durará más de un mes, por ejemplo).

Ante el relativo fracaso de la política de mano dura, se ofrece a la insurgencia una amnistía limitada, que terminará por escindir a ésta: frente a los sectores más recalcitrantes (FARC, ELN y la Coordinadora Nacional de Bases del M-19), que la rechazan por insuficiente, en tanto no se levantara el estado de sitio, se aboliera la Ley de Seguridad Nacional de 1978 y no se llevarán a cabo reformas socioeconómicas, un sector del M-19, movimiento muy castigado por la acción gubernamental tras la toma de la Embajada dominicana, manifiesta su disposición a convertirse en partido político. En octubre de ese mismo año, se crea, por primera vez, una Comisión Nacional de Paz (cuyo primer comisionado será Lleras Restrepo), que ve, sin embargo, su labor obstaculizada por algunos sectores de las Fuerzas Militares, contrarios a la medida.

---

(15) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, pp. 85 y 86, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.



En mayo de 1982 las FARC celebran su VII Conferencia Nacional, que supone lo que se ha conocido como la primera «ruptura estratégica», según la cual, las FARC, ante el incremento de sus capacidades, decide adoptar una estrategia político-militar ofensiva, combinando todas las formas de lucha (política, armada, electoral y de movilización social), diversificando el número y actividades de sus frentes, diseminándose geográficamente para disminuir su vulnerabilidad a un solo golpe e irrumpiendo en la vida de los municipios (proceso de urbanización) para propiciar la sublevación popular; la ruptura estratégica también incluyó la decisión de diversificar sus fuentes de financiación, mediante la intervención en el comercio del oro, las esmeraldas y el carbón y la extorsión a las compañías petroleras y madereras y a los económicamente poderosos; aunque inicialmente se produce un rechazo a toda relación con el emergente fenómeno del narcotráfico y de sus cultivos, gradualmente, a lo largo de la década, se termina estableciendo el cobro de impuestos, conocidos como «gramaje», a productores y traficantes. Aún faltaban algunos años para que las FARC entraran de lleno en los circuitos del narcotráfico. El ELN celebrará al año siguiente (1983) su propia Conferencia Nacional, con similares resultados (16).

En este contexto, el presidente Betancur promulga, en noviembre de 1982, una nueva Ley de Amnistía y ofrece negociaciones, de las que será fruto el acuerdo (de alto el fuego) de Uribe de 28 de mayo de 1984 con las FARC (ampliado a M-19 y EPL en agosto), que permite la creación (mayo de 1985) de la Unión Patriótica (UP), partido político legal en el que se agrupa un cierto sector desmovilizado de las FARC. Sin embargo, a pasar del esperanzador panorama, los sectores duros acabaron imponiéndose en todos los frentes. Numerosos miembros de la recién creada UP, así como otros muchos miembros de la izquierda, son asesinados, mientras Fuerzas Militares e insurgencia violan sistemáticamente el alto el fuego. Las represalias y contrarrepresalias cerrarán un círculo vicioso que impide cualquier tipo de arreglo pacífico.

Se inauguraba así el tipo de ciclo que va a caracterizar todos los intentos y fracasos de negociaciones de paz entre el Estado colombiano y la insurgencia. El origen suele estar en la bajada de los precios de las materias primas (café, banano, madera, etc.), favoreciendo, como se ha detallado anteriormente, el fortalecimiento de las guerrillas insurgentes, de las guar-

---

(16) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *Violencia, paz y política exterior en Colombia*, pp. 146 a 151, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2004.

días blancas y de las autodefensas civiles, es decir, de los paramilitares, en definitiva. Para hacer frente a este incremento de la violencia y la inestabilidad, el Estado colombiano ha reaccionado con frecuencia intentando parar la espiral mediante conversaciones de paz, que tras algún tiempo de grandes expectativas, ve iniciarse un periodo de acusaciones mutuas por parte de las Fuerzas Militares, la insurgencia y los paramilitares de incumplimiento por sus oponentes de lo pactado y de los altos el fuego acordados (lo que solía ser verdad en la mayoría de los casos); todo lo cual es utilizado por las élites locales y regionales para acusar, en paralelo con las Fuerzas Militares, al Estado (normalmente al presidente y su administración) de dejación y falta de firmeza. Un enfrentamiento (con las élites locales y regionales) y fragmentación (del Estado, al oponerse uno de sus instrumentos fundamentales, las Fuerzas Militares) que el Estado colombiano no ha sido capaz de superar hasta ahora.

El siguiente intento negociador lo inicia la administración del presidente Virgilio Barco (1986-1990) en septiembre de 1988, ofreciendo conversaciones a la recién creada Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), pero no el reconocimiento de ningún tipo de control territorial, como inicialmente exige la insurgencia, especialmente las FARC. Los únicos en aceptar la oferta son el M-19, muy debilitado tras la represión desatada contra sus integrantes por su atrevido asalto y ocupación del Palacio de Justicia en noviembre de 1985, que las Fuerzas Armadas habían resuelto con gran contundencia. El M-19 se transforma 1 de marzo de 1990 en la Alianza Democrática M-19, hoy integrada en el Polo Democrático Alternativo, siguiéndole el EPL, que se desmoviliza en febrero del siguiente año 1991, para transformarse en la agrupación política «Esperanza, Paz y Libertad».

Mientras tanto, el Tribunal Supremo colombiano ha declarado inconstitucional el tratado con Estados Unidos para la extradición de narcotraficantes colombianos, pero la resolución, en vez de apaciguar a los carteles, les hace sentirse más impunes. El asesinato del candidato presidencial «Nuevo Liberalismo» Luis Carlos Galán Sarmiento el 18 de agosto de 1989 en Soacha (Cundimarca) dispara una contundente reacción de la administración Barco (1986-1990) contra el cartel de Medellín, a cuya cabeza se encuentra Pablo Escobar (17), que responde a su vez, enfrentándose, de forma directa y armada, al Estado mediante una sangrienta campaña

---

(17) Pablo Escobar había sido expulsado por Luis Carlos Galán del «Nuevo Liberalismo» unos años antes, a pesar de lo cual logró llegar a ser congresista por el movimiento «Alternativa Liberal».

de atentados terroristas que dura hasta 1991, en la que, según bastantes evidencias, actúan de forma coordinada, o al menos simultánea, sicarios y paramilitares (18). Acorralado, Pablo Escobar se entrega a la Justicia colombiana en junio de 1991 con la condición de no ser extraditado a Estados Unidos, pero se fuga un año más tarde (20 de julio de 1992) sin haber dejado en ningún momento de dirigir sus negocios y actividades delictivas desde la cárcel, dando lugar a una nueva ola de atentados terroristas en Bogotá y Medellín durante todo el año 1993, que no finaliza hasta la muerte de Pablo Escobar en un enfrentamiento con la Policía en diciembre de ese año. La campaña de atentados terroristas cesa, pero no así las actividades del narcotráfico, que empieza a estar dominado por el cartel de Cali, que utiliza métodos más sofisticados (corrupción).

De esta época data la formación de grupos selectos de paramilitares por instructores israelíes y británicos. Los instructores israelíes (19) llegan a Colombia en diciembre de 1988. Cuando éstos abandonan el país para ir a entrenar a la Resistencia Nicaragüense (la Contra), son sustituidos por antiguos militares británicos (20). Son también los años en los que se autorizará la creación de un nuevo tipo de «autodefensas», las Cooperativas de Vigilancia Rural «Convivir» creadas por cafetaleros de medio y gran poder económico, sobre cuya naturaleza y diferencias con los grupos paramilitares siempre ha flotado una nube de duda y falta de claridad (21). El aura de legitimidad que adquirieron los grupos paramilitares debido a la legalidad de las «Convivir» y la fuerte inyección financiera que supone su colusión con el narcotráfico serán algunas de las razones que les impulsará a organizarse nacionalmente como las AUC en 1997, una especie de confederación que imitaba la estructura organizativa de las guerrillas insurgentes:

«El grupo más disímil del mundo: militares retirados, ex guerrilleros, ganaderos, empresarios, comerciantes, arroceros, cacaoteros, cafetaleros, palmeros,...» (22).

---

(18) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, p. 34.

(19) Se ha documentado la presencia de, al menos, Amatzia Shuali, Terry Menyk, Yair Klein, Arik Asek, Gil Lahav, Isaac Soshani e Ion Soshe. NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, p. 38.

(20) Se ha documentado la presencia de, al menos, David Tomkins, Peter McAleese, Alexander Lennox, Dean Shelley, John Owen, Andrew Gibson, R. Paston, P. Glasgow y P. Atherton. NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, p. 39.

(21) NARANJO VILLA, María Jimena: *opus citada*, pp. 45 a 47.

(22) ARANGUREN MOLINA, Mauricio: *Carlos Castaño. Mi confesión*, p. 200, editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001.

No habrá un nuevo intento sólido de proceso de paz hasta la llegada al poder de la administración Pastrana (1998-2002) en medio del descrédito internacional e interno debido a las acusaciones de connivencia con el narcotráfico de su antecesor Ernesto Samper y de un nuevo ciclo de coyuntura económica desfavorable (crisis financieras asiática y rusa que siguen a la mexicana, nuevo descenso en la cotización del café, caída de las exportaciones, sequía y terremoto del año 1999). A pesar de todo, o quizás precisamente debido a ello, incluso antes de su elección como presidente, Pastrana inicia contactos con las FARC (18.000 combatientes) y con el ELN (5.000 combatientes). Como consecuencia de estas conversaciones, la administración Pastrana concede a las FARC la condición que durante tanto tiempo venían reclamando. En noviembre de 1998 se establece en el departamento de Caquetá, al sur de Bogotá, una zona desmilitarizada («zona de despeje») de 40.000 kilómetros cuadrados (aproximadamente la superficie de Suiza o de Extremadura), en la que las FARC podían moverse libremente, pero no realizar actividades militares, pero en la que, también, la autoridad administrativa debía continuar en las manos de las anteriores autoridades locales.

Las conversaciones oficiales se inician en octubre de 1999, en un clima de recelos mutuos y sin que cesaran las operaciones de la guerrilla, los enfrentamientos con el ejército y la actividad de los paramilitares. El ejército hace público su desacuerdo con las conversaciones y la zona de despeje. Para el año 2000 ya se han hecho evidentes tanto el estancamiento del proceso de paz como el debilitamiento político de Pastrana. Las negociaciones con el ELN no fueron posibles por la negativa de tres municipios a integrarse en la zona correspondiente de despeje y las AUC, por su parte, al verse excluidas de las negociaciones emprenden una violenta campaña de ataques a la insurgencia y a la población civil. El nuevo intento de salida negociada del conflicto también fracasaba a unas alturas, en la entrada del nuevo milenio, en las que el mundo ya era también consciente del fracaso general de los «dividendos de la paz», que, sin embargo, habían dado resultado en el área centroamericana en relación con conflictos aparentemente similares al colombiano.

Algunas de las características del conflicto colombiano que no le van a permitir beneficiarse del ambiente general de los «dividendos de la paz», a diferencia de sus homólogos centroamericanos, son las que hemos venido viendo en los someros análisis de los intentos de procesos de paz que se han descrito a lo largo de este epígrafe, aunque también parecen existir otras apuntadas por diferentes autores. Entre las primeras, hay que

considerar, en primer lugar, el carácter socio-político de las FARC, la guerrilla más poderosa y el auténtico contra Estado en Colombia, en comparación con el carácter más ideopolítico de la Contra o del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) salvadoreño. Una guerrilla que hasta bien entrada la década de los noventa, cuando empieza a depender para su subsistencia de los negocios ilícitos (droga, esmeraldas, madera, armas, etc.), se sostiene de su propia lucha contra terratenientes, hacendados y empresas agropecuarias y agroforestales, alimentando sus efectivos con los campesinos que huyen o se enfrentan a los desmanes de éstos y de sus guardias blancas y grupos paramilitares contratados. Las FARC, en este sentido, se alimentarían ideológicamente más de la «liberación del campesino» (de ahí que las tilde de sociopolíticas) que de «la toma del poder» (ideopolítica). Este tipo de razones son las que podrían estar, asimismo, detrás de que la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), de carácter etnopolítico, tardará algunos años más en aceptar los acuerdos, que sus vecinos centroamericanos, haciéndolo finalmente un tanto forzosamente en función de los acuerdos anteriores y de su propia debilidad militar (que no era, ni es, el caso de las FARC).

Otro tipo de razones que pueden vislumbrarse en los párrafos precedentes como causantes de la dificultad de solución acordada del conflicto colombiano es la diversidad de facciones irregulares en liza, cada una con sus propios intereses y agendas, entre ellas los diversos grupos insurgentes, que, a diferencia de las guerrillas centroamericanas, no llegaron nunca a aglutinarse ni política ni militarmente, al modo del FMLN o incluso de la URNG, dado lo efímero de la CGSB y de su antecesora la Coordinadora Nacional Guerrillera.

Diversidad insurgente a la que hay que añadir la existencia de las guardias blancas y de los paramilitares, un fenómeno que en Colombia supera ampliamente en entidad y capacidad al de los escuadrones de la muerte, que sería su equivalente en Centroamérica (si exceptuamos a las Patrullas de Autodefensa Campesina Guatemaltecas), y la existencia de la capacidad como fuerza armada del narcotráfico, una situación que solamente en el México de los últimos años parece estar reproduciéndose. Pero la incidencia del narcotráfico en el conjunto del complejo conflicto colombiano no es, como también se ha visto y es bien conocido, solamente por «ser una facción armada más» de él, sino por su carácter transversal a todos los demás aspectos del mismo, alimentando económicamente, de forma sustanciosa, a todos los bandos y permitiéndoles, en consecuencia, subsistir aun sin ayuda (y por lo tanto sin capacidad de presión) externa.

Por otra parte, no puede dejar de tenerse en cuenta la propia extensión y dificultad geográfica de Colombia en comparación con los países centroamericanos. Con un Estado y unas Fuerzas Militares incapaces de tener siquiera presencia física en todo el territorio —ni aun hoy día, a pesar del exponencial crecimiento que la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional) colombiana ha experimentado con las administraciones del presidente Uribe— y con amplias y poco desarrolladas —con pocas y malas vías de comunicación—, por tanto zonas selváticas y montañosas, la capacidad de supervivencia de núcleos guerrilleros rurales capaces de vivir prolongados periodos de tiempo y con bajo coste a base de recursos locales es relativamente alta. Por último, diversos autores, han hecho notar la incidencia negativa para los procesos de paz que tuvo la descentralización introducida en el año 1988, que permite desde entonces la elección democrática de corporaciones municipales y departamentales. Dada la capacidad de las élites económicas locales de influenciar y condicionar el voto en zonas rurales (caciquismo), precisamente donde el fenómeno insurgente es más presente y dañino para ellas, estas élites locales comenzaron a gobernarlas a partir del año 1988, al contrario que sus antecesoras, directamente nombradas por Bogotá, adquiriendo una enorme posibilidad de oponerse y obstaculizar los procesos de paz que tienen, básicamente, por objetivo, la transformación de revolucionarios ilegales en reformistas legales a grupos, dirigentes y poblaciones «subversivas», es decir, partidarios de modificar el orden social imperante.

Pero como ya se ha descrito, parecen existir, además, otro tipo de causas para que la influencia de las circunstancias externas que permitían hablar de dividendos de la paz no tuviesen la capacidad de moldear el caso colombiano que tuvieron en otros escenarios. Es lo que ciertos autores han llamado «el parroquialismo colombiano», que haría al presidente López Michelsen (1974-1978) definir a Colombia como:

«El Tibet latinoamericano», símil con el que pretendía definir al país como «una nación introvertida en sus relaciones con el mundo y como una sociedad tímida respecto al entorno internacional.»

Y al escritor Gabriel García Márquez como:

«Un país con un temor casi teológico a los demonios exteriores», añadiendo también que los colombianos «nacen en un país de puertas cerradas.»

Un parroquialismo que habría contribuido a la invisibilidad internacional del conflicto colombiano y de sus procesos de paz hasta «la internaciona-

lización» que se producirá con la entrada del nuevo siglo (año 2000) —que se analiza en el siguiente epígrafe— en el que pasa de ser un conflicto y unos procesos de paz «ausentes» (de la agenda internacional) a «intermésticos», es decir, a convertirse en asuntos que son, a la vez, «domésticos» (internos, nacionales) e «internacionales» (23).

Las razones que se han aducido para explicar esta tendencia a la parroquialización de casi todos los actores principales del conflicto interno colombiano: Sociedad, Estado, Fuerzas Militares e insurgencia (24), son diversas y complementarias. En primer lugar, están las de carácter histórico, fundamentalmente:

«El bajo perfil internacional que el país se autoimpuso tras la pérdida de Panamá en 1903» y «la consiguiente crisis de sus relaciones con Estados Unidos» «que dejó una marca indeleble en la mentalidad colombiana» (síndrome de Panamá), aunque también hay quien aduce «la situación de aislamiento que resultó de la fundación de la capital del país en un sitio alejado de costas y puertos (provincialismo)» (25).

Pero en lo que respecta a este capítulo, también se han consignado causas y razones más específicas; en primer lugar, la consciente voluntad de los Gobiernos colombianos, y de la insurgencia, de mantener el conflicto colombiano a salvo de cualquier contaminación de la guerra fría (especialmente en la forma en que ésta estaba modelando los conflictos centroamericanos), abriendo las puertas a la intervención directa (Estados Unidos) o indirecta (Unión Soviética) de las superpotencias. Por ello, ni para Colombia ni para los países interesados (incluyendo a la OEA y a Naciones Unidas) parecía representar ninguna contradicción la participación colombiana en el proceso de Contadora —como ya se ha apuntado— mientras se esforzaba por evitar cualquier intromisión ajena en su propio conflicto interno (26).

En segundo lugar, no permitir que la internacionalización del conflicto implicara un reconocimiento del estatus de «beligerante» a la insurgencia, postura específicamente defendida por las Fuerzas Militares, aun-

---

(23) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 157 a 163.

(24) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 164 a 166..

(25) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 159 y 163.

(26) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 158, 159 y 169 a 171.

que, indudablemente, el mero hecho de aceptarla como interlocutor en unas negociaciones de paz, especialmente si éstas implicaban la concesión de un área desmilitarizada o zona de despeje, como en 1998-2002, ya supone concederles, como mínimo, el estatus de actor político —razón por la cual, en general, las Fuerzas Militares siempre se opusieron a este tipo de iniciativas (27)—. Esto quiere decir, que el Estado colombiano nunca planteó, en el fondo, una resolución política negociada al conflicto (28); sus ofertas siempre se han movido, y lo siguen haciendo, ahora más que nunca, en el ámbito de la «rendición generosa» desde posiciones de «vencedor magnánimo». Lo que se ofreció, en general, fue intercambiar amnistía por abandono de las armas, no el intercambio de concesiones estructurales (redistribución de la tierra, nuevas normativas laborales y sindicales, etc.), lo que resultaba insuficiente para, fundamentalmente, las poderosas FARC, que aunque incapaces de tomar el poder, llevan 40 años comprobando que pueden desafiarlo y resistírsele.

Por último, todas las Administraciones colombianas, hasta la del presidente Pastrana en el último tramo de su mandato, quisieron evitar la mirada internacional en los asuntos colombianos debido a las connivencias de todos los actores políticos y armados con el narcotráfico. Desde la segunda mitad de la década de los años ochenta, las Administraciones colombianas eran conscientes de que los fenómenos insurgente, paramilitar y del tráfico de drogas eran inseparables, pero no así sus soluciones, ya que se seguía considerando que, básicamente, la insurgencia y los paramilitares perseguían objetivos políticos y no el mero lucro económico, razón única de ser del narcotráfico; por lo que estaban dispuestas a aceptar la cooperación internacional para la lucha contra el narcotráfico mientras la rechazaban contra los grupos armados irregulares. De hecho, Estados Unidos solamente conseguirá implicarse en la lucha contra la insurgencia a través del Plan Colombia al lograr que se acepte la relación insurgencia-narcotráfico-terrorismo (narcoterrorismo) (29).

---

(27) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 158, 159 y 166 a 168.

(28) VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo: «La especificidad colombiana: la seguridad democrática», en SEPÚLVEDA, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, pp. 471 a 474, IUGG, Madrid, 2007.

(29) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: pp.158, 159 y 171 a 174.



## La internacionalización del conflicto

### *La administración Pastrana*

El fracaso de las negociaciones emprendidas por la administración Pastrana en noviembre de 1998 y octubre de 1999 va a inducir al presidente a dar un vuelco de ciento ochenta grados a su estrategia contrainsurgente, sin, por ello, abandonar las conversaciones ni suprimir, todavía, la zona de despeje concedida a las FARC alrededor de San Vicente de Caguán. El giro consistirá en abandonar el tradicional «aislamiento» internacional —ya descrito— al que los actores del conflicto colombiano habían intentado siempre reducirlo. Una internacionalización del conflicto que no es, sin embargo, totalmente voluntaria. En realidad, una serie de circunstancias la estaban imponiendo por encima de la voluntad de los propios protagonistas colombianos.

La entrada del nuevo siglo sorprende a Colombia en plena crisis económica —ya comentada— e institucional: incremento sin precedentes de la entidad, capacidades y actividad de la insurgencia, a pesar de las negociaciones de paz y la zona de despeje, los paramilitares y el narcotráfico, lo que induce —en un mundo cada vez más dominado por la Sociedad de la Información, donde todo acaba conociéndose de forma casi inmediata— la percepción de que el problema colombiano está adquiriendo connotaciones de amenaza regional (andina). Por su parte, la insurgencia incrementa los secuestros como medio de financiación (30), sin distinguir entre colombianos y extranjeros, lo que también acaba atrayendo la atención de los medios de comunicación no nacionales. Una mundialización a la que contribuye la propia esencia transfronteriza del narcotráfico, dada su colusión con todos los demás actores del conflicto. Por último, el citado incremento de entidad, capacidades y actividad de insurgencia, paramilitares y narcotráfico y su cada vez más enconado enfrentamiento por territorios y recursos ha generado una crisis humanitaria de desplazados interiores —más de tres millones de personas, sólo superadas por los desplazados en Sudán y, hoy día, en Irak— y de refugiados transfronteri-

---

(30) Es importante resaltar que no hay que confundir los secuestros con fines exclusivamente recaudatorios con las capturas de políticos, militares o policías, considerados prisioneros, que la insurgencia utiliza como arma psicológica y con fines de canje por guerrilleros encarcelados.

zos (unas 400.000 personas) (31), provocando la correspondiente alarma en los países vecinos, receptores de estas emigraciones permanentes o transitorias y cada vez más utilizados por los diferentes grupos irregulares como áreas de descanso, reorganización o repliegue, de expansión en el caso del narcotráfico, o de persecución en caliente por parte de las Fuerzas Militares colombianas (32).

La administración Pastrana lleva a cabo la «internacionalización oficial» del conflicto, que la «real» comentada hacía inevitable, mediante dos principales tipos de instrumentos: la conocida como Diplomacia por la Paz y el Plan Colombia, en realidad las dos caras de la misma moneda, ya que, en última instancia, la Diplomacia por la Paz no era sino el nombre que le dio la administración Pastrana al componente de su política exterior dirigido a buscar apoyo político y financiero, en Europa y Latinoamérica fundamentalmente, para el Plan Colombia y la solución negociada del conflicto con la insurgencia (33). El objetivo del Plan Colombia, por su parte, era poder invertir, en un periodo de cinco años, 7.500 millones de dólares para erradicar los cultivos, reactivar la economía y promover el desarrollo social. Un Plan teóricamente colombiano, aunque:

«No obstante, todas las fuentes coinciden en señalar la implicación, en mayor o menor medida, de la Administración estadounidense en la elaboración del documento» (34), «escrito de prisa, en inglés y, como observó un ex funcionario estadounidense, redactado en un avión sobre el reverso de una servilleta» (35).

De los 7.000 millones y medio de dólares, 4.000 serían aportados por el Estado colombiano, 1.300 por Estados Unidos y el resto por otros países y organizaciones. A los países vecinos se les pedía planes de desarrollo en sus zonas fronterizas para combatir la extensión y el desplazamiento transfronterizo de la producción y fabricación de las drogas; y a Estados Unidos se le exigía corresponsabilidad, ya que admitía que no sólo había que luchar contra la producción y fabricación de la droga (oferta), sino, asimismo, contra su consumo (demanda).

---

(31) Últimas cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

(32) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 175 a 186.

(33) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, p.160.

(34) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *opus citada*, p. 61.

(35) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, p. 202, citando un artículo del *Foreign Affairs*.

El Congreso norteamericano, por su lado, oficializa el compromiso al aprobar, en junio de 2000, una contribución de 1.300 millones de dólares, de los que 450 se destinaban a los países vecinos, 400 a ayuda militar, 250 a la lucha contra el narcotráfico y solamente 200 «al desarrollo económico y social», casi todo, además, en donaciones en especie, fundamentalmente helicópteros de reconocimiento y combate y equipamiento para dos batallones (a especializarse en la lucha contra el narcotráfico). A cambio, se le exigía a Colombia seguir las directrices económicas de austeridad y ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI), reestructurar y modernizar las Fuerzas Militares (que pasarán de 10.000 a 55.000 personas) y la Policía Nacional, hacer participar a las primeras en la lucha contra el narcotráfico y erradicar el 50% de la superficie cultivada de coca en el plazo de duración del Plan (36). Por su parte, es importante señalar que el Plan Colombia inicial no negaba la vinculación entre la insurgencia y el narcotráfico, sino la vinculación entre la solución de ambos problemas (37).

Sin embargo, a pesar de sus buenas intenciones formales, el Plan Colombia ha sido, y sigue siendo, visto por actores internos y externos (incluida la Unión Europea) como un plan de militarización de la lucha contra el narcotráfico más en consonancia con los intereses de Estados Unidos que con los propiamente colombianos (38), como demostrarían los enormes problemas de desplazados que están produciendo las fumigaciones, especialmente las aéreas, y el obstáculo al proceso de paz que suponen las suspicacias de la insurgencia ante la injerencia americana (39). Todo ello, en un ambiente en el que la militarización de la lucha contra el narcotráfico, como contra otros conflictos sociales, provoca enormes reticencias en los gobiernos y poblaciones latinoamericanos, que llevan dos décadas intentando desmilitarizar sus sociedades y sus Administraciones tras lograr acabar, en la década de los ochenta, con los regímenes autoritarios militares o militarizados amparados por la «Doctrina de la Seguridad Nacional» (40).

El acceso al poder de la administración Bush en enero de 2001 implica una nueva vuelta de tuerca en la postura norteamericana. La nueva estrategia

---

(36) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 201 a 212.

(37) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *opus citada*, p. 62.

(38) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *opus citada*, p. 62.

(39) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 209 a 212.

(40) VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, «Estructuras de cooperación en seguridad y defensa: ámbito hemisférico y ámbitos subregionales» en *Monografía del CESEDEN* en «El mundo iberoamericano ante los actuales retos estratégicos», pp. 125 a 161, Madrid.

consistirá en regionalizar la aportación estadounidense al Plan Colombia, que pasa a denominarse Iniciativa Regional Andina —más tarde complementada con la Iniciativa Andina Antinarcóticos— abandonando el exclusivo enfoque colombo-americano por enfoques bilaterales de Estados Unidos con cada uno de los países andinos, lo que, además de implicarlos en el conflicto interno colombiano, les aleja de un auténtico enfoque regional conjunto. Una conjunción de factores que acabará provocando el cierre de la zona desmilitarizada de despeje y la consiguiente ofensiva de las FARC, a las que Estados Unidos empezará a tildar de «narcoterrorismo»; una fórmula que no solamente permite justificar una gama más amplia de medidas, sino, asimismo, mostrar que la «guerra al terrorismo» no es una cruzada exclusivamente antiislámica o antiárabe (41).

#### *Las administraciones Uribe*

A las elecciones presidenciales de mayo de 2002, se presenta, y gana, un disidente del Partido Liberal, Álvaro Uribe, que basa su programa en la rotundidad y firmeza de sus propuestas respecto al conflicto armado (su padre había muerto a manos de las FARC y él mismo había sufrido varios atentados como gobernador de Antioquía, donde fue uno de los principales precursores de las autodefensas civiles «Convivir»). A lo largo de sus mandatos, las administraciones Uribe (2002-2006 y 2006 hasta ahora) ha elevado los efectivos de las Fuerzas Militares a 200.000 hombres y los de la Policía Nacional a 121.000 (42) y el presupuesto de Defensa se ha incrementado de 4.600 millones de dólares a 6.900 millones de dólares (un 33% en cuatro años), pero su medida militar más controvertida ha sido la creación de más de un millón de informantes civiles y el reclutamiento de 20.000 campesinos-soldados armados, siguiendo el modelo de los de «Convivir», que él mismo había impulsado en la provincia de Antioquía; una medida que hizo saltar las alarmas sobre el posible alimento que podrían suponer para los paramilitares. Uribe no descartó en la campaña electoral la implicación militar directa de Estados Unidos, reconociendo al mismo tiempo que no era realista esperar una victoria militar y asumiendo la perspectiva de unas negociaciones en las que el Gobierno partiera desde una posición de fuerza.

---

(41) VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo: «La especificidad colombiana: la seguridad democrática», en SEPÚLVEDA, Isidro (ed.), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamérica*, p. 457, IUGGM, Madrid, 2006.

(42) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *opus citada*, pp. 38 y 39.

Para conseguir esta posición de fuerza, la administración Uribe establece la llamada política de defensa y seguridad democrática, que vincula las estrategias de lucha contra la insurgencia y contra el narcotráfico (que la administración Pastrana siempre había intentado evitar) en línea con la «guerra al terrorismo» norteamericana, cuyo apoyo se materializará en la autorización concedida por el Congreso estadounidense para que los helicópteros inicialmente cedidos en el contexto del Plan Colombia para la lucha contra el narcotráfico, pudieran emplearse también en la lucha contra la insurgencia. La política de defensa y seguridad democrática es, en definitiva, un documento-marco donde se establecen las líneas básicas y las directrices para esta lucha conjunta a largo plazo (hasta 2012), no solamente para las Fuerzas Militares, sino para la totalidad de las instituciones del Estado. Un documento que oculta su dureza copiando el lenguaje de la seguridad multidimensional, que por esos años la OEA está preconizando para sustituir en América Latina el paradigma, de orientación estadounidense, de la «Doctrina de la Seguridad Nacional».

Una de las primeras consecuencias de la política de defensa y seguridad democrática es un importante aumento de las capacidades militares, que se plasmará a través de un denominado plan de choque, que, un año más tarde, en los primeros meses de 2004, se complementa con lo que puede considerarse su consecuencia operativa directa: el Plan (operación) Patriota (Fuerza de Tarea Omega, con unos efectivos de 14.000 personas) contra las FARC en las selvas y montañas del sur del país, su principal bastión. Las sucesivas acciones y ofensivas del Plan Patriota empujarán a guerrilla y población a cruzar las fronteras, especialmente la ecuatoriana, ya castigada por las consecuencias de las fumigaciones aéreas con glifosato. Como complemento del Plan Patriota, la administración Uribe ofrece, en mayo de 2004, negociaciones de paz al ELN con mediación mexicana; conversaciones que acabarán fracasando en abril de 2005 ante la incompatibilidad de las posturas gubernamental, que exige al ELN un alto el fuego unilateral, y del ELN, que pide un alto el fuego de todas las partes e incluir aspectos políticos y sociales, no sólo militares y judiciales, en las conversaciones (43). Las conversaciones con el ELN para intentar iniciar negociaciones de paz han continuado, en cualquier caso, hasta nuestros días, auspiciadas y amparadas por Cuba.

---

(43) PECO YUSTE, Miguel y PERAL FERNÁNDEZ, Luis: *opus citada*, pp. 57 a 61.

A los éxitos alcanzados por esta política de securitización de la vida nacional y militarización de la seguridad de la primera administración Uribe (2002-2006), que logra reducir significativamente los índices de violencia y criminalidad en todo el país, aunque incida negativamente en las relaciones con los países vecinos y en el número de desplazados internos —750.000 nuevos desplazados desde la llegada al poder de Uribe, según la Consultoría para los Derechos Humanos y los Desplazamientos (CODHES) colombiana— hay que añadir los éxitos macroeconómicos como consecuencia de haber introducido a la sociedad colombiana por la senda del neoliberalismo, a través de privatizaciones, reformas tributarias y recortes en la burocracia estatal (44); todo lo cual le ha permitido forzar la Constitución e implantar la posibilidad de reelección presidencial. Una reelección que conseguirá en mayo de 2006 por un nuevo periodo de cuatro años, con un importante apoyo electoral en unas elecciones que, como parece ser la tónica general en toda América Latina, ha hecho desaparecer prácticamente de la escena política a los partidos tradicionales (45).

La segunda administración del presidente Uribe (2006-2010) parece encaminarse por los mismos derroteros que la anterior. Recientemente han vuelto a resurgir los fantasmas de las connivencias de su aparato gubernamental y legislativo con los paramilitares, precisamente debido al éxito de conseguir una masiva, aunque cuestionada e impredecible, desmovilización de las AUC. En efecto, todavía durante su primera administración, el presidente Uribe inicia un proceso de conversaciones con las AUC para su desarme, desmovilización e inserción en la vida civil a través de la correspondiente amnistía condicionada. El resultado de estas conversaciones fue el conocido como Acuerdo de Santa Fe de Ralito (municipio de Tarralta, departamento de Córdoba) de 15 de julio de 2003, alcanzado por el Alto Comisionado para la Paz, Luis Carlos Restrepo, y el entonces jefe de las AUC, Carlos Castaño, según el cual, Gobierno y AUC se comprometen a:

«Dar inicio a una etapa de negociación... que tenga como propósito ... restablecer el monopolio de la fuerza en las manos del Estado», es decir, las AUC se comprometen a autodisolverse.

Para legalizar la forma concreta de esta desmovilización y desarme, el Congreso colombiano aprobó la Ley de Justicia y Paz en julio de 2005,

---

(44) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, p. 217.

(45) VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo: *opus citada*, p. 466, 2006.

según la cual los desmovilizados serían juzgados, no pudiendo imponérseles penas superiores a los ocho años de cárcel (cumplibles también en granjas modelo) y no pudiendo extraditárseles, pero, a cambio, debiendo confesar todos sus delitos y actividades como miembros de las AUC. Amparados por la Ley de Justicia y Paz, se desmovilizó un Frente de las AUC en 2003, tres en 2004, ocho en 2005 y ocho en 2006, totalizando unas 30.000 personas de las 35.000 en las que se calculaban los efectivos de las AUC.

Dentro de las indagaciones y confesiones de los amnistiados a que obliga la Ley de Justicia y Paz, la Justicia colombiana incauta un ordenador portátil, perteneciente a Rodrigo Tovar (alias *Jorge 40*), jefe del Bloque Norte de las AUC, en el que aparecen los detalles y firmantes del conocido como Pacto de Ralito (46), firmado en 2001 entre jefes paramilitares de las regiones caribeñas y más de 50 políticos, entre congresistas, concejales, alcaldes y funcionarios, para, con financiación del narcotráfico, «refundir el país», tomando el poder, primero fácticamente en las regiones caribeñas y más tarde en todo el Estado, a través de un cierto Plan Birmania, en aparente alusión a la actual Myanmar, donde gobierna una férrea dictadura militar, supuestamente sostenida por actividades relacionadas con el comercio de la droga.

El 20 de marzo de 2007, se sabía que la Fiscalía General de la Nación y la Corte Suprema de Justicia habían ordenado una semana antes la detención de cinco de los congresistas que aparecían en la relación de firmantes del Pacto de Ralito. Se iniciaba, así, una sucesión de detenciones y acusaciones, que se supone que aún no ha acabado, de legisladores y funcionarios asociados a las administraciones Uribe, que, entre otros muchos escándalos, ha llevado a la cárcel a Jorge Noguera Cortés, antiguo director de los Servicios de Inteligencia colombianos, el Departamento Administrativo de Seguridad, con Uribe, y ha provocado la dimisión de la ministra de Relaciones Exteriores, Consuelo Araujo, debido a la implicación de uno de sus hermanos y a las sospechas de implicación de su propio padre.

En lo que muchos analistas han considerado como un intento de desviar la atención nacional e internacional sobre los anteriores escándalos, conocidos en el propio país como la «parapolítica», la administración Uribe hizo pública el pasado 25 de mayo una nueva oferta de «intercam-

---

(46) No confundir con el Acuerdo (legal) de Santa Fe de Ralito citado.

bio humanitario», que es el nombre con el que se conoce el canje de guerrilleros presos por políticos, militares y policías retenidos por las guerrillas. Uno de los objetivos centrales de este intercambio es la ex candidata presidencial Ingrid Betancourt y su correligionaria Clara Rojas (así como el hijo de ésta, de tres años, tenido con un miembro de las FARC durante su cautiverio), que debido a la nacionalidad francesa (además de colombiana) de la primera debido a su anterior matrimonio con un diplomático francés, ha suscitado el interés de Francia, que ya en el año 2003 había intentado una rocambolesca liberación desde la selva brasileña, que se saldó con un importante conflicto diplomático a tres bandas entre Brasil, Francia y Colombia; un interés en el que el recién elegido presidente francés Sarkozy ha puesto empeño personal dentro de su mediática campaña de entrada en el Elíseo, induciendo a la administración Uribe a proceder a la liberación unilateral, en nombre de la amistad franco-colombiana, de más de 200 guerrilleros de las FARC, entre ellos uno de los tradicionales portavoces de la organización, Rodrigo Granda, con objeto de facilitar el intercambio humanitario. Sin embargo, es posible que este intento de desviar la atención internacional de las connivencias del uribismo con el narcotráfico, a través de la oferta de un canje humanitario, se esté volviendo en contra de la propia administración Uribe, al haber irrumpido (en septiembre de 2007) en la escena el siempre mediático presidente venezolano Hugo Chávez, que, consiguiendo que las FARC acepten su mediación, pudiera estar forzando a su homólogo colombiano a realizar concesiones que probablemente no estaría dispuesto a hacer si el asunto se hubiera mantenido exclusivamente en el ámbito nacional interno.

## **Las repercusiones regionales del conflicto interno colombiano**

### *Repercusiones regionales*

Como no podía ser de otra manera, todos los factores del doble proceso, «real» (Sociedad de la Información) y «oficial» (administraciones Pastrana y Uribe), de internacionalización del conflicto colombiano están presentes en las relaciones de Colombia con sus vecinos y repercuten en los procesos de integración económica, política y del ámbito de la seguridad que constituyen una de las señas de identidad del mundo latinoamericano de nuestros días. Estas repercusiones pueden agruparse en cuatro grandes apartados: el de los refugiados; el traspaso al otro lado de las fronteras colombianas de diversos tipos de actividades del narcotráfico, que incluirían la «exportación» de cultivos, de laboratorios de transformación, en los



que la producción local de coca se procesaría con los precursores procedentes del mundo desarrollado, especialmente Estados Unidos, y de pistas clandestinas para el abastecimiento de estos precursores y la salida de las drogas hacia los mercados mundiales; los problemas medioambientales derivados de los esfuerzos colombo-norteamericanos por la erradicación química masiva (glifosfato) por medios aéreos de los cultivos ilícitos; y las violaciones de soberanía que suponen la presencia más o menos esporádica o de larga duración y más o menos numerosa de insurgentes y paramilitares al otro lado de las fronteras y las correspondientes persecuciones en caliente llevadas a cabo por las Fuerzas Militares colombianas. Repercusiones que, lógicamente, están suscitando la protesta y rechazo de los países limítrofes, que, además, están gobernados en estos momentos por regímenes ideológicamente muy alejados (Venezuela y Ecuador) o, al menos, alejados (Perú, Brasil y Panamá) del de Colombia, y, en cierto modo, incómodos con él, debido a la excesiva adhesión de las administraciones Uribe a los puntos de vista norteamericanos, demasiado militaristas para la actual concepción multidimensional de la seguridad imperante en Latinoamérica.

La disputa de insurgencia, paramilitares y narcotráfico por el control de territorios en los que establecerse con relativa seguridad y de los que obtener recursos para su subsistencia y supervivencia, unida a las expediciones que sobre ellos (especialmente a los ocupados por insurgencia y narcotráfico) lleva a cabo la Fuerza Pública, cuya implantación permanente en las áreas rurales es todavía escasa (especialmente en lo que respecta a las Fuerzas Militares), ha provocado, como anteriormente ya se ha mencionado, un éxodo de desplazados cuya magnitud (calculada en unos dos millones de personas) sólo es comparable hoy día a la de Sudán o Irak. De estas poblaciones que deben abandonar sus tierras y hogares para no ser hostigadas o masacradas por quien las considera «colaboracionista» (o posible colaboracionista) de cualquiera de los otros actores del conflicto, la mayoría huyen a otros puntos de la propia Colombia (alimentando los paupérrimos extrarradios de las grandes ciudades, entre otros destinos), pero parte de ellos, principalmente los que sufren el hostigamiento en áreas cercanas a las fronteras, cruzan éstas transformando el problema (interno) de los desplazados en un problema internacional de refugiados (calculados hoy día en unos 400.000).

De ellos, algunos se convierten en huidos (refugiados) permanentes y otros en temporales, que cruzan la frontera en un sentido u otro según las circunstancias de sus lugares de origen; aunque pocos colombianos

intentan obtener el estatuto de refugiado registrándose en los organismos locales, nacionales o internacionales de ayuda, por las posibles represalias que sus familiares y allegados pudieran sufrir en su país y por los posibles problemas que ello podría conllevarles para regresar (47). Pero no son solamente los refugiados los que cruzan ilegalmente las fronteras. También lo hacen los narcotraficantes en el desempeño de sus esencialmente transfronterizas actividades ilícitas, así como la insurgencia y los paramilitares en busca de retaguardias estratégicas y santuarios de reaprovisionamiento, lo que induce en algunas ocasiones a persecuciones en caliente de las Fuerzas Militares colombianas (con sospechada presencia, con medios aéreos, norteamericana). Una y otra situación representan evidentemente claras violaciones de las soberanías nacionales de los países vecinos, que no son, sin embargo, igualmente valoradas, ya que la tendencia general de los Estados limítrofes es a la asepsia frente a los grupos irregulares, no considerándolos ni actores políticos ni beligerantes, como ellos demandan, pero tampoco «enemigos» ni, mucho menos, grupos terroristas, como sería la pretensión norteamericana y de la actual administración Uribe colombiana.

La erradicación química masiva por fumigación (aspersión), principalmente aérea, con glifosato, por su parte, está originando, especialmente en las áreas fronterizas ecuatoriana y venezolana (en las selváticas fronteras con Perú y Brasil, estas repercusiones son menores, aunque no inexistentes) no solamente una importante contaminación de suelos y ríos, que afecta por igual a ambos lados de la frontera, sino asimismo, considerables repercusiones en la salud humana de todas las poblaciones, colombianas y no colombianas, circundantes (48). Unas fumigaciones aéreas que parecen, sin embargo estar constituyendo un fracaso como método de erradicación, tras una década de utilización. En primer lugar, porque la técnica no parece estar siendo demasiado eficaz, ya que «los campesinos se las ingenian para disminuir el efecto del glifosato», con lo que lo único que se consigue es «reducir la superficie cultivada, no la producción de cocaína»; y, en segundo lugar, porque la fumigación lo que hace es desplazar las áreas de cultivo: «de 12 departamentos con coca en 1999, se pasó a 23 en 2007», además de haberse desplazado el cultivo a otros países, prin-

---

(47) «Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad», Informe América Latina número 3 del *International Crisis Group* de abril de 2003.

(48) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, pp. 169 y 170, México, enero de 2006.

cialmente Perú. Por último, se quejarán los propios colombianos, «la fumigación es un arma de reclutamiento para las FARC» (49).

Por todas estas razones, las administraciones del presidente Uribe están teniendo grandes dificultades para elaborar acciones conjuntas con los países vecinos. Así aconteció cuando el Gobierno colombiano quiso que sus colegas declarasen terroristas a las organizaciones insurgentes, se comprometieran a prohibir el movimiento por sus países de sus dirigentes y posibles simpatizantes y se bloqueasen sus cuentas bancarias. Colombia solamente consiguió ser escuchada por Panamá, pero no obtuvo ningún resultado frente a Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, que ni siquiera han refrendado de forma unánime la Convención Interamericana contra el Terrorismo y, en consecuencia, no han adaptado las legislaciones correspondientes relativas al blanqueo de capitales, la cooperación fronteriza o la colaboración entre organismos de seguridad e inteligencia.

Todos ellos, además, acusan a Colombia de pretender que se involucren en los diferentes enfoques que al problema de su conflicto interno le han ido dando las distintas Administraciones colombianas, sin, en contrapartida, permitirles llevar a cabo evaluaciones compartidas del mismo. Esta política, que parece exigir a los gobiernos limítrofes que vayan cambiando la suya al ritmo de la colombiana, más los citados problemas de refugiados, medioambientales y de violación de la soberanía, que están teniendo su máxima expresión con el Plan Colombia y su componente operativo, el Plan Patriota, son probablemente las principales razones de que los demás Estados hayan sido, y sigan siendo, tradicionalmente reacios a involucrarse en el conflicto interno colombiano y a no aceptar operaciones militares conjuntas ni coordinadas con las Fuerzas Militares colombianas o con las fuerzas norteamericanas actuando en el área colombiana (50).

Todo lo cual no quiere decir que las relaciones de Colombia con sus vecinos sean malas o estén gravemente deterioradas por el cúmulo de problemas descritos y analizados en los párrafos y epígrafes precedentes. La razón parece estar en que el área cuenta con una larga tradición de convivencia pacífica y de transigencia frente a violaciones fronterizas y a la enorme cantidad de intereses económicos que podrían verse afectados por reacciones intempestivas o poco controladas, como se verá en

---

(49) *El Tiempo* de Bogotá de 19 de junio de 2007.

(50) VARGAS VELÁZQUEZ, Alejo: «Dificultades en las relaciones colombo-ecuatorianas», disponible en: [www.elcolombiano.com.co](http://www.elcolombiano.com.co)

el estudio un poco más detallado que se realiza país a país a continuación (51). De hecho, funcionan Comisiones de Vecindad, que trabajan a ritmos desiguales, con los cinco países vecinos; con Perú y Ecuador se están desarrollando Zonas de Integración Fronteriza que intentan fomentar áreas de producción binacionales; y existen proyectos dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que, en general avanzan lentamente (52); aunque la valoración general sobre las actuaciones de la CAN en este ámbito, es que está siendo, al igual que su homóloga hemisférica, la OEA, bastante inoperante.

### *Las repercusiones en Panamá*

Las preocupaciones panameñas por la posible extensión y efectos del conflicto colombiano, cuya vertiente narcotraficante en cierto modo exportó a Colombia en la década de los ochenta, parece haberse agudizado con la progresiva internacionalización de éste a partir del año 1998. Para evitar cualquier tipo de contaminación, e incluso de cualquier posible reivindicación en el futuro, la política panameña durante la administración Pastrana fue la de expulsar a los refugiados que cruzaban la frontera. Una práctica que se suavizó tras el establecimiento de una Comisión de Vecindad colombo-panameña y la firma de la Declaración sobre Desplazamientos en Zonas Fronterizas entre ambos países en noviembre de 2000; pero que sigue siendo bastante irregular y arbitraria, según las reiteradas denuncias de diversas organizaciones de derechos humanos.

El endurecimiento de las políticas de las administraciones Uribe parece haber relajado las tensiones entre los dos países y permitido, incluso, algún tipo de colaboración conjunta. De hecho, fue Panamá, quien como anfitrión, facilitó la intervención de Uribe en una reunión de presidentes centroamericanos en febrero de 2003, en la que éstos aceptaron la propuesta del Gobierno colombiano de declarar terroristas a las FARC y de controlar el tráfico de armas, como el propio Panamá había hecho a petición expresa del presidente Uribe pocos días antes en la cumbre de países andinos (más Brasil y Panamá) convocada por éste en Bogotá con

---

(51) ORTIZ, Román: «Colombia: relaciones regionales y seguridad fronteriza», disponible en: [www.infolatam.com/analisis](http://www.infolatam.com/analisis), 7 de febrero de 2006.

(52) MALAMUD, Carlos: «El complejo proceso para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos» (1.ª parte), *Documento de Trabajo*, número 18/2003, p. 8, del Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales, 13 de octubre de 2003.

ocasión del atentado terrorista, atribuido a las FARC, del club social «El Nogal» de Bogotá (53). Además, desde 2002, Panamá permite a las Fuerzas de Seguridad de Estados Unidos llevar a cabo operaciones antinarcóticas y efectuar arrestos en su territorio (54).

#### *Las repercusiones en Perú*

La administración del presidente Alejandro Toledo (2001-2006) apoyó inicialmente el Plan Colombia y ha seguido apoyando su continuación por la administración Uribe, a pesar de que en mayo de 2001, se conoció que los cultivos de coca en Perú se habían incrementado en un 116% a causa de las fumigaciones en Colombia. Ambos países, además de las ya citadas Comisión de Vecindad y Zona de Integración Fronteriza, tienen establecidos acuerdos de cooperación policial y militar para combatir las actividades ilícitas en los ríos fronterizos comunes y el tráfico aéreo de estupefacientes (octubre de 2002) (55) y de cooperación judicial (noviembre de 2002) (56). Para los Gobiernos colombianos, tanto el Perú de la administración Toledo, como el de la actual administración García, han sido tradicionalmente el mejor colaborador de toda su área circundante. Para Perú, la situación más comprometida sobrevendría solamente si las FARC decidieran colaborar de forma intensa con el narcotráfico en territorio peruano o actuar en concordancia con los remanentes de los movimientos subversivos peruanos (57). En este sentido, en julio de 2003, cundió la alarma ante informaciones de reaparición de reductos de Sendero Luminoso en el sur del país financiados con el narcotráfico, lo que revivió el temor de las autoridades peruanas a que pueda llegar a establecerse una alianza estratégica entre la insurgencia colombiana, el narcotráfico y una nueva versión de Sendero Luminoso.

Por su parte, no hay constancia de grandes quejas de la población peruana fronteriza por los efectos de las fumigaciones sobre la salud, pero sí de la

---

(53) RAMÍREZ, Socorro: «Colombia y sus vecinos», *Nueva Sociedad* 192, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf)

(54) *International Crisis Group, opus citada*, p. 21.

(55) RAMÍREZ, Socorro: «Colombia y sus vecinos», *Nueva Sociedad* 192, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf)

(56) *International Crisis Group, opus citada*, p. 22.

(57) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

contaminación de los ríos que bajan de Colombia (58). Los sondeos de opinión en Perú indican que la mayoría de los peruanos no ven con buenos ojos el Plan Colombia, que consideran que beneficia básicamente a Estados Unidos, país bastante impopular en Perú; que resulta dañino para la producción local de coca, muy estimada por sus connotaciones étnico-rituales; y que contribuye a exportar el conflicto colombiano a su propio territorio (59).

### *Las repercusiones en Brasil*

La actitud de Brasil frente al conflicto interno colombiano ha sido tradicionalmente limitarse a reforzar la frontera, defender la soberanía de Colombia en los foros internacionales, expresar reservas sobre el Plan Colombia, negarse a calificar a los grupos armados ilegales como «fuerzas beligerantes» o como «terroristas», rechazar una eventual intervención militar, estadounidense o multilateral, en el conflicto y apoyar las propuestas de negociaciones con la insurgencia. Al principio de la administración Lula (2003-2007), las contradicciones entre Brasilia y Bogotá fueron en aumento, pero más tarde parecen haber encontrado fórmulas de entendimiento, a las que no son ajenas el reforzamiento militar brasileño de la frontera común y la ejecución de algunas acciones conjuntas con las Fuerzas Militares colombianas, como el Plan Integrado brasileño-colombiano Cobra, cuyo Cuartel General se encuentra en Manaus (capital de la Amazonia brasileña), para vigilar y defender la frontera. A pesar de lo cual, la postura oficial brasileña sigue siendo, sin embargo, negarse a la internacionalización del conflicto y a su enfrentamiento puramente militar, en especial si existe algún tipo de implicación estadounidense (60). Por su parte, Brasil cuenta con un programa de seguridad y desarrollo de la frontera norte, el Plan Calha Norte y con el Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonia (SIVAM/SIPAM), un conjunto de radares, medios aéreos, estaciones de recepción de imágenes satélites y plataformas de recolección de datos, para el control del tráfico aéreo de esta área (el 60% del territorio nacional brasileño) desde el punto de vista de la Defensa Nacional, pero también de control del narcotráfico o de las posibles incursiones insurgentes o de persecución en caliente procedentes del país vecino, así como

---

(58) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

(59) *International Crisis Group*, *opus citada*, pp. 21 a 24.

(60) RAMÍREZ, Socorro: «Colombia y sus vecinos», *Nueva Sociedad* 192, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf)

para mejorar la seguridad de los vuelos sobre la región boscosa y poco poblada de la Amazonia (61).

En la frontera colombo-brasileña existen diferencias notables respecto a la infraestructura social. Del lado brasileño existen escuelas y las Fuerzas Armadas brindan a la población energía eléctrica, agua potable, transporte y servicios sanitarios. Ante esta situación, en muchas ocasiones los enfermos colombianos cruzan la línea divisoria en busca de asistencia (62). Aunque la selva tropical ha demostrado no ser impenetrable, las autoridades brasileñas aún consideran que impone límites logísticos drásticos a cualquier intento significativo de utilizar la región amazónica de los grupos armados irregulares, de los narcotraficantes o de las persecuciones en caliente de las Fuerzas Militares regulares colombianas. Por consiguiente, Brasil se siente relativamente tranquilo en cuanto a la posibilidad de que el conflicto colombiano se expanda de manera preocupante a su territorio (63).

#### *Las repercusiones en Venezuela*

Hasta mediados de los años noventa, los Gobiernos venezolanos y colombianos colaboraban en la lucha contra la insurgencia colombiana, a quien consideraban como un posible factor desestabilizador para ambos países. La Fuerza Pública venezolana perseguía a los guerrilleros en su territorio, colaboraba con la colombiana en operaciones conjuntas e, incluso, era autorizada a penetrar en territorio colombiano en cumplimiento de acuerdos de «persecución en caliente». Sin embargo, el incremento de la actividad militar, guerrillera y paramilitar en las áreas cercanas a la frontera venezolana durante la administración Samper (1994-1998) modificó la postura venezolana, que inicia diálogos directos con las FARC y con el ELN, como consecuencia de los cuales cesa el hostigamiento mutuo entre estas organizaciones y la Fuerza Pública venezolana (64).

---

(61) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

(62) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

(63) *International Crisis Group*, opus citada, p. 27.

(64) RAMÍREZ, Socorro y HERNÁNDEZ, Miguel Ángel: «Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes» en RAMÍREZ, Socorro y CADENAS, José María: *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, pp. 159-241, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Bogotá, 2003.

Durante el periodo que coinciden las administraciones Chávez y Pastrana (febrero de 1999 a agosto de 2002), Venezuela se declara neutral en el conflicto, lo que no deja de ser una forma de dar legitimidad internacional a la insurgencia, e intenta hacer de intermediaria, al tiempo que rechaza el Plan Colombia por considerar que introduce el desequilibrio militar entre los dos países, vietnamiza a Colombia y podría ser utilizado algún día en su contra. El punto álgido de las desavenencias se producirá como consecuencia de las demostraciones de simpatía del gobierno Pastrana por el golpe de Estado encabezado en Venezuela contra la administración Chávez en abril de 2002 por el industrial Pedro Carmona, que fracasado el golpe, se exilia en Colombia (65). La situación no va a cambiar sustancialmente con la subida al poder de la administración Uribe. Aunque parece haber buena sintonía entre ambos presidentes, a pesar de sus opuestas posturas ideológicas, y la voluntad política de que los problemas de la frontera no enturbien las relaciones entre los dos países, las también diferencias políticas saltan con frecuencia al primer plano.

Unas diferencias políticas e ideológicas que ambas capitales se esfuerzan en minimizar, como en los casos de la localización y detención de partidas paramilitares colombianas en suelo venezolano (66), del apoyo manifestado por el presidente Chávez a su homólogo Uribe durante el atentado terrorista contra el club social «El Nogal» de Bogotá (67) o la aparente colaboración colombiana a los intentos venezolanos de mediación para los intercambios humanitarios. La realidad es que, a pesar de los malos augurios de los muchos detractores de las administraciones Chávez, las discrepancias entre Colombia y Venezuela, con ser muchas, nunca se han desbordado (68), entre otras razones por el pragmatismo demostrado por las autoridades de ambos países, conscientes de que Colombia y Venezuela son el principal socio comercial uno del otro (69) y de cada uno tiene suficiente con sus propios problemas, el interno, Colombia, y la Revolución Bolivariana y la presión americana, Venezuela.

---

(65) LONDOÑO, Patti y CARVAJAL, Leonardo: *opus citada*, pp. 215 y 216.

(66) RAMÍREZ, Socorro: «Colombia y sus vecinos», *Nueva Sociedad* 192, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf)

(67) *International Crisis Group*, *opus citada*, p. 16.

(68) *International Crisis Group*, *opus citada*, p. 16.

(69) *International Crisis Group*, *opus citada*, p. 13.



### *Las repercusiones en Ecuador*

Ecuador es, posiblemente, el país más afectado por el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina, a pesar de la existencia de mecanismos como la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana o la Zona de Integración de Fronteras, suscritas en 1989. Como Perú, Ecuador había logrado reducir notablemente la extensión de los cultivos de coca en su territorio a lo largo de la década de los años ochenta, ambos como consecuencia de una intensa presión estadounidense. Estas políticas de erradicación de cultivos fueron, como ya se ha descrito, una de las causas de que la producción y tráfico de estupefacientes se centrara en Colombia por estos años. En la década de los noventa, la situación no era muy diferente a la de Colombia, con problemáticas internas muy similares en los dos países por la existencia de cultivos y laboratorios de transformación en su interior, un nivel elevado de corrupción —que en Ecuador incluía una importante participación en el blanqueo de dinero aprovechando la dolarización de su economía— y ambas muy vinculadas a las estrategias estadounidenses sobre el tema, que estableció, en este sentido, en 1997-1998, la base aérea de Manta (1.500 efectivos norteamericanos) en territorio ecuatoriano. Hoy día, la situación parece estar revirtiéndose. La presión en Colombia está trasladando cultivos, laboratorios y rutas de vuelta a estos países, obligándoles, especialmente en el caso ecuatoriano, de frontera más permeable, a dedicar mayores recursos (militares, policiales y sociales) a sus zonas fronterizas norteñas.

El problema más agudo son, sin embargo, los miles de refugiados colombianos, con desplazamiento de familias enteras, que crea situaciones de empobrecimiento y marginalidad, y brotes de xenofobia e incremento de la delincuencia. Se calcula en unos 30.000 el número de refugiados colombianos en el lado ecuatoriano de la frontera debido a las fumigaciones llevadas a cabo con glifosato y a la acción de los grupos irregulares. A pesar de ello, parece existir consenso en que, de todos los vecinos de Colombia, Ecuador es el país mejor preparado para recibir y ayudar a los colombianos que cruzan la frontera en busca de protección, ya que cuenta con marcos legales para procesar las solicitudes y las autoridades mantienen registros relativamente actualizados, aunque pocos colombianos intentan obtener el estatuto de refugiado, por las posibles represalias que sus familiares y allegados pudieran sufrir en su país y por los posibles problemas que ello podría conllevarles para regresar (70).

---

(70) *International Crisis Group, opus citada.*

Con objeto de contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos y los efectos del Plan Colombia, el Gobierno ecuatoriano emitió el Decreto 640 en agosto de 2000 creando la Unidad Ejecutora de Desarrollo de las Provincias del Norte (UDENOR) con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social de las provincias del norte, enfatizando las áreas de salud, educación, agua potable e infraestructura básica. Sin embargo, la población local parece quejarse de falta de conocimiento de la zona a la hora de programar los proyectos (71). La propuesta ecuatoriana de que se constituya una zona de exclusión de fumigaciones de diez kilómetros desde la frontera común para amortiguar sus efectos, es sistemáticamente ignorada. Ecuador calcula que el 20% de la población cercana a la frontera tiene problemas dermatológicos, diarrea crónica y problemas respiratorios, entre otras razones debido a la contaminación de los ríos (72). A la creación en agosto de 2000 de la UDENOR, ha seguido recientemente (abril de 2007) la propuesta del Plan Ecuador, llevada a cabo por la administración Correa al poco de su toma de posesión, como:

«La respuesta a los efectos derivados del conflicto interno de Colombia en el Ecuador.»

Se estima que el Plan Ecuador supondrá unas inversiones de unos 200 millones de euros (100 millones durante el primer año), de los que se beneficiarán 600.000 personas de las cinco provincias del norte del país, en los que viven más de un millón de personas, el 9% de la población del país (73). Según la ministra de Relaciones Exteriores ecuatoriana, María Fernanda Espinosa:

«Quisiéramos ver la corresponsabilidad de Colombia, pero mientras eso no ocurre, Ecuador se está comprometiendo a hacer todo lo posible para que los colombianos sean atendidos de la mejor manera... lo que va a suponer, obviamente, un diálogo con Colombia... de acuerdo con la Carta de Seguridad, que involucra a ambos países» (74).

---

(71) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

(72) MOREANO URIGÜEN, Hernán: «Las implicaciones del conflicto interno colombiano para las fronteras de Ecuador, Perú, Brasil y Venezuela, 2000-2005», Íconos en *Revista de Ciencias Sociales*, número 204, México, enero de 2006.

(73) CREAMER, Daniela: *El País* de Madrid de 25 de abril de 2007.

(74) Agencia Efe, 24 de abril de 2007.

## La influencia americana

Mientras en el terreno económico, Estados Unidos parece dejar abiertas todas las puertas para establecer tratados de libre comercio con los países de la región andina, sea a través del hemisférico Tratado de Libre Comercio de las Américas de carácter continental o sea a través de acuerdos bilaterales o de carácter subregional, en relación con los temas del narcotráfico ha primado, por el contrario, la relación bilateral con certificaciones y descalificaciones unilaterales con las que pretende premiarlos o sancionarlos, según considere que han cumplido o no los estándares que los propios Estados Unidos fijan.

En el caso colombiano, la implicación norteamericana se transforma significativamente, como se ha visto, en la segunda mitad de la década de los noventa. Los escándalos de connivencia con el narcotráfico durante la campaña electoral de Samper y el aparente desplazamiento a Colombia de cultivos y carteles desde otros países (Bolivia, Perú, Ecuador y Panamá) sobre los que había podido ejercer mayor presión, hacen focalizar los esfuerzos norteamericanos en este país. A pesar de autorizar fumigaciones masivas y de su encarnizada lucha contra el cartel de Cali, la administración de Samper nunca llegó a obtener la certificación de «estar haciendo lo suficiente contra el narcotráfico». Una certificación que conseguirá la administración del presidente Pastrana a cambio de la asunción del Plan Colombia, que dobla el monto de los recursos aportados para consejeros, equipos, servicios de información e instrucción para la Policía colombiana, mientras consigue al mismo tiempo, que le dejen las manos libres para intentar la desarticulación pacífica de la insurgencia. El Plan Colombia sitúa a Colombia como el primer receptor de ayuda americana para la lucha contra el narcotráfico, por delante de Perú, al que dobla, y de México, al que cuadruplica.

Simultáneamente, el zar antidrogas estadounidense, Barry McCaffrey, visita a los Gobiernos y Fuerzas Armadas de los países vecinos para llamar la atención sobre el conflicto colombiano, al que califica como «la principal amenaza a la seguridad regional y hemisférica», y para propiciar la creación de un cordón sanitario en torno al país, que los protegiera, y para la instalación de radares y bases para su política antinarcóticos y contener los efectos del conflicto interno. Ecuador fue el país más refractario a aceptar la intromisión americana, por lo que sus Fuerzas Armadas se vieron señaladas (Informe Antinarcóticos de 2002) como implicadas en los tráfico ilícitos que «nutren el conflicto colombiano». Ecuador acabará

aceptando la instalación de la base aérea de Manta en su territorio y solicitando la creación de algún tipo de Plan Ecuador similar al Colombia para el blindaje de su frontera. Finalmente, será el presidente Correa quien, en el año 2007, creará su propio Plan Ecuador de características, sin embargo, diferentes a las primeras concepciones de éste.

En su mayoría, los vecinos de Colombia quedaron presos en una doble encrucijada. Por un lado, cuestionaban el excesivo apoyo financiero y militar estadounidense a los planes colombianos, lo que facilitaría que Washington pueda presionar al resto de la región, y rechazaban las veladas amenazas que desde Bogotá lanzaban altos funcionarios norteamericanos contra los que se negaban a cooperar. Por el otro, asumían la dependencia que, en tantos terrenos, sienten del gran hermano del Norte. Razones por las que, por esta época, la mayoría de los países andinos acabaron aceptando de una forma u otra y en mayor o menor medida las presiones de Washington, a la par que las criticaban, ya que, aducirán, el tipo de políticas antidroga estadounidenses provoca la expansión regional del problema, como mostraría el hecho de que los relativos éxitos en Perú y Bolivia a través del derribo de avionetas y la sustitución de cultivos habían empujado buena parte de la producción y el procesamiento de la droga hacia Colombia, creando allí el problema que ahora se pretendía solucionar, y que, en consecuencia, podría, ahora, derivar hacia sus propios países. Además, en estos países, la sustitución de cultivos no había solucionado el problema del campesinado pobre, por el contrario, lo había agravado, ya que ningún cultivo legalizado es capaz de generar los beneficios (incluso para el último y menos beneficiado escalón de los productores) y sostenibilidad del producto de los ilícitos. Todo ello ha generado respuestas más bien individuales que regionales o concertadas con Estados Unidos, llegando algunos a tomar sus propias iniciativas de acuerdos con los grupos irregulares, haciendo caso omiso de las estrategias de los sucesivos Gobiernos colombianos (75).

Queda, por último, por ver, si y cómo el enfrentamiento (probablemente más dialéctico y mediático que real) entre Estados Unidos y Venezuela acaba afectando de alguna forma a las relaciones colombo-venezolanas e, indirectamente, por lo tanto, a las relaciones de Colombia con otros países del área latinoamericana y a su inserción en los procesos de integración en curso en los ámbitos latino y suramericano e, incluso, iberoamericano.

---

(75) RAMÍREZ, Socorro: «Colombia y sus vecinos», *Nueva Sociedad* 192, disponible en: [www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3214-1.pdf)



## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

Por VÍCTOR SUANZES PARDO

Cada estudio analítico expuesto en esta *Monografía*, o bien permite al lector que extraiga sus propias conclusiones, o bien se presentan al final de cada uno de los trabajos que la componen. No obstante quizás sea oportuno formular una breve síntesis de aquello que el grupo de trabajo considera mas significativo.

En primer lugar, y dentro de un riguroso estudio sobre el estado político de la región, el análisis comparado de los Ministerios de Defensa profundiza en un hecho tan controvertido como son las relaciones cívico-militares, haciendo especial hincapié en un tema tan trascendente para la consolidación democrática como es la supremacía del poder civil sobre el militar, entendido éste como autonomía e influencia política y social. Se puede concluir por tanto que hoy por hoy, y el líneas generales queda todavía un trecho de camino, quizás no muy largo, por recorrer; como quiera que ello está subordinado, muy directamente, a la situación política de cada país, no cabe duda que la reciente coyuntura creada por la emergencia de los nuevos gobiernos populistas de izquierda, y que paradójicamente parece que se inclinan por un aumento del gasto en equipamiento militar, no parece que vaya a ayudar a los progresos que se venían observando, y no solamente eso sino que puede que coadyuven a la creación de un clima de desconfianza que pudiera reavivar, si bien en principio no parece probable, la conflictividad bilateral que las transiciones democráticas y los progresos en los procesos de integración, fundamentalmente económicos, habían atenuado considerablemente en la década de los años noventa.



La globalización no ha incidido uniformemente en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, lo cual no difiere de lo que ocurre en otras regiones del planeta, y las diferencias existentes, sin excepción, en los terrenos económico y social siguen siendo, sin bien con cierta mejoría, abismales. Ello contribuye a que, genéricamente hablando el proceso transnacional haya provocado en muchos países de la región una especie de efecto contrario y, consecuentemente hayan seguido manteniendo la ancestral relación entre poder y Fuerzas Armadas que no favorece en modo alguno, a la evolución a la que hacemos referencia en este trabajo.

Los esquemas de integración económica latinoamericanos pudieran ser un factor positivo mediante el cual se avanzase en una deseable política de seguridad y defensa común, para lo cual la transparencia en los gastos de defensa sería un elemento clave para hacer comprender a los actores económicos y a la propia sociedad civil cuan importante son dichos gastos en un desarrollo adecuado del entramado industrial.

No cabe duda que Iberoamérica tiene para España un gran interés, y como quiera que las Fuerzas Armadas son una herramienta de extraordinaria importancia para la acción exterior, podemos concluir afirmando que la enseñanza y la formación militares son un magnífico hilo conductor para la consecución de esa cooperación que tan útil y beneficiosa para todos.

Independientemente de los intercambios de alumnos en diferentes centros de enseñanza y formación que, desde tiempo inmemorial se vienen realizando con resultados muy satisfactorios, así como de numerosas colaboraciones bilaterales, existen tres iniciativas que conviene destacar y que constituyen pasos de gigante en el, todavía mayor, acercamiento entre los respectivos mecanismos implicados en la seguridad y la defensa a ambos lados del Atlántico. Dos de ellos son realidades consolidadas el primero es la Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica que tuvo su primera reunión en España en el año 1999. La segunda es el Curso de Altos Estudios Estratégicos para Oficiales Superiores Iberoamericanos que viene realizándose, con notable éxito, en la Escuela de Altos Estudios de la Defensa del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. En tercer lugar debemos mencionar el ilusionante proyecto del Colegio de Defensa Iberoamericano que, sin duda alguna, constituirá un eficaz instrumento de colaboración y relación multilateral.

La disección que se lleva a cabo en este trabajo del conflicto colombiano, único que entendido como tal permanece activo en América Latina, nos muestra la gran complejidad del mismo y su lectura induce a reflexionar y

extraer conclusiones sobre la tremenda influencia que tiene y tendrá en la región mientras no se solucione, influencia que de alguna forma condiciona los esfuerzos encaminados a la obtención de un sólido proceso de defensa en común, sin olvidar que en este escenario actúa (o sobreactúa), el poderoso vecino del Norte, Estados Unidos de Norteamérica, con las consecuencias en toda la región que son fáciles de adivinar y que se derivan de dicha actuación.

Finalmente me gustaría constatar que el esfuerzo que ha supuesto elaborar esta modesta *Monografía* no es sino uno más de los que, desde hace muchos años, España tanto a nivel institucional como particular está llevando a cabo por acercarse más a Iberoamérica, quizás sea obligado recordar las misiones de paz en Centroamérica y el Caribe.



## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. VÍCTOR SUANZES PARDO  
*Teniente general (R).*

*Secretario:* D. JAIME DE MONTOTO Y DE SIMÓN  
*Coronel del Ejército del Aire (DEM).*

*Vocales:* D. CARLOS MALAMUD RIKLES  
*Profesor de Historia de América de la UNED.*

D.<sup>a</sup> SONIA ALDA MEJÍAS  
*Investigadora en el Área de América Latina.  
Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la UNED.*

D. ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ  
*Coronel de Infantería.  
Secretario del Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado» de la UNED.*

D. JAVIER ÁLVAREZ VELOSO  
*Coronel del Ejército de Tierra (DEM).*

D. MANUEL ANTONIO FERNÁNDEZ-VILLACAÑAS MARÍN  
*Teniente coronel del Ejército de Aire.*

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.



## **ABSTRACT**

This paper deals with a difficult and complex task. At first sight Latin America is a part of the world formed by very complex mosaic of regions and countries with a strong personality which are, in some aspects, totally different of each other.

For CESEDEN this study is both thrilling, from a theoretical point of view, and also absolutely unavoidable from a strategic point of view, due to the ties between Latin America and Spain. The nexus of common language, common history and common traditions had recently been reinforced by the yearly Summit Meeting of Heads of State and/or Government of Iberoamérica (Latin America plus Spain and Portugal), besides the Defence Ministers Conferences that periodically take place. The High Strategic Studies Course for Senior Iberoamerican Officers that is held at CESEDEN every year has shown a lot of differences but also of similarities on these matters between the different countries.

Due to these characteristics this work is divided in five chapters developed by five different experts that have studied present problems and their possible evolution with meticulousness and imagination. The division is not based on geographical areas, but on a taxonomic approach to the different aspects of the topic grouping the data related to the different countries.

The first chapter analyses in depth the raising potentiality for conflict, energy problems, new political tendencies, migrations, military building up, and the main possibilities of military conflicts in the area.

The second chapter introduces us in the highly important current issue of supposed to be democratic revolutions, the influence of the so called

«indigenismo» (going back to native roots), and its relation to defence and security in the area to deeply analyse the situation in the future.

The third chapter deals with the evolution of socio-economic structures and economic efforts in the world of defence, analysing the globalization phenomenon and its influence in Latin America.

The fourth chapter presents a lot of data on military cooperation inside Latin America Community, which has already fructified in agreements, organizations, courses and conferences to exchange mutual experiences in the field of military education.

The fifth chapter is a detailed and precise study of present situation of the changing conflict in Colombia and its unavoidable repercussions on regional integration and stability.

Every analytical study presented in this monograph allows the reader to arrive at his own conclusions, besides presenting those of the expert dealing with the matter, which may be sometimes controversial.

This document has emphasised civil-military relations, especially the supremacy of civilian power over military power, and the influence of the rising populist leftist governments and political parties that, in apparent contradiction, had decided to increment military expending.

Globalization has had a varied impact on the different countries, paradoxically producing in many of them a closer relation between power and armed forces, going backwards in the democratic tendencies previously mentioned.

Maybe economic integration of Latin America countries could be a stabilising factoring the region. Also, transparency of defence budgets would be a key element to convince Latin America societies of the rising importance of military spending on the adequate development of national industry framework.

Military training and education is a really good connecting thread to spread cooperation and stability as presently shown by two realities and one project. The Conference of Directors of Iberoamerican Defence Colleges and the High Strategic Studies Course for Senior Iberoamerican Officers are already fruitful realities; the projected Iberoamerican Defence College will be, no doubt, an effective tool for international relations and cooperation.

The dissection of the Colombian conflict, the last active one in Latin America, shows the great complexity of it, and its lecture induces us to think

about and develop conclusions on the enormous influence it has on the whole region, influencing every effort towards common defence. We should never forget the shadow of the mighty Northern neighbour, the USA, and the consequences of its actuation in the whole region.

Finally it must be mentioned that the effort devoted to elaborate this document is one more in the line of the actions endeavoured by Spain and the Spaniards, at institutional or private level, to get closer to Latin America and its inhabitants; we should never forget to mention the peacekeeping missions in Central America and the Caribbean areas, perhaps the most important of those actions.





## ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO .....	7
INTRODUCCIÓN.....	11
<i>Capítulo primero</i>	
RETOS Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN AMÉRICA LATINA. LOS PROBLEMAS INTERNOS.....	17
Introducción. El estado de la región .....	19
El aumento de la conflictividad bilateral.....	23
La energía .....	26
El bolivarianismo: ¿factor de unión o de división en América Latina?	29
Las migraciones regionales y extrarregionales .....	31
La modernización del equipamiento militar: ¿renovación o carrera armamentística? .....	32
Los principales supuestos de conflicto y de intervención militar .....	35
Conclusiones .....	37
<i>Capítulo segundo</i>	
¿REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA DEFENSA? .....	39
Introducción .....	41
La defensa como una política pública. La labor de los Ministerios de Defensa .....	42

– Ministerios de Defensa, medidores de la democratización de la defensa .....	44
Las propuestas del populismo de izquierda en el ámbito de la defensa	46
– La revolución democrática de los populismos de izquierda. Preo- cupaciones y concepciones políticas comunes .....	48
– La centralidad de la defensa y las Fuerzas Armadas en la revolu- ción democrática .....	50
– Propuestas alternativas en la constitución de los Ministerios de Defensa y la designación de misiones de las Fuerzas Armadas....	56
Conclusiones .....	63
 <i>Capítulo tercero</i>	
ANÁLISIS EVOLUTIVO DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA Y ESFUERZO ECONÓMICO EN DEFENSA DE LA COMUNIDAD IBE- ROAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DEL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN .....	67
Introducción .....	69
La globalización en el ámbito de la Comunidad Iberoamericana .....	70
La globalización y el papel de las Fuerzas Armadas en América Latina	73
Análisis evolutivo de la estructura socioeconómica de las naciones latinoamericanas más significativas .....	74
– El caso mexicano .....	76
– El caso argentino .....	77
– El caso chileno .....	78
– El caso brasileño .....	79
– El caso boliviano .....	81
– El caso peruano .....	82
– El caso colombiano .....	83
– El caso venezolano .....	84
Esquemas y estructuras de integración económica en América Latina	86
Aproximación conceptual al presupuesto y los gastos de defensa en la Comunidad Iberoamericana .....	89
Análisis evolutivo del esfuerzo económico en defensa en los países de América del Sur .....	92
– Gastos en defensa anuales en millones de dólares .....	93

	<u>Página</u>
– Gastos en defensa en relación porcentual con el PIB .....	96
– Gastos en defensa por habitantes .....	99
Síntesis y conclusiones .....	102
 <i>Capítulo cuarto</i>	
COMPONENTE EDUCATIVO EN EL ESTAMENTO MILITAR .....	107
Introducción .....	109
Importancia geoestratégica de la Comunidad Iberoamericana .....	111
El pensamiento político y estratégico-militar hispanoamericano .....	119
La formación militar superior en los países iberoamericanos.....	130
La cooperación española con Iberoamérica en el campo de la formación militar.....	136
La Conferencia de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos .....	138
– Reunión de Directores de Colegios de Defensa Nacional de países iberoamericanos .....	139
– Conclusiones de la I Reunión de Colegios de Defensa Iberoamericanos, Madrid, 5 de octubre de 1999.....	140
El Curso AEEOSI.....	144
El Colegio de Defensa Iberoamericano .....	145
 <i>Capítulo quinto</i>	
EL CONFLICTO COLOMBIANO Y SUS REPERCUSIONES EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL .....	151
Introducción .....	153
Los orígenes del conflicto .....	157
La oportunidad perdida de los dividendos de la paz .....	160
La internacionalización del conflicto .....	170
– La administración Pastrana .....	170
– La administración Uribe .....	173
Las repercusiones regionales del conflicto interno colombiano .....	177
– Repercusiones regionales .....	177
– Las repercusiones en Panamá .....	181
– Las repercusiones en Perú .....	182

	<u>Página</u>
– <i>Las repercusiones en Brasil</i> .....	183
– <i>Las repercusiones en Venezuela</i> .....	184
– <i>Las repercusiones en Ecuador</i> .....	186
La influencia americana .....	188
CONCLUSIONES .....	191
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	197
ABSTRACT .....	199
ÍNDICE .....	203

## RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- \*1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- \*2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- \*3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- \*4. Cinco sociólogos de interés militar.
- \*5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- \*7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
- 8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
- 9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
- 11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- \*12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
- 13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- \*15. La crisis de los Balcanes.
- \*16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
- 17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- \*18. Las misiones de paz de la ONU.
- \*19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
- 20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
- 21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- \*22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- \*39.** V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.



69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de seguridad y defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la seguridad y la defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.

- 93.** La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
- 94.** Tecnología y Fuerzas Armadas.
- 95.** Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
- 96.** El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
- 97.** XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
- 98.** La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
- 99.** Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
- 100.** Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.