

Patria

ANÁLISIS POLÍTICO
DE LA DEFENSA

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador

3

AGO/NOV DE 2014 ISSN 1390-843X



DOSSIER:
DEFENSA Y CULTURA DE PAZ

Patria

ANÁLISIS POLÍTICO **DE LA DEFENSA**

REVISTA DE ANÁLISIS POLÍTICO DE LA DEFENSA DEL
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR

Patria, revista cuatrimestral de Análisis Político de la Defensa, constituye un espacio de reflexión y debate en torno a las principales temáticas que nutren hoy las políticas de defensa y seguridad en Ecuador, de acuerdo a la orientación general brindada por el Ministerio de Defensa Nacional. En este sentido, esta publicación contribuye a desarrollar las distintas líneas directrices generadas desde el concepto de la defensa considerada como un bien público, teniendo como objetivos principales garantizar la defensa de la soberanía y participar en la seguridad integral, apoyar el desarrollo nacional en el ejercicio de las soberanías y contribuir a la paz regional y mundial mediante la integración regional y la cooperación Sur-Sur.

Los contenidos expresados en los artículos de *Patria* son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.

Todos los textos e imágenes incluidos en esta obra están registrados bajo la licencia Reconocimiento No-Comercial No-Obras Derivadas 3.0 de Creative Commons Ecuador (cc by-nc-nd) <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/ec/>

Presidente Constitucional de la República: Rafael Correa Delgado

Ministra de Defensa Nacional: María Fernanda Espinosa Garcés

Editor: Daniel Kersffeld

Concepto y Coordinación General: Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, CEED-MIDENA

Consejo Editorial: Atilio Boron, Mónica Bruckmann, Ana Esther Ceceña, Pablo Celi, François Houtart, Jorge Núñez Sánchez, Ramiro Larrea, Helga Serrano

Comité de Redacción: Mario Estrella, Michelle Fiol

Envío de artículos, información, distribución: revistapatria@midena.gob.ec

Dirección: Calle la Exposición S4-71 y Benigno Vela, Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2-295-1951

<http://www.defensa.gob.ec/>

Patria

ANÁLISIS POLÍTICO DE LA DEFENSA

REVISTA DE ANÁLISIS POLÍTICO DE LA DEFENSA DEL
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR

Número 3, Agosto/Noviembre de 2014
Vol. 1, Issue 3, August/November 2014
Quito, Ecuador

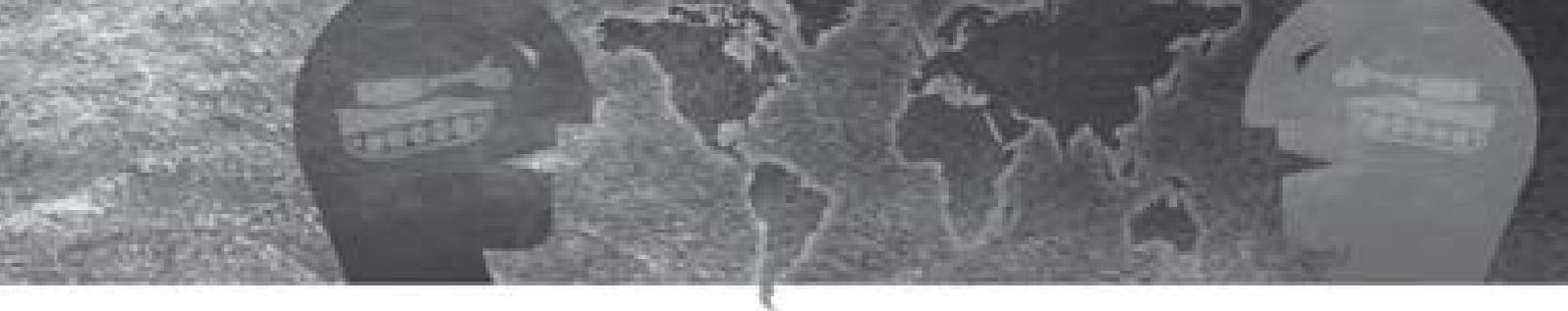


Ministerio
de **Defensa**
Nacional



ÍNDICE

MENSAJE DE LA MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR <i>María Fernanda Espinosa</i>	6
COYUNTURA NACIONAL	
DE MUCHAS MANERAS Y EN GRAN CANTIDAD DE CIRCUNSTANCIAS, LA HISTORIA DE LA PATRIA ES LA HISTORIA DE SUS FUERZAS ARMADAS <i>General de Ejército Luis Garzón Narváez</i>	12
CONVEMAR: EL FUTURO DEL ECUADOR ESTÁ EN EL MAR <i>Vicealmirante Luis Jaramillo Arias</i>	18
COYUNTURA INTERNACIONAL	
UNA AGRESIÓN PERMANENTE: EL GOLPE SUAVE EN AMÉRICA LATINA <i>Eva Golinger</i>	34
UNA APROXIMACIÓN HACIA LA GOBERNANZA DE RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE <i>Alicia Bárcena Ibarra</i>	52
DOSSIER: DEFENSA Y CULTURA DE PAZ	
DEFENDER LA CULTURA DE PAZ Y LA SOBERANÍA ECOLÓGICA <i>Patricio Hernández R. (en español y en inglés):</i>	80
CONFLICTOS Y PROCESOS DE PAZ CONTEMPORÁNEOS <i>Vicenç Fisas</i>	101



PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA: ¿CONTINUIDAD O APUESTA POR EL CAMBIO DEMOCRÁTICO? <i>Jaime Caycedo Turriago</i>	106
ACTUALIDAD DE LAS FF.AA. ARGENTINAS Y SU RELACIÓN CON SUS PARES REGIONALES PARA CONSTITUIRSE CONJUNTAMENTE EN CUSTODIOS DE LA NUEVA CULTURA DE PAZ <i>Coronel (R) José Luis García</i>	115
CENTROAMÉRICA: UNA REGIÓN DE CONTRASTES, DIVERSIDAD Y RETOS EN SEGURIDAD CIUDADANA <i>Mayra Falck R.</i>	126
SIGNIFICADO DE LA CULTURA DE PAZ PARA LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC) <i>Oneida Álvarez Figueroa</i>	142
RESURGIMIENTO DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL <i>Adolfo Pérez Esquivel</i>	157
POLÍTICA EN DIÁLOGO	
“LA MEJOR FORMA DE CONSTRUIR UNA CULTURA DE PAZ ES CON MÁS DEMOCRACIA” <i>Jorge Burgos. Ministro de Defensa Nacional de Chile</i>	164
DOCUMENTOS DE NUESTRA DEFENSA	
ESCUELA SURAMERICANA DE DEFENSA: APORTANDO A LA IDENTIDAD Y AL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO <i>Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador</i>	178
A MANERA DE CIERRE: EL CONGRESO INTERNACIONAL AMERICANO (1896): APORTE DEL ECUADOR A LA CULTURA DE PAZ EN LA REGIÓN <i>Daniel Kersffeld</i>	186

MENSAJE DE LA MINISTRA DE DEFENSA NACIONAL DEL ECUADOR

María Fernanda Espinosa

Uno de los principales retos que hemos enfrentado en los últimos tiempos es llevar adelante el proceso de modernización y fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas, en respuesta al nuevo mapa de riesgos y amenazas que enfrenta el país y la región, definidos en la Agenda Política de la Defensa 2014-2017. Sabemos que es necesario cumplir con el mandato constitucional de proteger los derechos, libertades y garantías ciudadanas, y debemos reafirmar la defensa de las soberanías, tanto territorial como energética, alimentaria, ecológica, tecnológica y del conocimiento. Debemos aportar a la seguridad ciudadana y, sobre todo, debemos alcanzar el objetivo más importante para nuestro país, que es luchar contra la pobreza y la desigualdad.

La modernización de las Fuerzas Armadas se basa en varios ejes estratégicos, los que incluyen la calidad de vida del personal militar, la reubicación de unidades militares, la incorporación de nuevas capacidades operativas, como la ciberdefensa, así como el aporte de la industria de la defensa al cambio de la matriz productiva. Estas transformaciones nos permitirán contar con unas Fuerzas Armadas comprometidas con el desarrollo del país, cercanas a la comunidad, modernas, dinámicas, flexibles y técnicas.

En medio de este importante proceso que estamos avanzando, les presentamos el tercer número de *Patria*, revista de análisis político de la defensa. Gracias a la excelente repercusión alcanzada en sus dos primeros números, hoy podemos afirmar que *Patria* ya ha comenzado

a consolidarse como un amplio foro de debate en torno a las múltiples aristas del sector de la defensa y que van desde lo político a lo social, lo económico y, finalmente, también a lo cultural, trascendiendo así a diversos campos y esferas de actuación. Siempre con una mirada puesta en la realidad nacional, y sin por ello eludir su proyección hacia el campo regional y global. Nuestra revista está cumpliendo su propósito de contribuir a un diálogo cada vez más necesario, ya que la defensa es actualmente una capacidad que debe ser puesta en concordancia con otras políticas sectoriales así como también con otras iniciativas similares desarrolladas por otras naciones. *Patria* colabora así con la construcción y el fortalecimiento de un entramado que crece día a día, y en el que se torna de modo cada vez más urgente su análisis interpretativo y su reflexión crítica.

En este número, en la sección Coyuntura Nacional contamos con dos artículos de amplia relevancia e impacto en el ámbito social, político y, por supuesto, de la defensa. En primer lugar, el General de Ejército Luis Garzón Narváez nos brinda una gran contribución para el desarrollo de la cultura de paz en su discurso de asunción como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador. Por su parte, el Vicealmirante Luis Jaramillo Arias, Comandante General de Marina, se refiere en su artículo a las importantes implicaciones que para el país ha tenido la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), aprobada en 1982 y considerada por su trascendencia como la “Constitución de los Océanos”.

Por otra parte, nuestra sección Coyuntura Internacional está dedicada por entero al análisis de la realidad latinoamericana, a partir de dos miradas distintas aunque finalmente convergentes. La conocida periodista venezolano-estadounidense Eva Golinger alerta en su artículo sobre las actividades desestabilizantes realizadas por la CIA y distintas agencias del gobierno norteamericano en países como Venezuela, en tanto que Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), nos presenta un exhaustivo análisis sobre la gobernanza de los recursos naturales y sus consecuencias económicas y sociales para los distintos países de la región.

El dossier de este número de *Patria* está dedicado a uno de los conceptos que más resonancia ha alcanzado en los últimos tiempos en el ámbito de la defensa: el de la cultura de paz. Abordaremos esta relación desde una visión ciertamente caleidoscópica y plural en nuestra vocación por continuar fortaleciendo una idea que ya se encuentra presente en nuestra Agenda Política de la Defensa 2014-2017, como una de las líneas directrices de la actual política nacional de defensa. Algunas de las preguntas y cuestionamientos que nos

planteamos en este *dossier* son las siguientes: ¿Qué características asume la cultura de paz para la defensa de un país como el Ecuador? ¿Cuál es el impacto de la cultura de paz a nivel regional y latinoamericano? ¿Cómo influye la cultura de paz en la actual formación y capacitación de las Fuerzas Armadas en los países de la región? ¿Qué efectos genera la cultura de paz en realidades socioeconómicas y políticas diversas y, particularmente, en el área de la seguridad ciudadana? ¿Cuál es el futuro de la cultura de paz frente a la reaparición de antiguas doctrinas de signo autoritario y antipopular, que se pensaban ya superadas en el tiempo?

Patricio Hernández R., asesor del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, en un texto que también hemos traducido al inglés, se ocupa de revisar los principales lineamientos teóricos y doctrinarios presentes en el concepto de la cultura de paz y su importancia para las políticas de defensa en el país. A continuación, Vicenç Fisas, titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Barcelona (España), plantea el tema de las negociaciones por la paz en los actuales conflictos bélicos. Jaime Caycedo, Secretario General del Partido Comunista Colombiano, indaga en las posibilidades y condiciones para la paz en el contexto de las negociaciones y acuerdos que actualmente desarrolla el gobierno de Colombia con la guerrilla de las FARC-EP. El Coronel (R) José Luis García, presidente del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA), refiere en su trabajo la importancia creciente asumida por la cultura de paz en la formación de las nuevas camadas de militares argentinos, en un contexto de consolidación de la democracia y de profundización de los derechos humanos. Mayra Falck, embajadora de la República de Honduras en Ecuador, analiza en su texto cuáles son las posibilidades concretas para desarrollar una cultura de paz en Centroamérica, en un contexto económico y social ciertamente adverso. En tanto que Oneida Álvarez Figueroa, economista cubana miembro de la Academia de Ciencias de ese país, se ocupa de revisar las importantes consecuencias del pronunciamiento en favor de la paz realizado por la CELAC durante su II Cumbre, celebrada en La Habana en enero de 2014. Por último, el Premio Nobel de la Paz, Adolfo Pérez Esquivel, nos previene en su ensayo acerca de los peligros que acechan a la paz en la región, principalmente, por medio de la reaparición de la Doctrina de Seguridad Nacional.

A continuación, la sección Política en Diálogo cuenta, en esta ocasión, con una entrevista a Jorge Burgos, Ministro de Defensa Nacional de Chile, en la que se revisan los principales aspectos de la política de defensa bajo el actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Los cambios en las Fuerzas Armadas chilenas en las últimas décadas, las nuevas iniciativas para el área de la Defensa, el avance de los derechos humanos y de la cultura de paz, el papel cumplido por los militares en las últimas catástrofes y desastres naturales que tuvieron

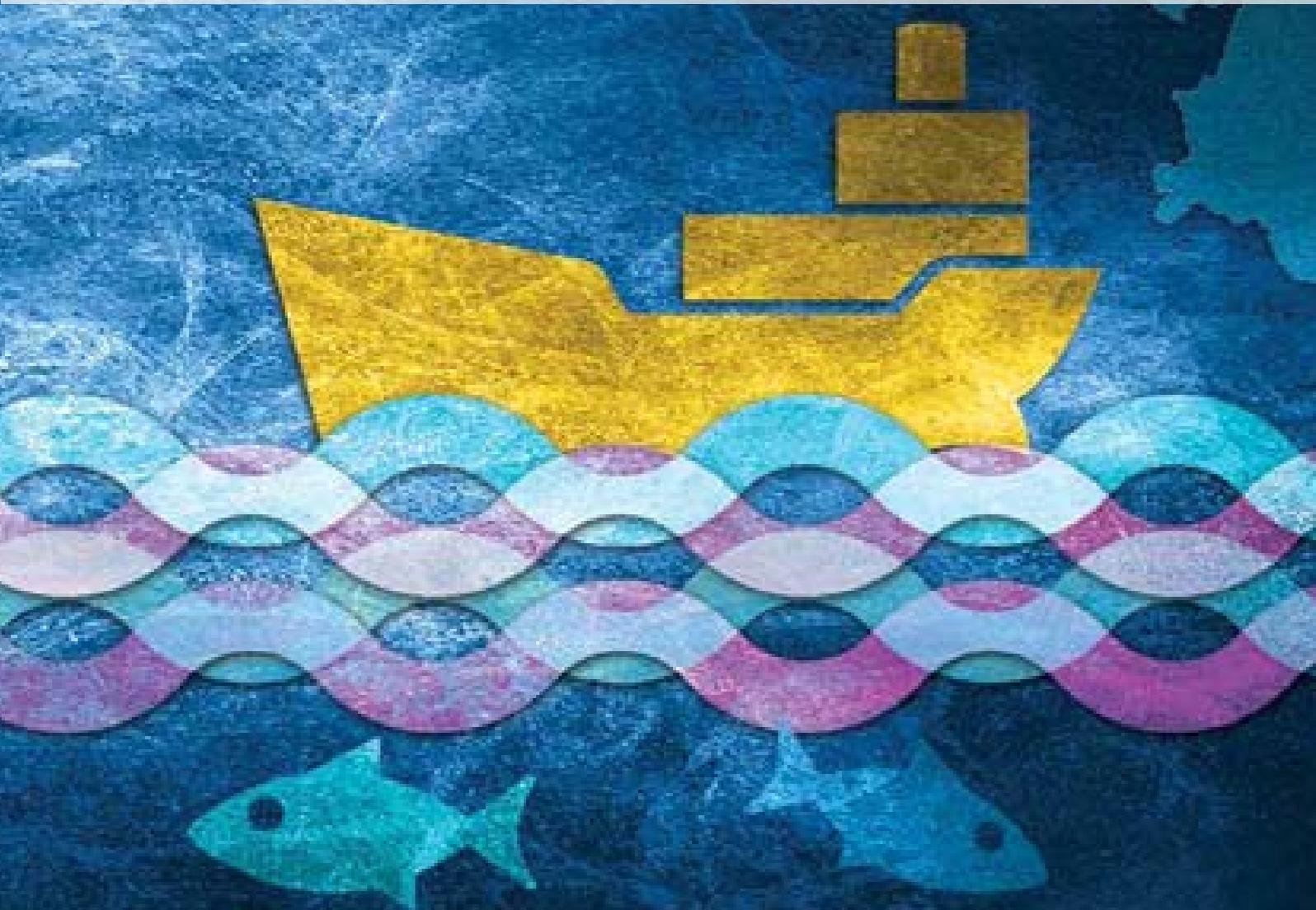
lugar en ese país, la política de integración regional, la relación con los Estados Unidos y con el Ecuador, etc. son sólo algunos puntos de la entrevista que presentamos en este tercer número de *Patria*.

Finalmente, y en esta oportunidad, los Documentos de Nuestra Defensa se centran en una de las propuestas más importantes desarrolladas por el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de UNASUR: la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) para la capacitación de civiles y militares en temas de defensa y seguridad regional. Se trata así de una iniciativa de máxima relevancia que busca generar una identidad propia que respete las particularidades de cada país miembro, avanzando en la construcción de una visión compartida de la defensa regional.

Con este tercer número, *Patria* busca así profundizar en un diálogo fructífero en torno a la defensa, la geopolítica y las relaciones internacionales apuntando siempre a reflexionar en torno a la realidad nacional y a fortalecer los vínculos solidarios del Ecuador con los países vecinos de la región. Esperamos además que nuestra publicación resulte una contribución útil en estos tiempos en que los conflictos entre los pueblos ensombrecen las perspectivas de un futuro de paz y el camino del diálogo para la resolución de los conflictos.



COYUNTURA NACIONAL



DE MUCHAS MANERAS Y EN GRAN CANTIDAD DE CIRCUNSTANCIAS, LA HISTORIA DE LA PATRIA ES LA HISTORIA DE SUS FUERZAS ARMADAS¹

General de Ejército Luis Garzón Narváez

General de Ejército, Licenciado en Ciencias Militares y Magíster en Seguridad y Desarrollo. Durante su carrera se ha desempeñado como Director de Inteligencia del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Comandante del Comando de Educación y Doctrina, Subsecretario de Defensa Nacional, Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Terrestre y Jefe del Estado Mayor del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Actualmente es Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

Desde el primer grito sagrado que proclamaba libertad, proclama que encontró eco en muchos países americanos, hasta este presente de profundas transformaciones, de caminos nuevos para la Patria, cada episodio de la vida nacional, para su Ejército, para sus Fuerzas Armadas, tuvo que ver con la defensa de su integridad, con la protección de sus ciudadanos, con la garantía de su futuro.

Los clarines de guerra, aquellos que sonaron en Pichincha o en Tarqui, los que anunciaron victoria, alumbraban el nacimiento de una nación nueva, la que venía de los ancestros Caras, la que se fundamentó en la gesta de Atahualpa, la que se consolidó en el Estado de Quito, en el Guayaquil independiente, en la Cuenca libertaria.

¹ Discurso pronunciado por el General de Ejército Luis Garzón Narváez en la ceremonia de nombramiento como Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador, el miércoles 30 de abril de 2014 en la Escuela Superior Militar Eloy Alfaro (Parcayacu, Quito).

La Falange primero, la División Protectora de Quito y el Ejército y las Fuerzas Armadas después, fueron y continúan siendo baluartes de los principios fundamentales de la vida republicana, firmes defensores de nuestra integridad territorial, orgullosos herederos de una tradición de honor, integridad y valor. Pero el legado más significativo es la permanente y estrecha relación con su pueblo, su relación inexorable y sin condicionantes con los más altos intereses de la Patria y de los ecuatorianos. Ese es nuestro orgullo y ese es nuestro permanente compromiso.

Las Fuerzas Armadas han sido y serán compañeros y compañeras del pueblo armado, testigos insobornables de los vaivenes de la vida republicana y han tenido el coraje de cumplir con su deber, con irrestricto respeto a las disposiciones constitucionales y legales, con absoluta obediencia a la autoridad legítimamente constituida, con el mayor profesionalismo y lealtad.

Y lo han hecho a pesar de que en ocasiones, inoportunos caudillismos de la primera hora, circunstanciales brotes de politiquería o de intereses personales, pretendieron desviarlas de su objetivo, apartarlas de su sagrado deber de defender a la Patria de sus enemigos. Nuestra historia nos enseña que la institución militar aprendió a superar estas circunstancias, salir por los fueros del honor militar y mantener a lo largo del tiempo la sagrada norma de respetar la autoridad, defender a nuestro pueblo y, en definitiva, proteger a la Patria.

Así superamos los primeros tiempos en los que la Patria estuvo sujeta a la voluntad omnimoda de los caudillos; así apoyamos el proceso de consolidación del Estado Nacional; de esa manera y con ese patriotismo, tras la amarga decepción de la guerra de 1941, profundizamos la preparación, consolidamos nuevas estrategias, nos modernizamos para servir mejor al país. La victoria del Cenepa, que consolidó a las Fuerzas Armadas vencedoras, fue posible gracias a la especial compenetración entre sociedad y Ejército, a la estrecha colaboración entre las autoridades del Estado y el mando militar. Esa victoria constituyó no sólo para las Fuerzas Armadas sino para el país entero motivo de orgullo, fortaleció nuestra identidad, ya que un pueblo entero estuvo junto a sus soldados defendiendo a la Patria. Un pueblo entero proclamó para la posteridad que no daríamos ni un paso atrás.

Ese profundo compromiso con nuestro pueblo se refleja todos los días en un trabajo altamente profesional, caracterizado por los principios del honor, la disciplina y la lealtad, que son propios de nuestra formación, para dar la mejor respuesta a las demandas de la sociedad en tiempos de paz, para apoyar las acciones del Estado, para mantener nuestras fecundas realizaciones en beneficio de los sectores más desprotegidos del país.

Somos una institución vital para la defensa de la Patria pero, al mismo tiempo, ejercemos con orgullo nuestro rol de proteger los derechos, libertades y garantías de todos los

ecuatorianos y ecuatorianas, como lo establece nuestra Constitución. Ahora vivimos este momento de profunda transformación del Ecuador, en que el objetivo nacional es conservar la paz, defender las soberanías, propiciar el desarrollo, combatir la pobreza, consolidar la justicia y crear un mejor futuro. Por eso, estamos aquí para decir, como antes, como siempre, que estamos firmes en la primera línea de la defensa de la Patria, en la primera línea de defensa de nuestro pueblo.

Al recibir del Señor Presidente de la Nación, Eco. Rafael Correa Delgado, el alto honor de comandar a nuestras Fuerzas Armadas, columna vertebral de la nación ecuatoriana, lo hago con la profunda humildad que me fuera inculcada por mis mayores, pero al mismo tiempo con el inmenso orgullo de culminar mi carrera ejerciendo la máxima autoridad de esta noble institución.

Inicio una etapa distinta en la vida en la cual será imprescindible tener la determinación, la fuerza y el liderazgo necesarios para consolidar una institución que tiene la paz como prioridad absoluta, pero que al mismo tiempo debe estar sumamente preparada para la defensa nacional; una etapa en la que estamos obligados a una profunda transformación para estar a la altura del desafío del futuro, para cumplir con alto profesionalismo las tareas asignadas por la Constitución Nacional, por los derroteros marcados por la Agenda Política de la Defensa, y por los lineamientos trazados desde el Gobierno Nacional. El futuro de una institución que hace honor a su pasado pero que, al mismo tiempo, se encuentra en un proceso de adecuación urgente y necesaria para enfrentar los desafíos de las nuevas épocas, de una sociedad en constante transformación.

Este es un momento especialmente significativo, un momento de unidad, de fortalecimiento, de ineludible transformación para estar a la altura del desafío de los nuevos tiempos, para cumplir las misiones y asumir plenamente el decisivo rol encomendado por una de las Constituciones más avanzadas del continente.

Asumimos estos retos con el honor, la valentía y el profesionalismo que son consustanciales al ser militar. Como nos plantea la Agenda Política de la Defensa, el Escenario de la Defensa para el año 2017 detalla las misiones de las Fuerzas Armadas en términos de la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la participación en la seguridad integral, la garantía del ejercicio de las soberanías, el apoyo al desarrollo y la construcción de la paz regional y mundial. Ese es nuestro compromiso y nuestro desafío.

Para ello, es imprescindible que la planificación de la defensa se articule de manera integral con la planificación general del Estado y, que el proceso de reestructuración en marcha tenga

como resultado unas Fuerzas Armadas modernas, eficientes y eficaces, convenientemente equipadas, distribuidas en el territorio nacional para responder de inmediato ante las nuevas amenazas a la seguridad, con la más alta capacidad operativa, y conservando sus principios de disciplina, valor y lealtad.

Los soldados de la Patria somos conscientes de este alto compromiso, y al mismo tiempo estamos preparados para cumplir y hacer cumplir las tareas asignadas. Pondremos en ello toda nuestra experiencia, nuestros conocimientos, nuestro sacrificio, para que la institución conserve y fortalezca su papel de referente obligatorio en la supervivencia del Estado, cimentado en el esfuerzo y trabajo de hombres y mujeres que aman la libertad, que luchan por conquistar sus ideales, que sueñan con un futuro mejor.

Los ideales que marcaron el inicio de nuestra vida militar son la inspiración permanente de nuestras acciones. Juramos entregar hasta la última gota de nuestra sangre para defender a la Patria, juramos hacer de la subordinación y la lealtad las principales virtudes militares, juramos respetar a los símbolos y a las instituciones de la Patria, y ese juramento se mantendrá inalterable como símbolo de todo lo que es y siente un soldado de honor. Servimos a la Patria sirviendo a su pueblo, pues la Patria es el pueblo y nada deberá estar sobre la decisión democrática y soberana de nuestro pueblo.

La ética y la filosofía de la institución militar vienen desde lo profundo de la historia, pero se consolidaron en otro momento de irreversible transformación para el Ecuador. Mantenemos vivo el legado del General Eloy Alfaro, forjador de nuestra profesionalización integral, y lo mantenemos vivo en este afán permanente de contribuir a la unidad de la nación, respetando la identidad de cada uno de los pueblos y nacionalidades, pero procurando aportar, en cada rincón de la Patria, al desarrollo, a la seguridad y a la protección de nuestros compatriotas. Las mujeres y hombres militares que provenimos de todas las regiones de la Patria, de todas las provincias del país, de todos los estratos sociales, no debemos olvidar que somos parte de nuestro pueblo y que, por lo tanto, nos debemos a él.

Este trabajo de honor, este trabajo altamente profesional, este afán de servicio, nos ha hecho merecedores de la confianza del pueblo ecuatoriano, ha cimentado a las Fuerzas Armadas como la institución de mayor confiabilidad a nivel nacional: por eso, mantener e incrementar esa confianza constituye otro de nuestros desafíos institucionales. Esta tarea implica también, de manera necesaria, trabajar incansablemente por alcanzar los objetivos del Buen Vivir. En este proceso, y al interior de la organización, debemos aplicar distintas

políticas para que la solidaridad, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la garantía de derechos, sean parte fundamental de la vida militar.

Los profundos cambios en la sociedad global, los alineamientos geoestratégicos que han alterado los escenarios internacionales y las nuevas amenazas a la seguridad han contribuido a otorgar un rostro diferente a la política de la defensa, cuya reconceptualización constituye un compromiso impostergable, basado en paradigmas de cooperación, de integración regional y de búsqueda de una paz permanente.

Esto implica la ineludible construcción de unas Fuerzas Armadas cada vez más democráticas, altamente profesionales, absolutamente modernas, que respondan a las necesidades nacionales, que consoliden la seguridad y la defensa de la Patria y que, al mismo tiempo, contribuyan a estos procesos de cooperación entre naciones y de integración regional. Para ello, además de los lineamientos de las políticas de la defensa, se requiere que las Fuerzas Armadas cuenten con los medios necesarios para afrontar con la mayor eficacia posible estos desafíos, de manera que la visión prospectiva permita la aplicación integral de sus capacidades estratégicas y, en este sentido, la utilización adecuada de una de las Fuerzas Armadas más reconocidas y con mayor experiencia de combate en la región.

Deseo recalcar que este fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, que esta modernización, que la reconceptualización de la defensa, para contar con hombres y mujeres soldados altamente capacitados, se orienta siempre a cumplir con honor, obediencia, sacrificio y lealtad, las tareas que la Patria demanda y que la Constitución determina. Ese es el principal paradigma de nuestro accionar.

Estamos transitando nuevos caminos, con renovados ánimos, consolidando una institución fuerte y unida, moderna y eficiente, altamente operativa, fiel a sus principios, consciente de su gloria y, al mismo tiempo, lista para afrontar los nuevos desafíos y siempre dispuesta a cumplir con el llamado de la Patria en todo momento y circunstancia.

Deseo expresar mi especial agradecimiento al Sr. Presidente Constitucional de la República por su confianza, por su decisión de entregarme el reto de dirigir a las gloriosas Fuerzas Armadas del Ecuador en este proceso de profunda transformación. El Sr. Presidente puede estar seguro de que los soldados ecuatorianos estaremos a la altura del desafío y de que sabremos cumplir con profesionalismo y lealtad las tareas que la Patria requiera.

Contamos para ello con el firme apoyo de la Sra. Ministra de Defensa Nacional, María Fernanda Espinosa, quien ha sido un factor clave para el éxito de esta etapa de renovación de las Fuerzas Armadas.

También resulta decisivo el ejemplo a toda prueba del Alto Mando Militar, que ha contribuido con su capacidad y elevado espíritu al fortalecimiento institucional y que está dispuesto a renovar esfuerzos para que esta etapa final de nuestra modernización sea altamente exitosa.

Aprovecho para rendir un sincero reconocimiento al Mando Militar que termina su tarea, por su profesionalismo, su esfuerzo y su afán permanente de cultivar los valores militares, de trabajar por el engrandecimiento de la institución y de cada una de las Fuerzas.

Al mismo tiempo, séame permitido expresar mi complacencia al Sr. General de Brigada Carlos Obando Changuán, nuevo Comandante General del Ejército, al Sr. Brigadier General Raúl Banderas Dueñas, nuevo Comandante General de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, quienes asumen el mando y el desafío de comandar sus respectivas Fuerzas, junto al actual Comandante General de Marina, Vicealmirante Luis Jaramillo Arias.

Quisiera aprovechar también para agradecer de manera particular a Dios, que guía mis pasos, a mi padre en el cielo, a mi madre, a mi querida esposa Sofía, a mi hija Sofía Andrea y a mi hijo Diego Ricardo, y a todos mis familiares, amigos y compañeros que me han acompañado a lo largo de estos años de servicio en las Fuerzas Armadas y que han constituido el soporte que me ha permitido no doblegarme frente a los retos de la vida.

Concluyo dirigiéndome a mis camaradas militares, a los oficiales y los soldados de tierra, mar y aire para recordarles que los hombres de honor, los soldados de honor, estamos dispuestos a cualquier sacrificio para mantener viva la llama de la libertad, de aquella libertad que Simón Bolívar conceptualizaba como el derecho del pueblo para llegar a la felicidad: “Las buenas costumbres, y no la fuerza, son las columnas de las leyes. El ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad. Y la libertad -como dice Goethe- significa responsabilidad”.

Queridos soldados, nuestra vocación de servicio, nuestra disciplina y lealtad están por encima de cualquier otra consideración. Esos principios deben guiar siempre nuestra acción en beneficio de nuestro pueblo y en garantía de la soberanía, la integridad territorial y el futuro de este Ecuador, nuestra Patria querida, a la que amamos con todo nuestro corazón.

CONVEMAR: EL FUTURO DEL ECUADOR ESTÁ EN EL MAR

Vicealmirante Luis Jaramillo Arias

Vicealmirante, graduado en 1978 en la Escuela Superior Naval con el grado de Teniente de Corbeta. También obtuvo los títulos en Licenciatura en Pedagogía Avanzada y Maestría en Prospectiva y Pensamiento Estratégico de la Educación Superior. Durante su carrera profesional ha desempeñado varios cargos, entre los que se encuentran: Comandante del Submarino Huancavilca, Comandante del Escuadrón de Submarinos, Director de la Escuela Superior Naval, Director de la Academia de Guerra Naval y Comandante de Operaciones Navales. Actualmente se desempeña como Comandante General de Marina.

RESUMEN:

El presente artículo resalta la importancia que para el Ecuador tiene la adhesión a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), de 1982, puesto que le permite al país ser parte de la llamada “Constitución de los Océanos”. Entre los aspectos principales de esta Convención encontramos la distribución establecida de los espacios marítimos y la posibilidad de extender la plataforma continental debido a la configuración de las cordilleras submarinas de Carnegie, Colón y Cocos, lo que representaría para el Ecuador la adición de aproximadamente 260.000 Km².

Palabras clave: CONVEMAR, Soberanía, Mar territorial, Zona Económica Exclusiva, Plataforma continental.

ABSTRACT:

The present article highlights how important it is for Ecuador to adhere to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), as it would enable the country to be part of the so-called Constitution for the Oceans. Among the principal aspects of this Convention, there is the established distribution of maritime spaces and the possibility of extending the continental shelf as a result of the formation of the underwater Carnegie, Colón and Cocos ridges, which for Ecuador would mean adding about 260,000 square kilometers of territorial waters.

Keywords: UNCLOS, sovereignty, territorial waters, Exclusive Economic Area, continental shelf

INTRODUCCIÓN

La adhesión de Ecuador a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), de 1982, se presentó ante la ONU el 24 de septiembre de 2012, constituyéndose en el Estado número 163 en formar parte de la misma, y del 85% de los Estados y organizaciones que la integran. La CONVEMAR, por su importancia, es denominada como la Constitución de los Océanos.

Esa fecha merece ser recordada por todos los ecuatorianos como el día en que se escribió una de las páginas más brillantes de su historia, pues a partir de ella nuestro país ha terminado con un largo período de aislamiento, que de manera incomprensible lo obligaba a cumplir con todas las disposiciones de la CONVEMAR, por tratarse de normas universales de derecho internacional consuetudinario, pero sin poder acceder a los beneficios que dicha Convención ofrece para sus Estados parte.

De manera general, se puede decir que son tres los factores que incidieron de manera negativa durante muchos años para que no se produzca la adhesión de nuestro país a la CONVEMAR: 1) el desconocimiento cabal e integral de su contenido; 2) la generación de un sinnúmero de mitos absolutamente infundados sobre las consecuencias de su aplicación; y 3) un respetable, pero poco fundamentado patriotismo, que lo único que hizo fue despertar un torrente de incertidumbre y dudas acerca de la conveniencia de que el Ecuador tomara la decisión de incorporarse a un instrumento jurídico de carácter internacional, del cual ya formaban parte casi todos los Estados del mundo, con salida o no al mar.

Es importante mencionar que en el continente americano sólo cinco Estados no son parte de la Convención: Estados Unidos, El Salvador, Venezuela, Colombia y Perú, cada uno de ellos por sus propias y particulares razones.

PARTICIPACIÓN DEL ECUADOR EN LA ELABORACIÓN DE LA CONVEMAR

La participación del Ecuador en la elaboración de la CONVEMAR se remonta al 18 de agosto de 1952, cuando los gobiernos de Ecuador, Perú y Chile firmaron la Declaración de Santiago, donde proclamaron como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusiva hasta una distancia de 200 millas náuticas de sus respectivas costas. Por distintas circunstancias, en 1966 se modificó el Código Civil de nuestro país y en él se determinó que el mar adyacente hasta una distancia de 200 millas náuticas de la costa constituía el mar territorial y, por lo tanto, era de dominio nacional.

Durante los años que duró la elaboración de la CONVEMAR, esta tesis tuvo una fuerte y abierta oposición por parte de la mayoría de los Estados, motivo por el cual en 1974 y por iniciativa del Ecuador se conformó el llamado “Grupo Territorialista”, constituido originalmente por 13 de los 165 Estados concurrentes y que orgullosamente estuvo presidido por la delegación ecuatoriana desde sus inicios.

Sin embargo, una vez adoptada la Convención del Mar de 1982, donde conforme a la Declaración de Santiago son reconocidos los derechos de soberanía y jurisdicción hasta una distancia de 200 millas náuticas en un espacio marítimo llamado Zona Económica Exclusiva, el Ecuador tuvo que limitarse únicamente a suscribir el acta final, en vista de que se encontraba impedido de adherirse por el Código Civil de 1966, que establecía un mar territorial de 200 millas náuticas de extensión.

ASPECTOS ESENCIALES DE LA CONVEMAR

La CONVEMAR entró en vigencia el 16 de noviembre de 1994 una vez que el sexagésimo país, Guyana, firmó su adhesión. Entre los objetivos de la convención destacan los siguientes:

- Establecer un orden jurídico que promueva el uso pacífico de los mares y océanos, y que facilite las comunicaciones internacionales.
- Alcanzar la utilización equitativa y eficiente de los fondos marinos.
- Fomentar la investigación, protección y preservación del medio marino y la conservación de los recursos vivos.

En esencia, la CONVEMAR es un cuerpo legal compuesto por 320 artículos y 9 anexos que tratan sobre el espacio oceánico y su utilización en todos los aspectos: navegación, sobrevuelo,

exploración y explotación de recursos, investigación científico-marina, conservación y contaminación, pesca, transferencia de tecnología y tráfico marítimo.

Desde el punto de vista de la negociación, la CONVEMAR puede definirse como el fruto de una difícil transacción entre dos posiciones absolutamente opuestas: por un lado, aquella mantenida por las potencias marítimas que pretendían restringir al máximo los derechos de los demás estados ribereños; y por el otro, la posición sostenida principalmente por los países ribereños en vías de desarrollo, que pugnaban por ampliar sus derechos en los mares adyacentes a sus costas.

Para los primeros, esa transacción significó el reconocimiento de los derechos de soberanía y jurisdicción a favor de los países en desarrollo hasta una distancia de 200 millas náuticas, mientras que para los segundos implicó un explícito reconocimiento del derecho de libre navegación, y derechos conexos en ese mismo espacio, a favor de todos los Estados incluyendo, obviamente, a las potencias marítimas mundiales.

Este espacio comprende a un mar territorial de 12 millas náuticas con todos los derechos y obligaciones tradicionalmente reconocidos por el derecho internacional, y una zona adyacente de 188 millas náuticas llamada “Zona Económica Exclusiva”, donde el Estado ribereño ejerce amplios derechos de soberanía para fines de exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos y no vivos y jurisdicción, entre otros aspectos importantes, para el establecimiento y la utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras; la investigación científica marina y la protección y preservación del medio marino.

Es absolutamente falso que esta nueva distribución del espacio marítimo signifique una pérdida territorial para el Ecuador, puesto que la CONVEMAR reconoce a sus países miembros los mismos derechos de soberanía y jurisdicción establecidos en la Declaración de Santiago de 1952, excepto por el derecho que otorga a terceros Estados para la libertad de navegación, sobrevuelo, y tendido de cables y de tuberías submarinas.

Es probable que los temores de antiguas administraciones gubernamentales hayan sido causados por la posibilidad de volver a equivocarse como en 1951, donde inexplicablemente se amplió el mar territorial ecuatoriano de 3 a 12 millas náuticas, cuando Perú y Chile desde 1947 ya habían extendido su soberanía hasta las 200 millas náuticas.

A esta transacción se agrega el reconocimiento de que la Plataforma Continental se extiende a favor de todos los Estados ribereños hasta una distancia de 200 millas náuticas y que incluso

puede ampliarse hasta 350 millas náuticas de acuerdo a los criterios técnicos establecidos por la CONVEMAR.

Este reconocimiento es completamente favorable para el Ecuador en vista de que el Código Civil de 1966 establece que la Plataforma Continental se extiende hasta donde la columna de agua alcance los 200 metros de profundidad, lo cual ocurre a 30 ó 40 millas náuticas del borde costero. Pero es más favorable aún en el Archipiélago de Galápagos, donde existe suficiente evidencia técnica para pensar que la Plataforma Insular podría prolongarse hasta las 350 millas náuticas sobre las cordilleras submarinas de Carnegie, Colón y Cocos, cuya geología tiene un origen común en el punto caliente de Galápagos, lo que permitió el nacimiento de las islas y de dichas cordilleras submarinas que constituyen su prolongación natural.

Es importante mencionar en este punto que tan sólo la extensión de la plataforma insular en Galápagos podría representar para el Ecuador la adición de aproximadamente 260.000 Km², es decir, una superficie equivalente a todo su territorio continental. Para acceder a tales beneficios, nuestro país tiene 10 años de plazo, contados desde el momento de su adhesión a la CONVEMAR, para presentar los estudios técnicos que sustenten dicha aspiración a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas.

El 4 de agosto de 1995 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó también el Acuerdo Relativo a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y de las Poblaciones de Peces Altamente Migratorios. Si bien es cierto que la adopción del acuerdo no es obligatoria, en el caso del Ecuador sí resulta aconsejable y conveniente hacerla, a fin de precautelar los recursos existentes en alta mar, justamente en las áreas adyacentes a las 200 millas marinas de las Islas Galápagos, en donde existen especies altamente migratorias.

Dicho acuerdo define a las especies transzonales como aquellas cuyo ciclo vital y sus patrones de comportamiento hacen que se encuentren tanto dentro como fuera de la Zona Económica Exclusiva, es decir, más allá de las 200 millas náuticas. Asimismo, define a las especies altamente migratorias (atún, patudo, bonito de pacífico, entre otras), como aquellas que se mueven en vastas áreas oceánicas.

Este acuerdo establece que los Estados deben cooperar entre sí para la adopción de normas que regulen la actividad pesquera, a fin de impedir el agotamiento de las especies marinas y preservarlas para el futuro. Dentro de este contexto, nuestro país deberá analizar también la conveniencia de incorporarse a la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero en el Pacífico del Sur (OROP) para la preservación de los recursos vivos.

La CONVEMAR establece también que los Estados se comprometen a resolver todas las cuestiones referentes a su aplicación por medios pacíficos. El mecanismo de arreglo de controversias verifica dos alternativas para su resolución: la primera refiere la posibilidad que tienen los Estados de escoger, por acuerdo voluntario de las partes, cualquier medio pacífico de su elección; y la segunda, la de someter las controversias a cualquiera de los cuatro organismos que se detallan a continuación:

1. El Tribunal Internacional del Derecho del Mar
2. La Corte Internacional de Justicia
3. Un tribunal arbitral
4. Un tribunal especial

Otros organismos creados por la CONVEMAR son la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, con sede en Kingston, Jamaica; la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, con sede en Nueva York, Estados Unidos de América; y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, con sede en Hamburgo, Alemania.

ESPACIOS MARÍTIMOS DE ACUERDO A LA CONVEMAR

La CONVEMAR establece el derecho de los Estados a fijar los siguientes espacios marítimos perfectamente delimitados:

1. Mar territorial

Es una franja de mar adyacente a la masa terrestre de un Estado y de sus aguas interiores, sobre la cual el Estado ribereño o archipelágico ejerce soberanía total y cuya anchura no podrá exceder las 12 millas náuticas medidas desde las líneas de base. La soberanía incluye el espacio aéreo sobre el mar territorial, así como el lecho y el subsuelo bajo esa columna de agua.

Dentro del mar territorial, la CONVEMAR reconoce el derecho de paso inocente a favor de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, para la navegación de manera continua y expedita, con fines pacíficos, sin penetrar en aguas interiores, ni hacer escala en una rada o instalación portuaria fuera de las aguas interiores, o con el fin de dirigirse hacia esas instalaciones o salir de ellas.

En el ejercicio de ese derecho, todo buque y de cualquier pabellón puede transitar a través de los mares territoriales de cualquier Estado, sin perjuicio de que el Estado ribereño dicte sus propias leyes y reglamentos relativos al paso inocente.

2. Zona contigua

Es aquella franja de mar inmediatamente adyacente al mar territorial, cuya anchura no podrá extenderse más allá de las 24 millas náuticas contadas desde las líneas de base. El Estado ribereño puede adoptar las medidas de fiscalización necesarias para prevenir y sancionar las infracciones a sus leyes aduaneras, fiscales, de inmigración o sanitarias que se cometan en su territorio o en su mar territorial.

3. Zona Económica Exclusiva

También conocida como “Mar Territorial *Sui Generis*” y donde la única diferencia con el mar territorial es el derecho que tienen todos los Estados para la libre navegación a partir de las 12 millas náuticas.

Se define como el espacio marítimo adyacente a la zona contigua, cuya anchura no podrá extenderse más allá de las 200 millas náuticas contadas desde la líneas de base, y sobre la cual el Estado ribereño ejerce un régimen jurídico especial de soberanía exclusiva y goza de los derechos de soberanía para los fines de exploración, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho y al subsuelo del mar.

La CONVEMAR reconoce la jurisdicción exclusiva de los Estados ribereños para hacer cumplir sus leyes relacionadas con la construcción de islas artificiales, instalaciones y estructuras, con la prevención de la contaminación marina y la investigación científica. Pero, sobre todo, el Estado ribereño podrá determinar en la Zona Económica Exclusiva la captura permisible de sus recursos vivos y su óptima utilización.

4. Plataforma continental

Comprende el lecho marino y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden hasta una distancia de 200 millas náuticas a partir de las líneas de base, aun cuando el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia, como sucede en el Ecuador.

El Estado ribereño ejerce derecho exclusivo de soberanía para la exploración y explotación de los recursos naturales existentes en su plataforma, es decir que en el ejercicio de tal derecho, ningún Estado o entidad privada puede hacerlo sin su consentimiento expreso.

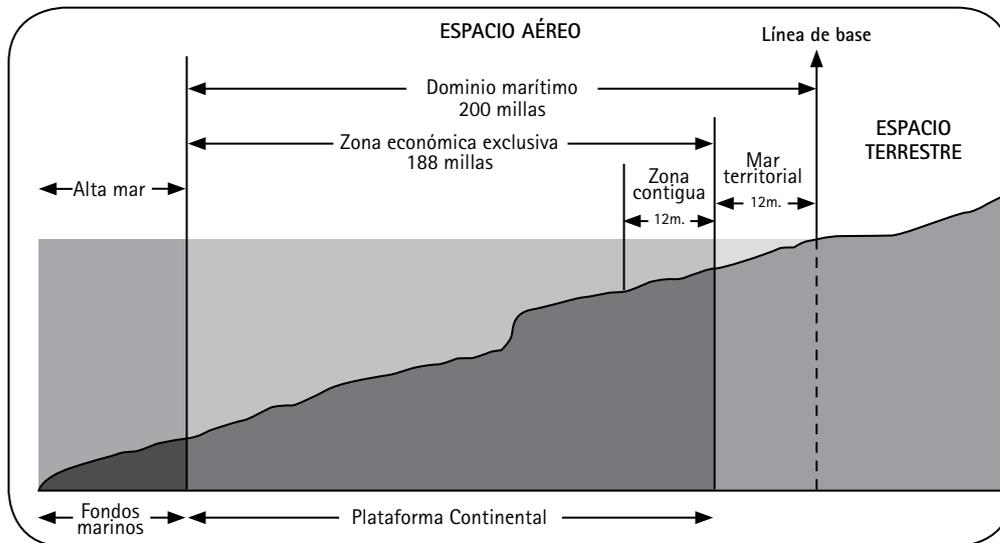
5. Alta mar

Es el espacio marítimo que se encuentra a continuación del límite exterior de la Zona Económica Exclusiva, por ende, de los espacios marítimos jurisdiccionales del Estado ribereño. Se encuentra abierta a todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, en donde se consagra la libertad de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías, pesca, construcciones e investigación científica. La alta mar se utilizará exclusivamente con fines pacíficos.

6. La Zona

Otro espacio marítimo creado por la CONVEMAR es la “Zona”, constituida por los fondos marinos y oceánicos, situada a continuación del límite exterior de la plataforma continental del Estado ribereño, en donde los recursos no vivos existentes son patrimonio común de la humanidad, lo que significa que ningún Estado podrá ejercer derechos soberanos, ni apropiarse de parte alguna de la Zona o de esos recursos. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos dispondrá la distribución equitativa de los beneficios económicos derivados de las actividades en la Zona, privilegiando a las necesidades y los intereses de los países en desarrollo, con significativo énfasis para los países en vías de desarrollo.

Espacios marítimos que contempla la convención de las NN.UU. sobre el derecho del mar



VENTAJAS DE LA ADHESIÓN DEL ECUADOR A LA CONVEMAR

La adhesión del Ecuador a la CONVEMAR conlleva las siguientes ventajas o beneficios:

1. Acceder al mayor compendio de leyes marítimas de carácter internacional que promueven el uso pacífico de los mares y océanos y que regulan todos los asuntos relativos a las especies marinas y oceánicas.
2. Ser parte de un mecanismo internacional que contempla el aprovechamiento de los recursos marinos de modo sostenible y equitativo en beneficio de la comunidad internacional.
3. Disponer de un sistema jurídico y técnico-científico integral que promueve el desarrollo sustentable en beneficio de las generaciones presentes.
4. Incorporarse a un mecanismo que promueve el desarrollo de las ciencias y tecnologías marinas y que a su vez consagra el principio de cooperación internacional, por el cual los países industrializados pueden compartir sus conocimientos y experiencias en las ciencias marinas con los países que lo necesitan.
5. Contar con un instrumento internacional de carácter vinculante para la solución pacífica de cualquier tipo de controversias, como es el caso del Tribunal Internacional del Derecho del Mar, el cual tiene competencia para conocer los conflictos relacionados con los derechos y deberes establecidos en la convención. Sus fallos tienen la misma validez jurídica y su ejecución es de carácter obligatorio.
6. Garantizar el acceso a la población de nuestro país a los recursos vivos y no vivos existentes en las aguas jurisdiccionales ecuatorianas y en la Zona, de manera democrática, ordenada, sostenible y sustentable.
7. Reconocimiento internacional de los derechos soberanos sobre las especies altamente migratorias y transzonales, como es el caso del atún.
8. Existencia de un marco legal para la cooperación internacional orientada a la protección y preservación del ambiente marino, privilegiando áreas vulnerables como las Islas Galápagos.

LÍMITES MARÍTIMOS CON LOS PAÍSES VECINOS

El límite marítimo con Perú se encuentra establecido sobre el paralelo 03° 23' 31,65'' Sur (WGS-84) y 03° 23' 33,96'' Sur (Astronómicas), el mismo que se encuentra caracterizado en la Carta Náutica N° IOA 42, aprobada y validada por nuestra Cancillería y depositada en la Organización de las Naciones Unidas. Fue un proceso iniciado entre los gobiernos de Ecuador y Perú en 2008 y que culminó integralmente con la declaración conjunta de “Bahía Histórica” al Golfo de Guayaquil.

El 23 de noviembre de 2012, en la ciudad de Santa Ana de los Cuatro Ríos de Cuenca, los presidentes de Ecuador, Economista Rafael Correa Delgado, y de Perú, Ollanta Humala Tasso, suscribieron la Declaración Conjunta sobre el reconocimiento Internacional del Golfo de Guayaquil como Bahía Histórica, para lo cual se realizaron los estudios de sustentación a fin de lograr que las aguas que quedan dentro de sus líneas de base formen parte de las aguas interiores de Ecuador y Perú.

El límite marítimo con Colombia se encuentra establecido sobre el paralelo 01° 28' 10,49'' Norte (WGS-84), el mismo que está caracterizado en la Carta Náutica N° IOA 41, aprobada y validada por nuestra Cancillería y depositada en la Organización de las Naciones Unidas. Este proceso se inició con el establecimiento del punto de coordenadas concordante y vinculante que requería el “Convenio sobre Delimitación de Áreas Marinas y Submarinas y Cooperación Marítima entre las Repúblicas de Colombia y el Ecuador”, celebrado en 1975 y que culminó el 13 de junio de 2012 con la firma de un Acuerdo entre los Cancilleres de ambos países. Una vez cumplido este requisito, se iniciarán los estudios binacionales para declarar a la Bahía de Ancón de Sardinas como bahía histórica.

El 21 de abril de 2014, Ecuador y Costa Rica firmaron el Convenio sobre Delimitación Marítima entre ambos países, por medio de la conformación de un equipo técnico integrado por la Cancillería, la Armada y el Instituto Oceanográfico de la Armada. Esto ocurrió después de que Ecuador adhiriera a la CONVEMAR, y de que por más de un año y medio se realizara un exitoso proceso diplomático, jurídico y técnico que finalmente propició la definición del límite marítimo pendiente para Ecuador.

También se planteó la necesidad de iniciar de manera conjunta los estudios técnicos para la extensión de la plataforma submarina de “Cocos”, a partir de la Isla de El Coco e Islas Galápagos, con el fin de presentarlos de manera conjunta a la Comisión de Plataforma Continental de la ONU, en forma binacional.

PROCESOS PREVIOS A LA ADHESIÓN A LA CONVEMAR

A través del “Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y la Secretaría Técnica del Mar para la ejecución del Proyecto de Delimitación de Espacios Marítimos acorde con la CONVEMAR”, denominado “Convenio Tripartito”, del 17 de septiembre de 2012, la Armada, la Secretaría Técnica del Mar y el Instituto Oceanográfico de la Armada están desarrollando los procesos necesarios para la implementación de la CONVEMAR en Ecuador, los estudios de la extensión de la plataforma continental ecuatoriana y otros aspectos de coordinación y articulación inherentes a la gestión marítima nacional, con el propósito del desarrollo de los Intereses Marítimos Nacionales.

En el año 2008, la Dirección General de Intereses Marítimos, en la visión prospectiva post-CONVEMAR, elaboró un Plan que más tarde pasó a la Secretaría Técnica del Mar por efecto del Decreto N° 990, que la creó junto con la Comisión Interinstitucional del Mar. Dicho Plan fue aprobado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y actualmente, como se indicó, ejecutado a partir del Convenio Tripartito de septiembre de 2012, con los siguientes aspectos:

ADMINISTRATIVOS:

1. Cumplir con todos los pasos necesarios para lograr la ratificación del Ecuador a la CONVEMAR por parte del Presidente de la República, conforme al artículo 418 de la Constitución.
2. Depositar el documento de adhesión en la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas.
3. Conformar la Comisión Nacional Ecuatoriana del Límite Exterior de la Plataforma Continental y capacitar a sus miembros para la preparación y presentación ante la comisión de límites de la plataforma de la CONVEMAR.
4. Efectuar los estudios jurídicos, técnicos y científicos para aprovechar al máximo las bondades de la CONVEMAR.
5. Promover la difusión de los contenidos y alcances de la CONVEMAR.
6. Conformar consorcios con otros Estados para acceder a la información necesaria a fin de iniciar la explotación de los recursos contenidos en los fondos marinos y oceánicos.

7. Propender a la creación de una flota mercante nacional.
8. Promover la adhesión del Ecuador al Acuerdo sobre la conservación y ordenación de peces transzonales y peces altamente migratorios.
9. Promover la adhesión del Ecuador a la Convención sobre el establecimiento de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero en el Pacífico Sur (OROP).

LEGALES:

1. Armonizar la legislación nacional con los criterios establecidos en la CONVEMAR.
2. Elaborar leyes y reglamentos de acuerdo al derecho internacional que permitan proteger sus derechos y atribuciones en la Zona Económica Exclusiva, a fin de defenderla de actos de fuerza o de abusos del derecho cometidos por otros Estados.
3. Actualizar el Código Civil en aquellas partes que se contraponen con la CONVEMAR.

EDUCACIÓN:

1. Capacitar y entrenar al mayor número de funcionarios que puedan representar al Ecuador en las diferentes instancias u organismos creados por la CONVEMAR: el Tribunal Internacional del Derecho del Mar, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, etc.
2. Capacitar y entrenar al personal técnico que se encargará de realizar los estudios relacionados con la exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos vivos y no vivos.
3. Capacitar y entrenar al personal técnico que se encargará de realizar la investigación científica y el control de la contaminación marina.

TÉCNICOS:

1. Efectuar los estudios técnicos y científicos para alcanzar la extensión de la plataforma en el Archipiélago de Galápagos, sobre las Cordilleras de Colón, Carnegie y Cocos (estudios de gabinete, campañas y cruceros internacionales de investigación científico-marina).

2. Elaborar los informes necesarios y presentarlos a la Comisión de Límites de la plataforma continental para la extensión de la plataforma insular de Galápagos.
3. Culminar el proceso de delimitación marítima con Colombia.
4. Continuar los estudios binacionales con Perú para declarar como “bahía histórica” al Golfo de Guayaquil.
5. Armonizar los espacios marítimos con Costa Rica.
6. Efectuar un inventario de los recursos naturales vivos y no vivos, especies transzonales y especies migratorias en los espacios marítimos y en la plataforma continental e insular, y difundirlos a la opinión pública.
7. Elaborar la cartografía náutica donde se visualicen claramente los límites exteriores de cada uno de los espacios marítimos definidos por la CONVEMAR.
8. Determinar la captura permisible de las especies transzonales y altamente migratorias para embarcaciones nacionales y extranjeras, si hubiese excedente.
9. Fortalecimiento del poder marítimo para poder ejercer la vigilancia y el control de las actividades en los espacios marítimos establecidos por la CONVEMAR.

CONCLUSIONES

1. La adhesión del Ecuador a la CONVEMAR se constituyó en una política de Estado desde hace una década y fue adoptada también por el Gobierno actual, el que en su debido momento solicitó su aprobación al Congreso Nacional, a la Asamblea Constituyente y, finalmente, a la Asamblea Nacional.
2. El Poder Ejecutivo y Legislativo del Ecuador han sido consecuentes con la impostergable necesidad de incorporar a nuestro país dentro de un marco jurídico internacional que proteja y conserve sus recursos actuales y potenciales.
3. A la brevedad posible deben darse los pasos necesarios para lograr no sólo la ratificación de la Convención y su posterior depósito en la Secretaría General de las Naciones Unidas, sino más bien iniciar en el menor tiempo posible una serie de acciones que le permitan

armonizar su legislación interna, desarrollar los estudios técnicos de extensión de la plataforma continental en Galápagos y culminar sus procesos de delimitación marítima.

4. Es necesario preparar a la nación entera para enfrentar el reto que significa proteger responsablemente un territorio marítimo que alberga en sus aguas, en el suelo y en el subsuelo, el patrimonio del presente y del futuro de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

Organización de las Naciones Unidas 1982 *Convención de las Naciones Unidas Sobre el Derecho del Mar*. Disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf [Consultado el 14 de Julio de 2014].

Andrés Martínez (2011) *Espacios marítimos que contempla la Convención de las NN.UU. sobre el Derecho del Mar*. Disponible en: <http://andresmartinez.files.wordpress.com/2011/05/zona-maritima-convemar> [Consultado el 20 de julio de 2014].

Ministerio de Defensa Nacional (2014) *Ecuador define sus límites marítimos y terrestres*. Disponible en: <http://www.defensa.gob.ec/ecuador-define-sus-limites-maritimos-y-terrestres/> [Consultado el 16 de julio de 2014].

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2012) *El Ecuador y la CONVEMAR*. Disponible en: <http://cancilleria.gob.ec/el-ecuador-y-la-convemar/> [Consultado el 17 de julio de 2014].



COYUNTURA INTERNACIONAL



UNA AGRESIÓN PERMANENTE: EL GOLPE SUAVE EN AMÉRICA LATINA

Eva Golinger

Abogada venezolana-estadounidense. Doctora en Derecho Internacional y Derechos Humanos Internacionales, autora de varios libros, incluyendo El Código Chávez (Monte Avila Editores, 2006). Presentadora del programa “Detrás de la noticia” en el canal internacional RT. Ganadora del Premio Internacional de Periodismo del Club de Periodistas de México (2009) y admitida como abogada ante la Corte Suprema de EE.UU.

RESUMEN:

La expansión en América Latina de gobiernos progresistas impulsando políticas inclusivas y soberanas en el siglo XXI ha sido percibida por Estados Unidos como una amenaza a su influencia en la región. La estrategia de injerencia y desestabilización usada por Washington para recuperar su dominio regional ha dado lugar a una constante campaña para socavar estas democracias latinoamericanas.

Palabras clave: Injerencia, Revolución, Latinoamérica, USAID, CIA.

ABSTRACT:

The expansion in Latin America of progressive governments promoting inclusionary and sovereign policies in the twenty-first century has been perceived by the US as a threat to its influence in the region. The strategy of interference and destabilization used by Washington to recover its regional dominance has resulted in a constant campaign to undermine these Latin American democracies.

Keywords: Interference, Revolution, Latin America, USAID, CIA.

América Latina ha sufrido una constante agresión dirigida desde Washington y durante más de doscientos años. Todas las tácticas y estrategias de guerra sucia han sido aplicadas en los distintos países de la región, desde golpes de Estado, asesinatos, magnicidios, desapariciones, torturas, dictaduras brutales, atrocidades, persecución política, sabotajes económicos, guerra mediática, subversión, infiltración de paramilitares, terrorismo diplomático, intervención electoral, bloqueos y hasta invasiones militares. No ha importado quien gobierna en la Casa Blanca –demócratas o republicanos– pues las políticas imperiales se mantienen siempre en marcha.

Durante el siglo XX, Washington logró imponer su agenda por toda Suramérica, instalando dictaduras bajo su mando y, luego, gobiernos neoliberales que seguían las órdenes del Fondo Monetario Internacional y que se plegaban al Consenso de Washington. Aislaron a Cuba con un bloqueo económico y, después de las guerras sucias en Centroamérica en los años '70 y '80 y contra los sandinistas en Nicaragua, pareció que la “amenaza comunista” en la región estaba contenida.

El siglo XXI trajo nuevos desafíos para el dominio estadounidense. Con sus ojos puestos en el otro lado del mundo con sus guerras en Irak y Afganistán, no vieron con precisión el renacimiento de las revoluciones populares por toda América Latina. Subestimaron las capacidades de los pueblos latinoamericanos y la visión de sus líderes. Cuando voltearon a ver, ya Venezuela había tomado un camino irreversible, y las raíces de la Revolución Bolivariana estaban extendiéndose por todo el continente. La semilla de esperanza, de dignidad y de liberación que Estados Unidos intentó contener en Cuba estaba germinando por toda la región. Los pueblos se estaban levantando, la llama de la libertad soberana estaba prendida de nuevo.

De inmediato, Washington activó sus redes al sur de la frontera, donde desde hacía décadas mantenía grupos paramilitares, organizaciones políticas, medios de comunicación, instituciones y agencias a su servicio. Reiniciaron la maquinaria de agresión, esta vez con una escala mayor. Las garras imperiales intentaban sumergirse en las tierras libres de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, y en cualquier rincón que oliera a revolución.

GOLPE TRAS GOLPE

El siglo XXI ha traído varios golpes de Estado de diferentes estilos a la región, comenzando en Venezuela (2002) (López Maya, 2002). Luego hubo otras rupturas constitucionales en Haití

(2004) (Meysan, 2004), un intento de golpe en Bolivia (2008)¹, Honduras (2009)², otro intento de golpe en Ecuador en 2010³ y en Paraguay en 2012⁴. El golpe en Venezuela en abril de 2002 fue la primera señal del retorno de la mano agresiva de Estados Unidos en América Latina. Durante los años '90 había sido relativamente controlada y asegurada la “estabilidad” y la dominación de la agenda estadounidense en la región. No obstante, con la llegada de la Revolución Bolivariana, Venezuela salió del cuadro y Washington respondió con furia.

La elección de Hugo Chávez en 1998 fue un duro golpe para Washington que buscaba el control a largo plazo de las reservas petroleras de Venezuela, certificadas como las más grandes del planeta. En abril de 2002 la administración de George W. Bush apoyó un golpe de Estado contra Chávez, dirigido por la misma élite que había estado en el poder antes en Venezuela (Villegas, 2009). El golpe de Estado utilizó marchas masivas en las calles de Caracas, que fueron integradas por la clase media y la clase alta, pidiendo el derrocamiento del Presidente. Utilizaron francotiradores para disparar a la gente en las marchas, creando violencia y caos, y luego responsabilizando a Chávez por la masacre⁵. La televisión, la radio y los periódicos de Venezuela se unieron a los esfuerzos del golpe de Estado, manipulando las imágenes y distorsionando los hechos para justificar al derrocamiento del Presidente: a éste lo convirtieron en el villano, el malvado dictador, el “asesino brutal”, según los medios de comunicación internacionales, aunque en realidad los opositores apoyados desde Washington fueron los responsables de la muerte y la destrucción causada durante esos días (Britto García, 2012). Chávez fue secuestrado el 11 de abril de 2002 para luego ser asesinado, en tanto que los empresarios, los dueños de medios y los dirigentes opositores detrás del golpe tomaron el poder e impusieron una dictadura: así, disolvieron todas las instituciones democráticas del país, incluyendo la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo de Justicia.

La mayoría que había votado por Chávez se había convertido en protagonista del proceso político, y estaba determinada a defender la democracia. Cientos de miles de personas salieron a las calles horas después de la desaparición de Chávez para exigir el retorno de su

1 “La cumbre de Unasur ‘abortó’ un golpe contra Evo Morales, afirma Hugo Chávez”, en *La Jornada*. 17 de septiembre de 2008. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2008/09/17/index.php?section=mundo&article=037n1mun> [Consultado el 15 de junio de 2014].

2 http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.shtml

3 “Golpe de Estado en Honduras”, en *BBC Mundo*. 11 de junio de 2014. Disponible en <http://periodismoecuador.com/2014/06/11/comision-del-30-de-septiembre-entrega-informe-a-la-medida/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

4 “Fernando Lugo denuncia ‘golpe de Estado parlamentario’ en Paraguay”, en *El Universal*. 24 de junio de 2012. Disponible en <http://www.eluniversal.com/internacional/120624/fernando-lugo-denuncia-golpe-de-estado-parlamentario-en-paraguay> [Consultado el 15 de junio de 2014].

5 Ver Puente Llaguno: Claves de una Masacre, Panafilms, 2004.

presidente. Cuarenta y ocho horas después, Chávez fue rescatado por sus seguidores y por las Fuerzas Armadas leales. El golpe fue derrotado y la revolución sobrevivió, pero las amenazas continuaron.

Cuando el presidente Hugo Chávez regresó al poder, las agencias de Estados Unidos tuvieron que reformular sus tácticas para seguir con sus planes de neutralizar la revolución en Venezuela. Meses después, hubo un fuerte paro petrolero y un sabotaje económico que causó miles de millones de dólares en daños al país, junto al inicio de una brutal guerra psicológica y mediática (Golinger, 2006). No obstante, toda la fuerza de Washington y de sus aliados en ese momento fue incapaz de derrotar al carismático presidente venezolano y a los millones que abogaban por grandes transformaciones en su país.

Al mismo tiempo, la región ya estaba comenzando a cambiar. Había insurrección en Bolivia y en Ecuador. Los movimientos indígenas, los cocaleros y los campesinos estaban ganando fuerzas tras el liderazgo de Evo Morales. Ecuador pasaba por grandes momentos de inestabilidad y descontento social, lo que dio lugar al nacimiento de la Revolución Ciudadana y al liderazgo del presidente Rafael Correa. El momento para contener el gran despertar de América Latina había pasado: no había vuelta atrás.

LA SUBVERSIÓN DE LA USAID Y DE LA NED

Durante este periodo, Washington buscó la fórmula para neutralizar la expansión revolucionaria en la región: estuvo moviendo sus piezas, aumentando el financiamiento a los partidos políticos y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) que promovían su agenda. Las dos principales agencias financieras de Estados Unidos establecidas para realizar gran parte del trabajo de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) pero con una fachada legítima, ampliaron su presencia por toda América Latina (Agee, 2005). La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el brazo financiero del Departamento de Estado, y la National Endowment for Democracy (NED), cuadruplicaron los fondos entregados a sus aliados en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Cuba durante la última década. Sólo en Venezuela invirtieron más de 100 millones de dólares en ese tiempo para alimentar a los grupos de la oposición, promoviendo adicionalmente la creación de más de 300 nuevas ONG y programas para filtrar y canalizar el dinero⁶. A diferencia de Cuba, Washington tenía entrada

.....
⁶ “Documentos de Wikileaks evidencian que EEUU financia a la oposición en Venezuela”, en *La República*. 21 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.larepublica.es/2014/02/documentos-de-wikileaks-evidencian-que-eeuu-financia-a-la-oposicion-en-venezuela> [Consultado el 14 de julio de 2014].

directa dentro de Venezuela a través de su Oficina de Iniciativas hacia una Transición (OTI), de la USAID, tanto como en Bolivia y Ecuador, y comenzó a ampliar las redes de penetración e infiltración dentro de sus comunidades populares, intentando debilitar y neutralizar desde adentro a los procesos de cambio desarrollados en esos países.

BOLIVIA

En el caso de Bolivia, desde el año 2005 al 2006, la USAID reorientó más del 75% de sus inversiones hacia los grupos separatistas que buscaban socavar al gobierno de Evo Morales. Para el año 2007 el presupuesto de la USAID en Bolivia llegó a casi 120 millones de dólares: el financiamiento a los partidos políticos de oposición y a los movimientos separatistas era su trabajo principal. Tan cruda y evidente era la injerencia de la USAID en Bolivia que en septiembre de 2008 el gobierno de Evo Morales expulsó del país al embajador estadounidense Philip Goldberg. Las constantes conspiraciones e intentos de desestabilización contra el gobierno de Evo Morales fueron bien documentados y evidenciados (Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009).

Desde luego, varios movimientos sociales de toda Bolivia comenzaron a demandar la salida de la USAID del país debido a sus actividades injerencistas. Las amplias evidencias que confirmaban como la USAID utilizaba su fachada de trabajo ecologista, altruista y en pro de la democracia para desestabilizar al gobierno de Evo Morales y al movimiento que lo apoyaba, eran innegables. Finalmente, en 2013 el presidente Morales anunció la expulsión indefinida de la USAID de Bolivia. Su salida fue la marca de una Bolivia soberana, ya no subordinada a la agenda estadounidense⁷.

ECUADOR

La estrategia de subversión a través de las agencias financistas de Washington también tuvo su fruto en el Ecuador. El gobierno estadounidense veía con descontento el acercamiento de Ecuador a Venezuela, Cuba y Bolivia y su entrada en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2009. La popularidad y éxito político del presidente Rafael Correa y su reelección contundente en 2009, con la ratificación de una nueva Constitución, provocaron la ira de Washington y el peso de su injerencia en el país.

⁷ “Evo expulsa a USAID de Bolivia”, en *Los Tiempos*. 1° de mayo de 2013. Disponible en http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20130501/evo-expulsa-a-usaid-de-bolivia_211346_453925.html [Consultado el 15 de junio de 2014].

En el año 2010 el Departamento de Estado aumentó el presupuesto de la USAID en Ecuador a más de 38 millones de dólares (United States Department of State, 2010). Un total de USD 5.640.000 de dichos fondos fue invertido en un trabajo de “descentralización”, con un enfoque en la desintegración del gobierno central⁸. Uno de los principales ejecutores de los programas de la USAID en Ecuador era la misma empresa que canalizaba fondos y que coordinaba el trabajo de las agencias estadounidenses con la oposición en Bolivia: Chemonics Inc. Chemonics tuvo un papel principal en la alimentación del conflicto separatista en Bolivia entre 2007 y 2008, con la intención de provocar la ruptura del Estado y el debilitamiento del gobierno de Evo Morales⁹.

Al mismo tiempo, y desde un presupuesto cercano al millón de dólares anuales, la NED otorgó un convenio de USD 125.806 al Centro para la Empresa Privada (CIPE) para promover los tratados de libre comercio, globalización y autonomía regional a través de la radio, la televisión y la prensa ecuatorianas, junto con el Instituto Ecuatoriano de Economía Política (National Endowment for Democracy, 2010). Organizaciones en Ecuador como Participación Ciudadana, Fundamedios y Pro-justicia han dispuesto del financiamiento multimillonario de la USAID y la NED, tanto como miembros y sectores relacionados con el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), Pachakutik, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la Corporación Empresarial Indígena del Ecuador y la Fundación Qellkaj¹⁰.

Durante los acontecimientos del jueves 30 de septiembre de 2010 en Ecuador, cuando varios sectores intentaron derrocar al Presidente, el jefe del bloque parlamentario del movimiento Pachakutik, Cléver Jiménez, emitió un comunicado respaldando a los golpistas y exigiendo la renuncia de Rafael Correa, responsabilizándolo además por los hechos de violencia¹¹. Casi todos los grupos involucrados en ese intento de golpe tenían vínculos con agencias estadounidenses, desde el ex presidente Lucio Gutiérrez, quien había pedido ayuda a Washington para

⁸ Ibid.

⁹ “Campesinos detectaron ‘objetivos’ de ONG financiada por USAID”, en *El Telégrafo*. 11 de julio de 2012. Disponible en <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/campesinos-detectaron-objetivos-de-ong-financiada-por-usaid.html> [Consultado el 14 de julio de 2014].

¹⁰ Estos datos se encuentran en documentos desclasificados de la NED y USAID sobre sus operaciones en el Ecuador obtenidos por la autora bajo la Ley de Acceso a la Información en Estados Unidos.

¹¹ “Pachakutik pide la renuncia al Presidente Correa y llama a conformar un solo frente nacional”. 30 septiembre de 2010. Disponible en <http://www.sodepaz.org/images/documentos/pachakutikcomunicado141.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2014].

derrocar al presidente ecuatoriano, hasta los sectores policiales que violentaron los derechos de Correa, quienes además recibían entrenamiento en intercambios con los Estados Unidos¹².

Aunque el golpe contra el presidente Correa no tuvo éxito, el trabajo para socavar su gestión continuó.

En 2012, la USAID canalizó un total de USD 22.869.000 a grupos y programas en Ecuador, con la mayoría de los fondos entregada a temas de “governabilidad”, economía y desarrollo (FY, 2012). Para el año 2014 esa cifra bajó a casi la mitad, es decir, a USD 11.810.000 (FY, 2014). La reducción del financiamiento de la USAID en Ecuador no se debía a una minimización de las acciones injerencistas de Estados Unidos en este país suramericano, sino más bien a que el Estado ecuatoriano ya había dejado en claro que no quería más colaboraciones con la agencia intervencionista. De hecho, el gobierno de Rafael Correa anunció a fines de 2013 que el viejo convenio que Ecuador tenía con la USAID ya estaba terminado y que no iba a ser renovado¹³.

Con menos presencia que la USAID, la NED se fortaleció como canal de financiamiento a actores políticos, mediáticos y sociales que promueven la agenda de Washington. Así ha sido el caso en Ecuador, en donde durante el año 2013 la NED canalizó USD 1.032.225 a diferentes grupos y proyectos para debilitar el poder de gestión del presidente Correa (National Endowment for Democracy, 2013).

De esos fondos, USD 65.000 fueron entregados a grupos opositores al gobierno ecuatoriano para contrarrestar la propaganda del Estado durante las elecciones locales de febrero de 2014. Según el informe anual de la NED de 2013, el objetivo de esos fondos, provenientes de una agencia extranjera, era para “controlar el uso de los recursos públicos en publicidad en medios como televisión, radio y prensa escrita, y el uso de los datos generados para difundir información sobre el gasto público para los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil” (National Endowment for Democracy, 2013). En otras palabras, el gobierno de los Estados Unidos estaba usando a organizaciones ecuatorianas en su intento por denunciar la utilización de fondos públicos del Estado durante la campaña electoral con el objetivo de desacreditar al presidente Correa.

12 “Wikileaks revela más vínculos de EEUU con la oposición del gobierno ecuatoriano”, en *RT*. 4 de mayo de 2012 <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/42579-WikiLeaks-revela-mas-v%C3%ADnculos-de-EE.-UU.-con-oposici3n-del-gobierno-ecuatoriano> [Consultado el 14 de julio de 2014].

13 “Usaid cerró cooperación económica”, en *El Universo*. 17 de diciembre de 2013. Disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/12/17/nota/1928241/usaid-cerro-cooperacion-economica> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Más de USD 200 mil dólares fueron canalizados desde la NED para influir directamente sobre las leyes y debates en la Asamblea Nacional del Ecuador, donde existe una mayoría que apoya al gobierno actual. Otros USD 157.896 fueron entregados a una ONG para “alentar el liderazgo juvenil, los valores democráticos y el espíritu empresarial” (National Endowment for Democracy, 2013). Según la NED, este proyecto buscaba “promover la democracia, la participación ciudadana, y el libre mercado y el liderazgo entre los jóvenes” (National Endowment for Democracy, 2013). En un país en donde el gobierno, apoyado por la mayoría, promueve un modelo fundamentado en conceptos socialistas, las agencias estadounidenses y sus contrapartes en Ecuador buscaban fomentar el modelo capitalista, neoliberal y de libre mercado que ya había causado graves daños económicos, políticos y sociales durante la década anterior.

El grupo Fundamedios, ONG crítica a las políticas del presidente Correa y con amplio financiamiento y asesoría desde Washington, recibió USD 75.000 por parte de la NED en 2013 para “defender y proteger a los periodistas y la libertad de expresión” en Ecuador (National Endowment for Democracy, 2013). Esta organización, parecida a la ONG que fue creada en Venezuela por la NED y USAID, Espacio Público, realiza un trabajo de denuncia parcializada en contra del gobierno, intentando proyectar la percepción de un país sin libre expresión (Golinger, 2014).

Todo estos millones de dólares de la USAID y la NED, además de otras agencias externas que financian ONG y campañas opositoras en el Ecuador, fomentan y alimentan conflictos en el país. La táctica de subversión a través de las ONG y la llamada “sociedad civil” forma parte de una estrategia más amplia de debilitamiento del Estado o del líder del país, de manera paulatina, y con el objetivo de neutralizar su base de apoyo y, finalmente, de derrotarlo.

EL GOLPE SUAVE

Una “revolución de colores”, un golpe suave, un *coup d'état* o, simplemente, un cambio de régimen: no existe duda alguna de que detrás de la estrategia de la supuesta “no violencia” o de la “promoción de la democracia” están los intereses de Washington. Fue en el año 1983 que este concepto fue creado y que luego fue instalado en gobiernos subordinados al poder imperial desde Suramérica hasta el Cáucaso, en Asia. A través de la creación de una serie de “fundaciones” cuasi-privadas, como el Instituto Albert Einstein (AEI), la National Endowment for Democracy (NED), el Instituto Republicano Internacional (IRI), el Instituto Demócrata Nacional (NDI) y Freedom House, entre otras, los Estados Unidos comenzaron a entregar financiamiento y asesoría estratégica a partidos políticos y organizaciones sociales que promovían su agenda en países con gobiernos no alineados a los intereses estratégicos de Washington (Meysan, 2005).

Alrededor de todas estas “fundaciones” siempre está la USAID que hoy en día funciona como parte del eje de seguridad y defensa de Washington. El Pentágono se encarga de las acciones militares tradicionales, el Departamento de Estado ejerce la diplomacia y la USAID penetra, infiltra y controla a las poblaciones civiles. La USAID opera para promover los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos en casi todo el planeta. Sus departamentos dedicados a transición, reconstrucción, gerencia de conflictos, desarrollo económico, gobernabilidad y democracia son los principales viaductos a través de los cuales filtran los miles de millones de dólares que desde Washington se envían a los partidos políticos, ONG, grupos juveniles y sociales que promueven sus intereses en el mundo. En cualquier país donde ha habido un golpe de Estado, una “revolución de colores” o un cambio de régimen favorable a los intereses de Estados Unidos, se encuentra la USAID y su lluvia de dólares.

En los casos de Serbia (antes Yugoslavia), Ucrania, Georgia y Kirguistán, donde experimentaron por primera vez las estrategias de las “revoluciones de colores”, siempre hubo un factor en común: recursos estratégicos. Gas, petróleo, gaseoductos, oleoductos, bases militares, fronteras estratégicas: todos estos son factores presentes en estos países. Serbia tiene gas natural y petróleo; Georgia alberga bases militares de Rusia y de Estados Unidos y está en la vía de los gaseoductos más importantes del Medio Oriente hacia el mundo occidental; Ucrania está ubicada estratégicamente entre los productores más grandes de energía, entre Rusia y la región del Mar Caspio, y los consumidores en Eurasia; y Kirguistán tiene una frontera estratégica con China, bases militares de Rusia y Estados Unidos y también está ubicada en la vía de estos importantes gaseoductos que Washington y sus empresas del Complejo Militar Industrial quisieran controlar.

Aparte de la suma de intereses, dentro de esta estrategia hay un enfoque ideológico. Los movimientos detrás del golpe suave son principalmente anti-comunistas, anti-socialistas, pro-capitalistas y pro-imperialistas. Donde hay un gobierno con tendencia socialista anti-imperialista en un país con recursos estratégicos y naturales, sin duda habrá un plan de golpe suave para derrocarlo.

En todos los países donde se ha ejecutado esta estrategia, los grupos que la han dirigido emplean las mismas recetas. Involucran a estudiantes y a jóvenes para dar una cara fresca a su movimiento, y también para hacer más difícil el trabajo de las fuerzas de seguridad (a la hora de arrestar a un joven de 14 años por una acción ilegal en la calle, el Estado aparece como el ente represor). Asimismo, realizan un proceso de *marketing* para diseñar un logo del movimiento y/o un color que lo identifique: en Serbia fue el puño cerrado en blanco con negro

correspondiente al movimiento OTPOR¹⁴; en Ucrania, el mismo logo pero con el color naranja; en Georgia, también el mismo puño pero con fondo rosa; en Kirguistán, el logo de color rosado y, en Venezuela, en lugar del puño se utilizó la mano blanca con fondo negro. Se planifican las acciones en el país con cercanía a un proceso electoral, preparando una red de observadores, una organización electoral en paralelo como “Súmate”, en el caso de Venezuela (Serrano, 2006), y operaciones psicológicas para crear un escenario de fraude y de rechazo a los resultados en caso de perder. Utilizan el mismo material de formación del ideólogo anti-comunista estadounidense Gene Sharp y su Instituto Albert Einstein, y siempre reciben fondos y asesoría estratégica y política por parte de las agencias de Washington, incluyendo la USAID, la NED, el IRI, el NDI y Freedom House.

La estrategia consiste en un intento por debilitar y desorganizar los pilares del poder y por neutralizar a las fuerzas de seguridad, normalmente en el contexto de un proceso electoral. Según uno de los diseñadores de esta estrategia, el Coronel Robert Helvey, del Instituto Albert Einstein, el objetivo no sería el de destruir a las Fuerzas Armadas y los cuerpos policiales, sino reconvertirlos y convencerlos de abandonar al gobierno actual y hacerles entender que hay lugar para ellos en el hipotético gobierno del mañana (Helvey, 2013). Para ello, utilizan a los jóvenes con la finalidad de debilitar el ánimo de las fuerzas de seguridad, y para cambiar su sumisión al régimen. También realizan contactos con los militares para negociar, ejecutando operaciones psicológicas en su contra. Según Srdja Popovic, uno de los fundadores del movimiento OTPOR en Serbia, Helvey les enseñó “cómo seleccionar personas dentro del sistema, como algunos policías, y constantemente mandarles el mensaje de que todos somos víctimas, tanto ellos como nosotros, porque no es el trabajo de la policía arrestar a un niño de 13 años, por ejemplo” (A Force More Powerful, 2000).

Esta estrategia está dirigida sobre todo hacia las Fuerzas Armadas, la policía, los funcionarios públicos y el público en general, a través de una guerra psicológica, la subversión y una presencia en la calle que da la impresión de un inminente estallido social.

CASO VENEZUELA: GOLPE SUAVE

Fue en el año 2003 que el Instituto Albert Einstein (IAE) tocó terreno en Venezuela por primera vez. Un viaje realizado por el Coronel Robert Helvey y otro funcionario del Instituto, Chris Miller, tuvo lugar en abril de 2003 durante 9 días. El objetivo de la consulta fue suministrar

¹⁴ “La internacional secreta que socava las dictaduras del Este”, en *La Fogata*. Abril 2012. Disponible en http://www.lafogata.org/04euro/euro12/eu_inter.htm [Consultado el 14 de julio de 2014].

a miembros de la oposición venezolana la capacidad de desarrollar una estrategia basada en las técnicas del golpe suave para “restaurar la democracia” en Venezuela (Meyssan, 2005). Según el informe anual de 2004 del Instituto Albert Einstein¹⁵, los participantes de dicho taller incluían miembros de partidos políticos y sindicatos, líderes de ONG y otros activistas, y fue patrocinado por la organización Ofensiva Ciudadana. Algunos participantes, como el opositor Robert Alonso, han admitido que de las enseñanzas del taller y de la asesoría del Coronel Helvey y de Gene Sharp, nacieron las “guarimbas”: las acciones violentas de calle que en principio tenían como objetivo la interrupción del referéndum revocatorio de 2004 y la creación de un alto nivel de caos y desestabilización en el país.

En marzo de 2005 se retomó el contacto entre la oposición venezolana y el IAE, cuando en la sede del Instituto en Boston se realizó un taller de estrategia, habiendo sido éste el momento en que comenzó el trabajo con los estudiantes y jóvenes venezolanos. Con este fin trajeron a dos de los dirigentes de OTPOR de Serbia, Slobodan Dinovic e Ivan Marovic, para enseñar a los estudiantes venezolanos cómo debilitar y desorganizar al poder y cómo construir y manejar su movimiento (Ciccariello-Maher, 2008). Al mismo tiempo, el financiamiento de la USAID, el IRI, el NDI y la NED estaba aumentando en el país. Por cierto, en 2004 la fundación estadounidense conocida por sus vínculos con la CIA, Freedom House, llegó a Venezuela, financiada por la USAID, para apoyar a los medios privados con la preparación de operaciones psicológicas (Bigwood, 2012).

En diciembre de 2006, el movimiento estudiantil entrenado por Gene Sharp, el Coronel Helvey y los jóvenes expertos de OTPOR, se estrenó con el Plan V durante el proceso de las elecciones presidenciales. Pero todavía no tenían suficiente presencia en la calle y aún no habían perfeccionado las técnicas del golpe suave. Además, la situación electoral no les favorecía, pues la ventaja del presidente Chávez sobre el candidato de oposición Manuel Rosales era demasiada como para poder declarar fraude con legitimidad. No fue sino hasta abril de 2007, con la excusa de la no renovación de la licencia del canal de televisión RCTV, que los jóvenes entrenados por el IAE y OTPOR lograron ejecutar la primera fase de su plan. Nació así el movimiento estudiantil “Manos Blancas”, con el joven dirigente Yon Goicoechea, uno de los seleccionados estudiosos de las técnicas de Sharp, a la cabeza (Golinger, 2010).

Pero poco después, con Goicoechea ya dejando de ser estudiante para convertirse en un dirigente político de Primero Justicia¹⁶, las agencias estadounidenses vieron la necesidad de

¹⁶ Yon Goicoechea se une a las filas de Primero Justicia. 14 de diciembre de 2008. Disponible en http://www.primerojusticia.org.ve/cms/index.php?option=com_flexicontent&view=item&cid=149:noticias&tid=369:yon-goicoechea-se-une-a-las-filas-de-primerojusticia&Itemid=468 [Consultado el 14 de julio de 2014].

entrenar nuevas caras, y fueron seleccionados y enviados cuatro estudiantes venezolanos a Belgrado en octubre 2007 para recibir un entrenamiento intensivo con los expertos de OTPOR. A su regreso a Venezuela, su trabajo consistió en activar el movimiento opositor contra la reforma constitucional que proponía el presidente Hugo Chávez.

Mientras los estudiantes entrenados por las agencias de Washington ensayaban sus técnicas de golpe suave, creando caos en las calles y disturbios constantes, e intentando provocar la represión del Estado, Freedom House, la NED, IRI, NDI y la USAID siguieron aumentando el financiamiento a las principales ONG y partidos políticos de la oposición, como Súmate, Ciudadanía Activa, Sinergia, CEDICE, Liderazgo y Visión, Radar de los Barrios, Acción Campesina, CESAP, Consorcio Justicia, Primero Justicia, Un Nuevo Tiempo, AD y COPEI. Incluso, financiaban y dirigían programas de formación de líderes estudiantiles en centros académicos como la Universidad Metropolitana, la Universidad Católica Simón Bolívar y otras por todo el país¹⁷.

Su duro trabajo tuvo éxito en 2007 con la derrota, aunque por poco margen, de la reforma constitucional¹⁸. Como era de esperar, muchos de los líderes estudiantiles, confesos apolíticos en su momento, se incorporaron a los partidos políticos de oposición para asegurar futuros cargos, como Yon Goicoechea en la directiva de Primero Justicia, o luego fueron electos en cargos locales, como Stalin Gonzalez y Freddy Guevara, entre otros.

Cuando el presidente Chávez falleció en marzo de 2013 después de una dura batalla contra el cáncer, la oposición vio una nueva oportunidad para retomar el poder. Las elecciones presidenciales fueron celebradas el 14 de abril de 2013 en un ambiente extremadamente tenso y volátil. Nicolás Maduro, el sucesor escogido por Chávez, se postuló contra Henrique Capriles, quien meses antes, en octubre de 2012, había perdido la elección presidencial contra Chávez por 11 puntos¹⁹. Esta vez, sin embargo, los resultados fueron mucho más estrechos, con Maduro ganando por un margen de poco menos de 2 puntos²⁰. Capriles se negó a aceptar los

¹⁷ En documentos del Departamento de Estado de Estados Unidos, USAID y NED obtenidos por la autora bajo la Ley de Acceso a la Información en Estados Unidos.

¹⁸ *Wikileaks: Planeaban derrocar a Chávez con movimientos estudiantiles desde 2007*. 25 de febrero de 2014. Disponible en <http://elespiadigital.com/index.php/noticias/geoestrategia/4640-wikileaks-planeaban-derrocar-a-chavez-con-movimientos-estudiantiles-desde-2007> [Consultado el 14 de julio de 2014].

¹⁹ “Chávez logra un cuarto mandato como presidente para estar 20 años en el poder”, en *El País*. 7 de octubre de 2012. Disponible en http://internacional.elpais.com/internacional/2012/10/07/actualidad/1349633710_923402.html [Consultado el 15 de junio de 2014].

²⁰ Maduro ganó ajustadamente y Capriles no reconoció el resultado”, en *Télam*. 15 de abril de 2013. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201304/13986-comenzaron-en-venezuela-los-comicios-para-elegir-al-sucesor-de-chavez.html> [Consultado el 14 de julio de 2014].

resultados y llamó a sus partidarios a salir a las calles para protestar y “desgastar toda su rabia”. Durante los dos días posteriores a las elecciones, once seguidores del gobierno fueron asesinados por los militantes de Capriles (Defensoría del Pueblo, 2013). Fue un baño de sangre que no recibió atención en los medios internacionales; las víctimas no eran suficientemente importantes para alimentar sus matrices de opinión en contra del gobierno.

Mientras el año 2013 avanzaba, la crisis económica en el país se intensificaba y la vieja estrategia de acaparamiento de productos para provocar escasez y pánico entre la población había regresado. Productos de consumo básico desaparecieron de los mercados -papel higiénico, aceite para cocinar, leche en polvo, harina de maíz-, todas ellas cosas necesarias para la vida cotidiana en Venezuela²¹. La inflación empezó a acentuarse en tanto que la especulación ya se había disparado. Aunque una parte de esta situación estaba relacionada con el control cambiario de divisas para evitar la fuga de capitales, mucho tuvo que ver con el sabotaje. Una guerra económica total estaba en marcha en contra del gobierno del presidente Maduro²².

Los problemas persistieron durante todo el año 2013 y el descontento social creció. Cuando en diciembre de ese mismo año hubo nuevamente elecciones para las alcaldías, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que lideraba Maduro, tuvo una victoria contundente. 242 de 317 alcaldías fueron ganadas por el PSUV, mostrando que una sólida mayoría del país todavía apoyaba al gobierno²³.

A finales de diciembre, Maduro llamó a los gobernadores y alcaldes de oposición recién electos a una reunión en el palacio presidencial en un intento de diálogo y con el objetivo de crear un espacio de trabajo conjunto para mejorar la situación del país. La reunión fue generosamente recibida por la mayoría de los venezolanos²⁴. Sin embargo, extremistas como los opositores María Corina Machado y Leopoldo López vieron este encuentro como una amenaza a su objetivo de derrocar a Maduro antes de que terminara su mandato en 2019: empezaron a llamar a protestas en la calle y otras acciones contra el gobierno.

²¹ “En Venezuela escasean hasta el jabón y el papel higiénico”, en *El Tiempo*. 24 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12710453> [Consultado el 14 de julio de 2014].

²² “Claves para entender la ‘guerra económica’ en Venezuela”, en *Venezolana de Televisión*. 16 de enero de 2014. Disponible en <http://www.vtv.gob.ve/articulos/2014/01/16/claves-para-entender-la-guerra-economica-en-venezuela-video-9684.html> [Consultado el 15 de junio de 2014].

²³ *Consejo Nacional Electoral de Venezuela*. Disponible en http://www.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php [Consultado el 15 de junio de 2014].

²⁴ “Maduro convoca reunión con alcaldes y gobernadores de la oposición”, en *CNN en Español*. 16 de diciembre de 2013. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2013/12/16/expectativa-por-reunion-de-maduro-con-alcaldes-y-gobernadores-de-la-oposicion> [Consultado el 15 de junio de 2014].

En enero de 2014, cuando los venezolanos volvieron de sus vacaciones navideñas, las dificultades económicas continuaron. Maduro comenzó a tomar medidas enérgicas en contra de las empresas que violaban las leyes recién promulgadas para controlar los precios y frenar a la especulación. Hacia finales de enero el gobierno anunció nuevas medidas para el acceso a divisas que muchos percibieron como una devaluación de la moneda nacional, el bolívar. Los opositores usaron el momento para demandar la renuncia de Maduro. Para febrero, pequeños focos de protesta surgieron en diferentes partes del país, principalmente, en los sectores de clase media y alta.

Durante la celebración del Día Nacional de la Juventud, el 12 de febrero, mientras miles de personas marcharon pacíficamente para conmemorar los logros históricos de la juventud en la independencia de la nación, otro grupo impulsó una agenda diferente. La juventud opositora, compuesta de “estudiantes”, encabezó una marcha agresiva pidiendo la renuncia de Maduro que terminó en un violento enfrentamiento con las autoridades después de que los manifestantes destruyeran fachadas de edificios, incluyendo la oficina del Fiscal General, y lanzaran objetos contra la policía y la guardia nacional, utilizando bombas molotov para quemar bienes y bloquear el tránsito. Los enfrentamientos causaron tres muertos y varios heridos²⁵.

El líder de la protesta violenta, Leopoldo López, pasó a la clandestinidad después de la confrontación, cuando fue emitida una orden de arresto contra él debido a su rol en los eventos mortales y a sus llamados públicos para derrocar al presidente. Días más tarde, después de un show que incluyó la transmisión de videos “desde la clandestinidad”²⁶, López convocó a otra marcha y aprovechó el evento para entregarse a las autoridades. Fue detenido para ser interrogado y enjuiciado, con todos sus derechos garantizados por el Estado²⁷.

Las violentas protestas continuaron durante el primer semestre del año, causando varias muertes adicionales, decenas de heridos y la destrucción de la propiedad pública²⁸. Medios interna-

²⁵ “Tensión en Venezuela en medio de ola de protestas”, en *CNN en Español*. 12 de febrero de 2014. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2014/02/12/tension-en-venezuela-en-medio-de-marcha-nacional-y-ola-de-protestas/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

²⁶ “Apareció Leopoldo López desde la clandestinidad y llamó a marchar el martes”, en *El Observador*. 16 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.elobservador.com.uy/noticia/271877/aparecio-leopoldo-lopez-desde-la-clandestinidad-y-llamo-a-marchar-el-martes/> [Consultado el 14 de julio de 2014].

²⁷ “El opositor Leopoldo López se entrega a la Guardia Nacional venezolana en una plaza caraqueña”, en *El Mundo*. 18 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/18/530399ab268e3e73528b4580.html> [Consultado el 15 de junio de 2014].

²⁸ “Conozca los 41 fallecidos por la protestas violentas opositoras en Venezuela”, en *Alba Ciudad*. 14 de abril de 2014. Disponible en <http://albaciedad.org/wp/index.php/2014/04/conozca-los-26-fallecidos-a-un-mes-del-inicio-de-las-protestas-opositoras-la-gran-mayoria-son-victimas-de-las-barricadas/> [Consultado el 14 de julio de 2014].

cionales presentaron a los manifestantes opositores en Venezuela como víctimas de la represión estatal. Incluso algunas celebridades, como Cher²⁹ y Paris Hilton³⁰, fueron arrastradas en una falsa histeria, pidiendo la libertad de los venezolanos de una “dictadura brutal”. Si bien no hay duda de que un número significativo de manifestantes en las marchas más grandes que ha hecho la oposición ha protestado pacíficamente, la fuerza impulsora detrás de esas demandas era un plan violento para derrocar a un gobierno democrático. López, quien había declarado públicamente su orgullo por su papel en el golpe de abril de 2002 contra Hugo Chávez³¹, continuó pidiendo a sus seguidores que se mantuvieran en la calle contra la “dictadura” venezolana.

Mientras decenas de gobiernos y organizaciones internacionales, entre ellas la UNASUR y el MERCOSUR, expresaban su claro apoyo y solidaridad con el gobierno venezolano y con el presidente Maduro³², Washington se apresuró a respaldar a los manifestantes de la oposición y a exigir la liberación de todos los detenidos durante las marchas. Hasta el gobierno de Obama amenazó al presidente Maduro con consecuencias internacionales si Leopoldo López era detenido³³. A raíz de la primera ola de violentas protestas, Maduro expulsó a tres diplomáticos de la Embajada de Estados Unidos en Caracas, acusándolos de reclutar estudiantes en Venezuela para participar en la desestabilización del país³⁴.

Siguiendo el plan del golpe suave, el Congreso de Estados Unidos solicitó sanciones contra Venezuela para castigar al presidente Maduro y a su gobierno e intentar aislarlo a nivel internacional³⁵. También aprobó un fondo adicional de 15 millones de dólares para los grupos

29 “Cher asegura estar ‘extremadamente triste’ por Leopoldo Lopez”, en *El Universal*. 19 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.eluniversal.com/arte-y-entretenimiento/140219/cher-asegura-estar-extremadamente-triste-por-leopoldo-lopez> [Consultado el 15 de junio de 2014].

30 “Paris Hilton está ‘rezando por la paz en Venezuela’”, en *Últimas Noticias*. 20 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.ultimasnoticias.com.ve/noticias/chevere/espectaculos/paris-hilton-esta-rezando-por-la-paz-de-venezuela.aspx> [Consultado el 14 de julio de 2014].

31 “Leopoldo López orgulloso del golpe de Estado de 2002”, en *YVKE Mundial*. 11 de abril de 2012. Disponible en <http://www.radio-mundial.com.ve/article/leopoldo-lopez-orgulloso-del-golpe-de-estado-de-2002-video> [Consultado el 14 de julio de 2014].

32 “UNASUR y MERCOSUR apoyan al gobierno de Venezuela”, en *Voz del Pueblo Latinoamericano*. 17 de febrero de 2014. Disponible en <http://vozpueblo.com.wordpress.com/2014/02/17/unasur-y-mercosur-apoyan-al-gobierno-de-venezuela/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

33 “Maduro asegura que desde EEUU demandan no arrestar a Leopoldo López”, en *El Universal*. 16 de febrero de 2014. Disponible en <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/140216/maduro-asegura-que-desde-eeuu-demandan-no-arrestar-a-leopoldo-lopez> [Consultado el 15 de junio de 2014].

34 “Maduro expulsa de Venezuela a tres diplomáticos de EEUU”, en *CNN en Español*. 16 de febrero de 2014. Disponible en <http://cnnespanol.cnn.com/2014/02/16/venezuela-expulsa-a-tres-diplomaticos-de-estados-unidos-en-caracas/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

35 “Sanciones contra Venezuela por EEUU”, en *El Espectador*. 31 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/economia/sanciones-contra-venezuela-un-dilema-eeuu-ano-electoral-articulo-495749> [Consultado el 14 de julio de 2014].

opositores en Venezuela. El Presupuesto Nacional de Estados Unidos del año 2014 ya incluía 5 millones de dólares para los grupos de oposición en Venezuela (FY, 2014). Como en marzo de 2009 explicaba un cable del Departamento de Estado de la Embajada de Estados Unidos en Caracas, publicado por Wikileaks, “Sin nuestra asistencia continua, es posible que las organizaciones que ayudamos a crear (...) podrían ser forzadas a cerrar (...). Nuestro financiamiento a esas organizaciones es una línea de vida muy necesaria”³⁶.

EL GOLPE CONTINÚA

Con la elección de Barack Obama como presidente de Estados Unidos en 2008, millones alrededor del mundo respiraron con tranquilidad, cayendo bajo la tramposa y seductora campaña mediática que lo presentaba como un hombre de “cambio”. Pero para América Latina, esa imagen de un Obama sonriente, tendiendo su mano a todos, cambió rápidamente a la de un hombre que de manera simple seguía impulsando las políticas imperiales contra los pueblos del mundo.

El golpe de Estado en Honduras en junio de 2009 fue la primera señal. Aunque muchos se resistían a aceptarlo, Washington estaba detrás de la salida forzada de Manuel Zelaya del poder. Las mismas agencias financieras (USAID y NED), el Pentágono con su estratégica base militar en Soto Cano, y los mismos actores del Departamento de Estado y de la CIA, movieron sus piezas para ejecutar un cambio de régimen contra un gobierno inconveniente e incómodo para los intereses imperiales. La aplicación de la política “*smart power*” (“poder inteligente”) de Obama y de su entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, engañó a muchos y logró su objetivo: ganar suficiente tiempo para consolidar el golpe y no permitir el regreso de Zelaya al poder³⁷.

En octubre de 2009, el Obama sonriente autorizó la firma de un acuerdo militar con Colombia que permitía la expansión militarista más grande de toda la historia de Estados Unidos en América Latina. Uno de los documentos oficiales de la Fuerza Aérea de Estados Unidos explicaba que el uso de la base militar en Palanquero era para “combatir las constantes amenazas de los gobiernos anti-estadounidenses en la región” (Golinger, 2009).

³⁶ “Venezuela: Embajada de EEUU entregó 10 millones de dólares en 2009 a la oposición venezolana”, en *Telesur*. 30 de junio de 2011. Disponible en <http://prensaislamica.com/?p=3395> [Consultado el 14 de julio de 2014].

³⁷ “Honduras: el primer golpe de Estado del gobierno de Obama”, en *Internationalist*. Agosto 2009. Disponible en <http://www.internationalist.org/hondurasgolpeobama0908.html> [Consultado el 14 de julio de 2014].

Frente al nacimiento de una época de independencia, unión y soberanía en América Latina, con la creación de nuevas organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Washington sigue intentando recuperar su poder, influencia y dominación en la región. No acepta la pérdida de control sobre su “patio trasero”.

El financiamiento multimillonario a las ONG y grupos políticos que promueven la desestabilización y los golpes suaves contra gobiernos progresistas en la región, y la brutal campaña mediática que intenta proyectar a estos regímenes como dictaduras, ha dado lugar a una reconstitución de la derecha latinoamericana, la que busca retomar el poder en las zonas estratégicas. La historia indica que quienes están detrás de esta agresión permanente no descansarán hasta lograr su objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

A Force More Powerful (2000) Documental.

Agee, Phillip (2005) *Former CIA Agent Tells: How US Infiltrates “Civil Societ” to Overthrow Governments*. Disponible en <http://www.informationclearinghouse.info/article4332.htm> [Consultado el 14 de julio de 2014].

Bigwood, Jeremy (2012) *Freedom House in Venezuela*. Disponible en <http://www.questia.com/magazine/1P3-2867784971/freedom-house-in-venezuela> [Consultado el 14 de julio de 2014].

Britto García, Luis (2012) *Dictadura mediática en Venezuela*. Disponible en <http://www.minci.gob.ve/2012/06/dictadura-mediatica-en-venezuela-luis-britto-garcia/> [Consultado el 14 de julio de 2014].

Ciccariello-Maher, George (2008) *AEI and Venezuela: Einstein Turns in His Grave*. Disponible en <http://www.counterpunch.org/2008/04/16/einstein-turns-in-his-grave/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Defensoría del Pueblo, Venezuela (2013) 15-A-2013: *Del desconocimiento de los resultados electorales a la violencia fascista en Venezuela*. Caracas, Venezuela. Defensoría del Pueblo.

FY (2012) *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. US Department of State. Disponible en <http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2012cbj/pdf/> [Consultado el 15 de junio de 2014].

FY (2014) *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*. US Department of State. Disponible en <http://www.state.gov/f/releases/iab/fy2014cbj> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Golinger, Eva (2006) *El Código Chávez: Descifrando la injerencia de Estados Unidos en Venezuela*. Caracas, Venezuela, Monte Ávila Editores.

Golinger, Eva (2009) *Documento oficial de la Fuerza Aérea de EEUU revela las verdaderas intenciones detrás del Acuerdo Militar con Colombia*. Disponible en <http://www.aporrea.org/tiburon/a89582.html> [Consultado el 30 de junio de 2014].

Golinger, Eva (2010) *Usaid detrás de los “Manos Blancas”*. Disponible en <http://www.aporrea.org/ddhh/a94988.html> [Consultado el 30 de junio de 2014].

Golinger, Eva (2014) *Sigue la mano sucia de la NED en Venezuela*. Disponible en http://actualidad.rt.com/expertos/eva_golinger/view/125973-mano-sucia-ned-venezuela [Consultado el 14 de julio de 2014].

Helvey, Robert L. (2013) “On Strategic Non-Violent Conflict: Thinking about the Fundamentals”, en *Albert Einstein Institution*. Disponible en <http://www.aeinstein.org/wp-content/uploads/2013/09/OSNC.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2014].

López Maya, Margarita (2002) *El golpe de Estado del 11 de abril en Venezuela y sus causas*. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99617938001> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Meyssan, Thierry (2004) *Golpe de Estado en Haití*. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article120678.html> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Meyssan, Thierry (2005) *La Albert Einstein Institution: no violencia según la CIA*. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article123805.html> [Consultado el 15 de junio de 2014].

National Endowment for Democracy (2010) *Annual Report 2010*. Disponible en www.ned.org [Consultado el 05 de mayo de 2011].

National Endowment for Democracy (2013) *Annual Report 2013 – Ecuador*. Disponible en <http://www.ned.org/where-we-work/latin-america-and-caribbean/ecuador> [Consultado el 8 de junio de 2014].

Serrano, Pascual (2006) *Una ONG financiada por Estados Unidos organizará unas primarias en Venezuela para elegir candidato presidencial contra Chávez*. Disponible en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=34498> [Consultado el 10 de junio de 2014].

United States Department of State (2010) *Foreign Operations Budget*. Disponible en <http://www.state.gov/documents/organization/123415.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) *Injerencia de los Estados Unidos en Bolivia: Documentos desclasificados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos*. Disponible en <http://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/desclasificados.pdf> [Consultado el 15 de junio de 2014].

Villegas, Ernesto (2009) *Abril Golpe Adentro*. Caracas, Venezuela, Editorial Galac.

UNA APROXIMACIÓN HACIA LA GOBERNANZA DE RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹

Alicia Bárcena Ibarra

Bióloga, con una Maestría en Administración Pública por la Universidad de Harvard y con estudios de doctorado en economía en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeñó como Secretaria General Adjunta de Gestión en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, donde también ejerció como Coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ocupó el cargo de Secretaria Ejecutiva Adjunta y de Directora de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, previamente a asumir como Secretaria Ejecutiva de este organismo internacional en 2008.

RESUMEN:

América Latina y el Caribe constituye una región rica en recursos naturales, con beneficios asociados a mayores flujos de inversión, mayores recursos fiscales, oportunidades de trabajo e insumos para diversas industrias. Sin embargo, también se han generado conflictos sociales y medioambientales en torno al aprovechamiento de estas ganancias. Por ello, se requieren estudios en torno a sus formas de gobernanza, más aún, porque la preservación de estos recursos implica también políticas de defensa y de resguardo de los valores soberanos a nivel nacional y regional.

¹ La autora agradece la valiosa colaboración de la señora Vianka Aliaga Quiroga en la elaboración del presente artículo.

Palabras clave: Región, recursos naturales, gobernanza, soberanía, política fiscal.

ABSTRACT:

Latin America and the Caribbean is a region rich in natural resources, now benefiting from higher investment flows, greater fiscal resources, job opportunities and inputs for various industries. Nevertheless, social and environmental conflicts have arisen about how to reinvest these earnings. Because of this, studies are required to examine the ways to govern these resources, all the more so because preserving them also entails national and regional policies for defending and safeguarding sovereign values.

Keywords: Region, natural resources, governance, sovereignty, fiscal policy

¿POR QUÉ ABORDAR LA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA REGIÓN?

América Latina y el Caribe es una región rica en recursos naturales. Los ejemplos son numerosos. En minería, Chile es el mayor productor mundial de cobre; Brasil es el tercer productor mundial de hierro; México es el primer productor de plata y el quinto de molibdeno y de plomo de mina; Perú se ubica entre los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo; el Estado Plurinacional de Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto productor de plata; Colombia es el séptimo productor de níquel refinado, el primero de esmeraldas y el décimo de carbón; Cuba es el octavo productor de níquel de mina; y Jamaica, el séptimo productor de bauxita. En materia energética, América Latina y el Caribe fue en 2012 la segunda región con mayores reservas petroleras probadas (después de Oriente Medio), equivalentes a un 20% del total, las que se concentran en un 88% en la República Bolivariana de Venezuela (CEPAL, 2014a).

América Latina y el Caribe es también una destacada potencia agrícola, pues concentra el 52% de la producción mundial de soja, el 16% de la de carne y maíz, y el 11% de la de leche. Asimismo, posee un tercio de las reservas mundiales de agua dulce y un 15% de la superficie agrícola mundial. Por otra parte, la región posee una gran reserva de biodiversidad, principalmente, en la Amazonia. Seis de los 17 países denominados “megadiversos” en el mundo pertenecen a la región: Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

Sin duda, los recursos naturales juegan un rol importante en el desarrollo económico de la región, sobre todo, en los últimos años. Los beneficios han estado asociados a mayores flujos de

inversión, mayores recursos fiscales, oportunidades de trabajo así como ser fuente de insumos para otras industrias. Sin embargo, también han generado conflictos sociales y medioambientales en torno a la distribución de los recursos, etc.

El principal desafío de la región está en lograr más igualdad con un desarrollo sostenible. Ello sólo se logrará con la superación de la heterogeneidad estructural. Por ello, si bien la región no puede desconocer su ventaja comparativa en recursos naturales, tampoco puede ignorar los riesgos implícitos de un desarrollo basado en la dependencia de los sectores primarios. Se plantea así lograr una sinergia entre el avance hacia una estructura productiva más diversificada, que incorpore cambios técnicos y genere empleo de calidad en pos de un desarrollo con igualdad y oportunidades para todos, y el aprovechamiento de los recursos en los que es abundante. Esta complementariedad debe ir acompañada de una adecuada gobernanza que permita manejar los desafíos fiscales, regulatorios, macroeconómicos y de inversión pública que son necesarios para lograr la trayectoria virtuosa del cambio estructural.

La gobernanza de los recursos naturales comprende el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de aquellos para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sustentabilidad. Indudablemente, esto comprende un conjunto amplio de desafíos de política y capacidad de gestión pública (Acquatella *et al.*, 2012). Un tema pendiente en la región es revisar y fortalecer la institucionalidad, los marcos regulatorios y los instrumentos que permitan maximizar la contribución de los recursos naturales al desarrollo regional. Esto incluye el manejo de las rentas públicas derivadas de la explotación de estos recursos, que recibe el Estado a través del régimen tributario, y su distribución entre distintos actores y niveles de gobierno. Es preciso crear mecanismos que permitan asegurar la inversión eficiente de estas rentas para sentar las bases de un proceso de desarrollo sostenible y el respeto de los derechos de las personas de la región (CEPAL, 2013a). La histórica importancia de los recursos naturales en América Latina y el Caribe hace de la discusión de su gobernanza un tema relevante no sólo en la actual coyuntura sino de manera permanente en la región.

RELEVANCIA DE LA EXPLOTACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La significativa influencia de los recursos naturales en la región ha sido ampliamente analizada. Esta puede graficarse en su participación en las exportaciones, los polos atractivos para la inversión extranjera directa, la rentabilidad de la explotación de estos recursos y la importancia de los mismos en las arcas fiscales de varios países de la región. A pesar de esta constante

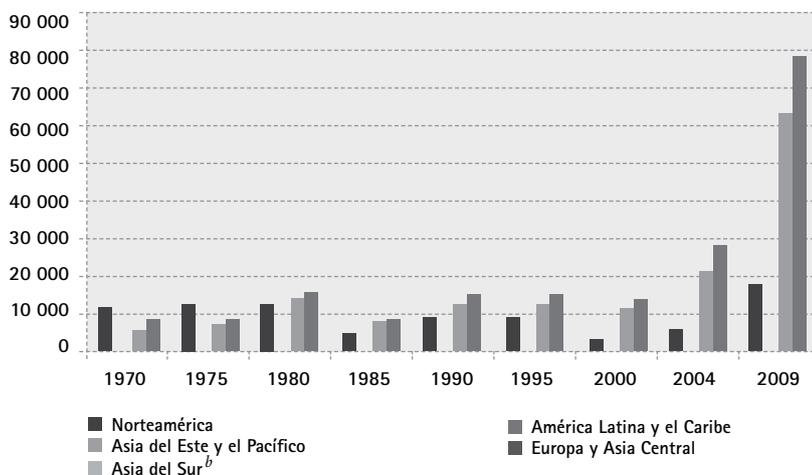
en el tiempo, los recursos naturales han recobrado brillo debido al auge mundial de precios de productos básicos derivado de la expansión de China y de otras economías emergentes.

En América Latina y el Caribe la renta agregada del sector minero experimentó un fuerte crecimiento durante el último ciclo de auge en el precio internacional de los metales 2003-2012. De hecho y a nivel mundial, fue en esta región donde la renta del sector minero creció más durante este mismo período, en comparación con otras regiones mineras (Gráfico N° 1). Este proceso desencadenó un vertiginoso crecimiento de las inversiones de exploración minera en América Latina y el Caribe, que se convirtió en uno de los principales destinos de la exploración minera mundial durante la última década.

Gráfico N° 1

Renta del sector minero en las principales regiones mineras del mundo 1980-2009^a

(En millones de US\$ de 2005)



^a La Renta minera es estimada como el valor de la producción al precio internacional menos los costos de producción en boca de mina, para una canasta de 10 minerales: estaño, oro, plomo, zinc, hierro, cobre, níquel, plata, bauxita y fosfato.

^b El dato del año 2009 de Asia del Este y el Pacífico corresponde al año 2006.

Fuente: Acquatella *et al.* (2012).

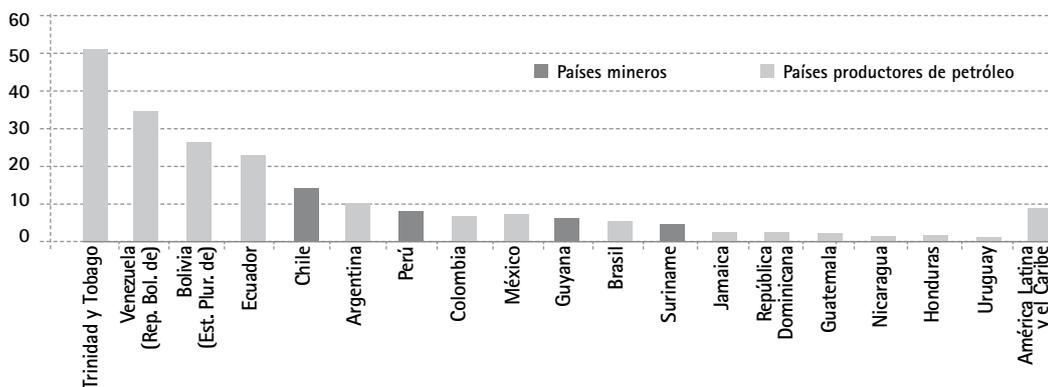
Las empresas transnacionales también se han beneficiado de la rentabilidad de los sectores de extracción de materias primas. El Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Perú y República Dominicana, por ejemplo, han registrado una rentabilidad de la IED recibida superior

al 10% en promedio durante los últimos cinco años, cuando el conjunto de la región se situó en una rentabilidad de 7,8% (CEPAL, 2013b). En Uruguay, la renta de la IED ha crecido en la última década, especialmente, en el área forestal (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2

América Latina y el Caribe: renta media de recursos naturales, 2003-2010

(En porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL (2013b).

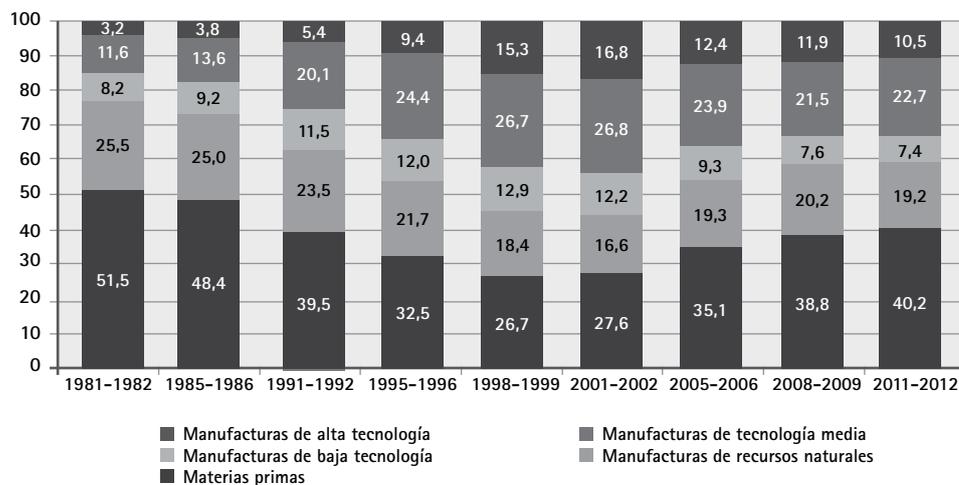
La composición sectorial de la IED captada por América Latina y el Caribe resulta de particular importancia ya que estaría marcando en qué medida estas inversiones tienden a transformar la estructura productiva de la región o, por el contrario, a reforzar los patrones de especialización vigentes. El sector minero, principalmente, confirma la heterogeneidad estructural de la región. Es un sector altamente productivo e intenso en capital y, en algunos países, puntal de los avances tecnológicos sectoriales. Sin embargo, es un sector extractivo principalmente orientado a la exportación de mineral con bajo valor agregado y que, por lo tanto, genera escasos encadenamientos con otros sectores productivos y con el resto de las actividades económicas al interior de los países, o hacia el resto de la región.

La poca intensidad en mano de obra de estos sectores también se ve reflejada en la IED. La IED que se dirige a las actividades mineras (incluido el petróleo) crea un puesto de trabajo por cada 2 millones de dólares. En el resto de las actividades intensivas en recursos naturales (excluidos los alimentos) generan dos puestos por cada millón de dólares de inversión (CEPAL, 2013b).

Esta abundante dotación de recursos naturales se ve reflejada en la estructura exportadora de la región que sigue concentrada en la exportación de materias primas. De hecho, como ilustra el Gráfico N° 3, durante el último ciclo de auge de precios entre 2000 y 2012 la participación de las materias primas en las exportaciones totales de la región aumentó de 27,6% a 40,2%, reforzando el patrón primario-exportador. Si bien han existido esfuerzos por diversificar las exportaciones de la región, la estructura de las mismas sigue concentrada en los productos básicos.

Gráfico N° 3

América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por nivel de intensidad tecnológica, 1981-2012
(En porcentajes del total)

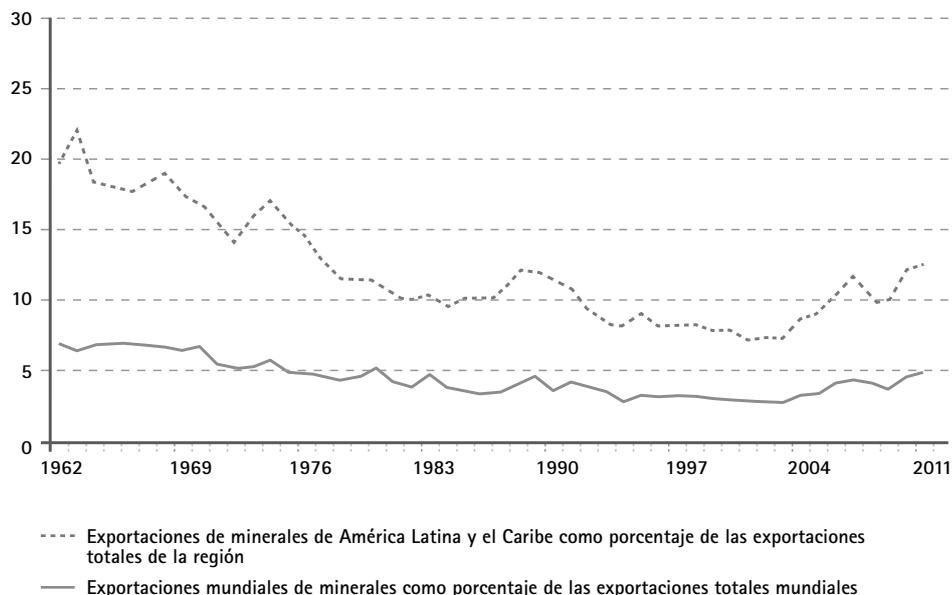


Fuente: División de Comercio e Integración Internacional, CEPAL.

El crecimiento de la participación de las exportaciones de minerales en el total de las exportaciones de la región durante la última década refleja claramente esta tendencia. En la región, las exportaciones del sector minero representan algo más del 10% del total de las exportaciones de la región al mundo, mientras que a nivel mundial sólo alcanzan el 5% en promedio. El Gráfico N° 4 muestra que la alta participación de las exportaciones mineras es una tendencia histórica en la región que venía reduciéndose consistentemente desde los años '60 y que, sin embargo, ha vuelto a incrementarse en los últimos tiempos a raíz del auge en el precio internacional de los metales a partir de 2003.

Gráfico N° 4

América Latina y el Caribe y el mundo: participación de las exportaciones de minerales en las exportaciones totales, 1962-2011 (En porcentajes)

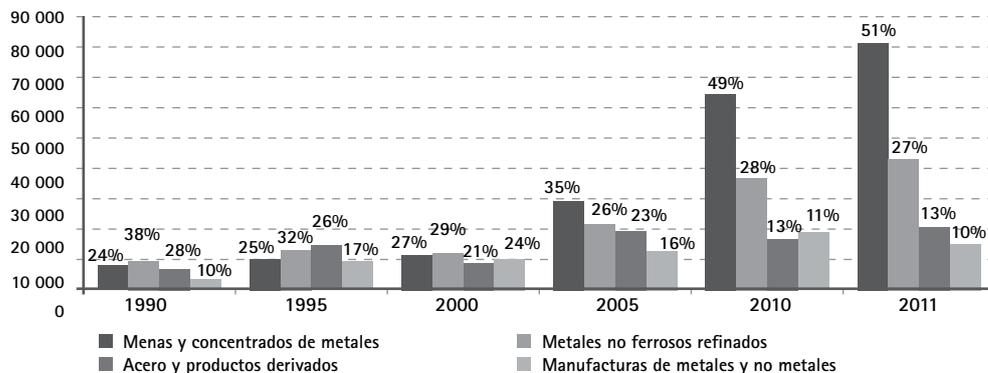


Fuente: CEPAL (2013a).

Este “boom” de exportaciones mineras en la región estimuló principalmente la exportación de menas y concentrados, es decir, minerales en etapas muy primarias que en 2011 constituyen el 51% de las exportaciones mineras totales. Por el contrario, no se registró un crecimiento similar en las exportaciones de los rubros con mayor incorporación de valor agregado como son las manufacturas de metales y no metales, las que si bien subieron magramente el valor corriente en dólares en términos de su aporte al total de las exportaciones mineras éste se redujo severamente, pasando de representar el 24% en 2000, al 10% en 2011 (Gráfico N° 5). Este proceso muestra la primarización de las exportaciones incluso al interior de este sector.

Gráfico N° 5

América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones de minerales primarios y manufacturas de minerales, 1990-2011 (En millones de dólares de 2005)



Fuente: CEPAL (2013a).

Esta realidad ha permitido que el auge de precios de productos básicos que se inició hace casi quince años se tradujera en un mayor crecimiento económico de la región vinculado a una más alta inversión y exportación de estos sectores, junto con saldos positivos de la cuenta corriente, incremento de los ingresos fiscales y mayores reservas internacionales (Gráficos N° 6 y N° 7).

Gráfico N° 6

América Latina (19 países): indicadores fiscales del gobierno central, 2000-2013 (En porcentajes del PIB)

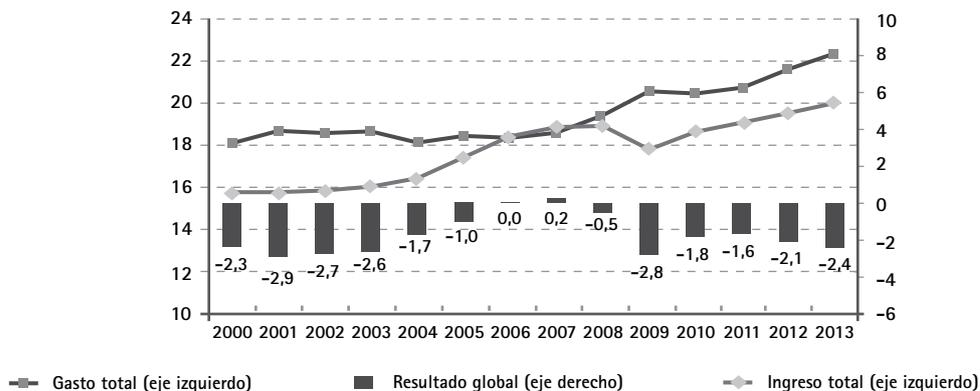
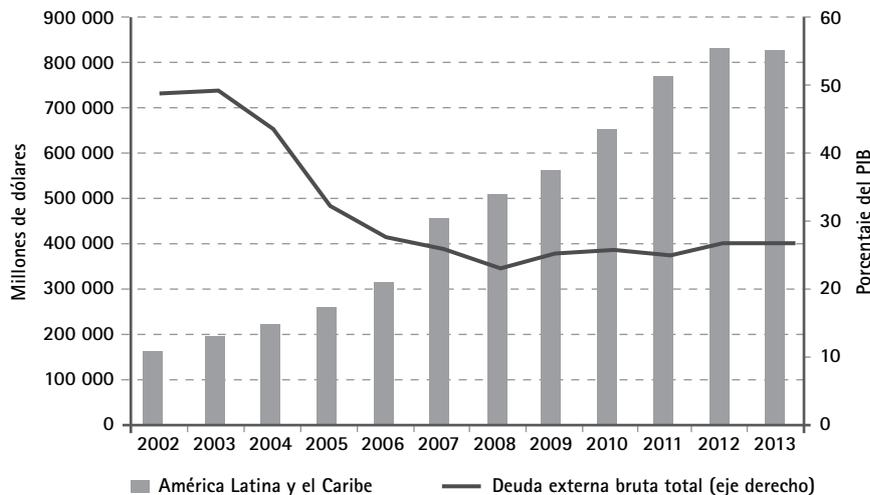


Gráfico N° 7
Reservas internacionales brutas y deuda externa bruta total



Fuente: Comisión Económica América Latina y el Caribe (CEPAL). Sobre la base de cifras oficiales.

Más aún, durante la crisis financiera internacional, América Latina demostró los beneficios de contar con la capacidad de desplegar políticas anticíclicas que amortiguaron el impacto de la misma a partir del manejo de los ahorros fiscales captados durante el auge de precios registrado entre 2003 y 2008. Entre los instrumentos para lograrlo están los fondos de estabilización, como el de Chile, financiado con los ingresos excedentes de la exportación de cobre, o los de Colombia, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela, a partir de las rentas petroleras.

A pesar de estas ventajas que aprovechó la región, existe una amplia literatura relacionada con la llamada “maldición de los recursos naturales”, que afirma que aquellos países que los tienen en abundancia están sujetos a fenómenos que llevan a menores tasas de crecimiento y a mayor desigualdad. Se afirma también que este mayor ingreso de divisas implica una más alta vulnerabilidad a ciertos riesgos para el desarrollo a largo plazo, como por ejemplo:

- Una tendencia a la apreciación de la moneda nacional que abarata el precio de los bienes importados (la “enfermedad holandesa”), lo que tiene un impacto negativo en la industria nacional.

- La adopción de prácticas rentistas que desincentivan la puesta en marcha de políticas económicas que incidan en la ampliación de la base industrial del país, para generar mayores ingresos y empleo.
- El manejo de grandes rentas públicas en condiciones de debilidad institucional, poca transparencia y control social, puede derivar en la proliferación de corrupción administrativa y poca eficiencia en la asignación de las rentas y su inversión, lo que debilita las relaciones sociales.

Todos estos riesgos negativos llevarían, inevitablemente, a dos resultados: por una parte, a menores tasas de crecimiento que aquellos países que no poseen recursos naturales y, por otra, a una tendencia a la distribución desigual del ingreso nacional, lo que contribuiría a una mayor desigualdad social.

Sin embargo, existen corrientes de pensamiento económico que plantean que la maldición de los recursos naturales no existe *per se* ni es inevitable. Estas corrientes demuestran que, si bien los problemas arriba señalados existen, éstos pueden ser combatidos, contrarrestados y eliminados si se aplican políticas económicas y sociales adecuadas, en un marco institucional sólido y contando con una adecuada gobernanza de los sectores de recursos naturales.

De esta manera, la opción latinoamericana y caribeña no trataría de depender completamente de los recursos naturales ni de alejarse del todo de ellos, sino de desarrollar una institucionalidad sólida para hacer un manejo macroeconómico y fiscal adecuado de estas rentas en un horizonte de largo plazo. Esta institucionalidad debería ser capaz de resistir presiones políticas tendientes a que dichas rentas se orienten a gastos corrientes de corto plazo, en lugar de que se destinen a la inversión pública en educación, infraestructura, innovación tecnológica, política industrial y otras áreas que contribuyen a aumentar las capacidades productivas de largo plazo.

PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES

Los marcos legales de los países de la región tienden a coincidir en que los recursos naturales, renovables y no renovables, son propiedad del Estado e integran el dominio público. Su explotación no tendría que estar separada del interés nacional y del bien común y, por lo tanto, el Estado debería tener plena soberanía sobre los recursos naturales y poder fijar las diferentes condiciones de su explotación. Dentro de esta concepción, el Estado otorgaría derechos (en el caso de los recursos renovables, como el agua, que serían de uso) o conce-

siones (sobre los recursos naturales no renovables). El titular ejercería un derecho real sobre el uso o la concesión de los recursos naturales objeto de ese otorgamiento, que no implicaría la propiedad sobre ellos. Los bienes de dominio público deben tener un régimen especial conformado principalmente por los atributos de inalienabilidad e imprescriptibilidad, no siendo susceptibles de embargo.

Los diferentes alcances y definiciones del dominio del recurso y el carácter público o privado de su explotación generan distintas tensiones, específicas de cada tipo de explotación. Por ejemplo, la posible contradicción entre los objetivos de preservar el dinamismo de la inversión y a la vez lograr la progresiva participación del Estado en la renta económica (entendiéndose por progresividad la posibilidad de que exista una participación estatal proporcionalmente mayor durante los ciclos de auge del precio que generan rentas extraordinarias). Este conflicto se da tanto en el sector petrolero como en el minero. El grado de progresividad de la participación estatal depende de la regulación y de los esquemas de tributación, que son muy variados en la región, por lo que también son muy diferenciadas las participaciones de los Estados en la captación de la renta económica generada por estos sectores.

Otro tipo de tensión que surge de las distintas concepciones del dominio sobre los recursos naturales puede observarse en la competencia fiscal entre países para atraer capitales, generalmente, en forma de inversión extranjera directa. Parece necesaria una mayor coordinación y armonización del tratamiento fiscal y ambiental entre países receptores de inversión para evitar que el relajamiento de los instrumentos de las políticas –fiscal, en general, y tributaria, en particular– tenga un efecto perverso, estimulando la competencia fiscal entre países con objeto de atraer inversiones. Tal situación atentaría contra el logro de una explotación más sostenible de esos recursos y de una mayor participación pública en las rentas derivadas.

En esquemas en los que prevalece el dominio público de los recursos o en los que hay un dominio eminential, resulta clave el papel de los gobiernos en el diseño y aplicación de marcos regulatorios y fiscales, en el manejo macroeconómico, en la planificación estratégica, en la formulación e implementación de políticas públicas y en la gestión de conflictos socioambientales, entre otros aspectos. El desempeño de esas funciones requiere de innovación institucional y de un fortalecimiento de la capacidad de gestión pública para optimizar los beneficios sociales de la explotación de los recursos (CEPAL, 2013a y 2013b). Además, la propiedad pública de éstos da pie a una demanda de equidad intergeneracional, es decir, de un ordenamiento de la explotación y apropiación de los beneficios que preserve el valor del acervo de recursos para las generaciones futuras.

APROPIACIÓN POR PARTE DEL ESTADO DE LAS RENTAS DE LOS RECURSOS NATURALES EN LA REGIÓN

Durante el periodo de auge 2003-2010, nueve países analizados y especializados en la explotación de recursos naturales aumentaron la participación del Estado en las rentas económicas y en el aporte fiscal relativo de los sectores exportadores de estos recursos no renovables (minerales e hidrocarburos). El aporte de los recursos naturales en el ingreso fiscal total ha sido mayor al 30% en los países intensivos en hidrocarburos (Cuadro N° 1).

Cuadro N°1

América Latina y el Caribe (9 países): ingresos fiscales provenientes de la explotación de productos primarios, 1999-2001 y 2009-2011.

	1999 - 2001	2009 - 2011	1999 - 2001	2009 - 2011
	(en porcentajes del PIB)		(en porcentajes del ingreso total)	
Argentina	0,0	3,0	0,1	13,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,1	9,6	20,5	29,9
Chile	0,8	3,7	3,8	17,3
Colombia	1,2	2,4	10,2	16,2
Ecuador	6,3	13,5	30,8	34,5
México	6,1	7,5	31,2	32,5
Perú	0,2	1,6	1,2	9,3
Trinidad y Tobago	6,7	14,7	27,5	45,8
Venezuela (República Bolivariana de)	8,7	8,3	44,0	39,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

Nota: La cobertura corresponde al gobierno central en los casos de la Argentina, Chile, Colombia, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tobago, al gobierno general en el Estado Plurinacional de Bolivia, al sector público no financiero en el Ecuador y al sector público en México.

En los países de la región que poseen importantes dotaciones de recursos naturales no renovables, especialmente hidrocarburos, la forma más directa en la que los gobiernos se han apropiado de los ingresos por la exportación de productos básicos y los han transformado en recursos fiscales, ha sido mediante su participación en la explotación, ya sea mediante empresas públicas o por la participación accionaria (CAF, 2012). Dichas empresas suelen estar sometidas a un régimen tributario especial que puede consistir en pagos de alquileres o cánones, en impuestos adicionales para las empresas públicas o en impuestos especiales sobre la producción de un recurso.

Entre 2005 y 2012 las reformas legales más importantes dirigidas a asegurar el control público de los recursos naturales no renovables privilegiaron al sector de hidrocarburos e incluyeron su nacionalización a través de empresas mixtas en la República Bolivariana de Venezuela (entre 2005 y 2007), la nacionalización de hidrocarburos y la reestatización de la mina de estaño Huanani en el Estado Plurinacional de Bolivia (2006), la renegociación de contratos petroleros en el Ecuador con la estipulación de que el gobierno capturaría el 100% de los eventuales incrementos del precio del petróleo (2010), la expropiación del 51% de las acciones de YPF en la Argentina (2012), y la nacionalización de la mina de Colquirí (Oruro) en el Estado Plurinacional de Bolivia (2012).

Además, los gobiernos han establecido otros mecanismos de apropiación estatal, como el uso de regalías, habitualmente basadas en la producción, y los impuestos específicos (Cuadro N° 2). Esto ha sido especialmente importante en el sector de la minería, en donde la captación de recursos por la vía de la participación estatal en empresas ha sido de menor importancia relativa. Las regalías y los impuestos han permitido asegurar un pago mínimo por los recursos a los gobiernos, tanto nacionales como subnacionales, como ocurre en un número creciente de países donde se han introducido reformas en los sistemas de regalías, incluidos el Estado Plurinacional de Bolivia (2005), el Ecuador (2010), Colombia (2011) y Perú (2011). A su vez, en la mayoría de los casos se ha aplicado el tradicional impuesto a la renta con alícuotas diferenciales junto con otros gravámenes especiales, a menudo con tasas progresivas, sobre las empresas públicas o privadas dedicadas a la explotación de recursos no renovables, lo que se reforzó mediante reformas llevadas a cabo en Chile (2005), Perú (2011) y la República Bolivariana de Venezuela (2006, 2008 y 2011).

Cuadro N° 2

América Latina y el Caribe (10 países): características de los regímenes fiscales aplicados a los productos no renovables

Países y productos	Regalías (alícuotas)	Impuesto sobre la renta (alícuota general)	Otros impuestos sobre los ingresos (alícuotas)	Otros gravámenes	Participación pública
Argentina (petróleo y minería)	Del 12% al 15%, o un 5% para yacimientos marginales (petróleo) y del 0% al 3% (minería)	Impuesto a las ganancias: 35%		Derechos de exportación (del 25% al 45%, un 100% para hidrocarburos y del 5% al 10% para la minería) Impuesto sobre los combustibles líquidos, gas natural, gas oil, gas licuado, naftas y gas natural comprimido Canon minero	YPF (hidrocarburos)
Bolivia (Estado Plurinacional de) (hidrocarburos)	Regalías departamentales: 11% Regalías nacionales: compensatorias: 1% Regalías nacionales (Tesoro Nacional): 6%	Impuesto sobre las utilidades de las empresas (IUE): 25%	Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 12,5%	Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH): 32% Impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD)	YPFB (hidrocarburos)
Brasil (hidrocarburos)	10% del valor de producción (puede reducirse hasta el 5% en virtud del riesgo geológico y otros factores)	El impuesto sobre la renta es del 15%, más un recargo del 10% si los beneficios son superiores a 240.000 reales por año	Participaciones especiales: del 10% al 40% Impuesto a las utilidades - beneficiarios del exterior: 15% (o un 25% para pagos a paraísos fiscales)	Contribución social sobre el beneficio neto: 9% CIDE: 10%	Petrobras (hidrocarburos)
Chile (minería)		Impuesto sobre los ingresos de primera categoría: 20%	Impuesto sobre las remesas de utilidades: 35% Impuesto sobre remesas de intereses: 4% Impuesto especial del 40% sobre las utilidades (para empresas públicas)	Impuesto específico sobre la renta operacional de la actividad minera: tasas progresivas entre el 0,5% y el 14% Impuesto a las Fuerzas Armadas (Ley Reservada): un 10% sobre el retorno en moneda extranjera por la venta al exterior de la producción de cobre de CODELCO	CODELCO (cobre)
Colombia (petróleo y minería)	Del 8% al 25% (petróleo) y del 1% al 12% (minería)	Impuesto a las sociedades: 25% Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE): un 9% para el período 2013-2015 y posteriormente un 8%		Impuesto de transporte sobre oleoductos Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM Derechos económicos de la ANH	Ecopetrol (hidrocarburos)
Ecuador (petróleo)	Del 12,5% al 18,5% (de la producción bruta de petróleo crudo)	Impuesto sobre la renta: 23%	El Estado se reserva el 25% de los ingresos brutos del área del contrato	Participación laboral: el Estado recibe un 12% de las utilidades (destinado a los gobiernos autónomos descentralizados)	Petroecuador (hidrocarburos)
México (petróleo y minería)		Impuesto a los rendimientos petroleros (PEMEX): 30% Impuesto sobre la renta (ciertas empresas subsidiarias): 30%	Impuesto empresarial de tasa única (IETU) (ciertas empresas subsidiarias): 17,5%	Derechos sobre la minería Derechos sobre hidrocarburos Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS gasolina) Impuesto a la importación de mercancías	Pemex (hidrocarburos)
Perú (minería)	Del 1% al 12% sobre la utilidad operativa	Impuesto sobre la renta: 30%	Dividendos y distribución de utilidades: 4,1%	Impuesto especial a la minería (IEM): del 2% al 8,4% Gravamen especial a la minería (GEM): del 4% al 13,12% (sobre utilidad operativa)	
Trinidad y Tobago (petróleo)	Un 10% sobre ventas internas y un 12,5% sobre ventas al exterior	Impuesto sobre las utilidades: un 50% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Impuesto adicional sobre ventas de petróleo crudo (la tasa varía con el precio del petróleo) Impuesto para el fondo verde: un 0,1% de ingresos brutos	Impuesto adicional sobre la producción de petróleo Impuesto de desempleo: un 5% de las utilidades provenientes de la producción de petróleo	Petrotrin (hidrocarburos)
Venezuela (República Bolivariana de) (petróleo)	Un 30% del valor extraído	Impuesto sobre la renta petrolera (ISLR): 50%		Impuesto sobre precios extraordinarios Impuesto a la extracción de crudo Impuesto al registro de exportación	PDVSA (hidrocarburos)

Fuente: CEPAL (2013c).

La capacidad de estos instrumentos fiscales para capturar las rentas de los recursos mineros y de los hidrocarburos ha sido heterogénea (Cuadro N° 3). Esto se debe a las características de los sectores de cada país. En general, la capacidad de apropiación de las rentas ha estado estrechamente relacionada con la participación directa que ejerce el Estado sobre las actividades productivas a través de empresas públicas o mixtas. La mayor parte de las empresas analizadas en el sector de hidrocarburos corresponde a empresas con dominio estatal, en contraste con el sector minero, donde casi la totalidad de las empresas concesionarias son privadas, con la excepción de CODELCO, la empresa de dominio estatal de Chile.

Cuadro N° 3

	Ingresos fiscales por minería como porcentaje de la renta minera			Proporción de los ingresos fiscales por hidrocarburos en la renta económica de hidrocarburos		
	2000-2003	2004-2009	2010-2012	2000-2003	2004-2009	2010-2012
Argentina	-	56,0	25,8	30,9	22,1	33,6
Bolivia (Estado plurinacional de)	-	27,1	24,5	47,1	60,8	62,6
Brasil	8,9	3,5	4,3	32,7	34,3	36,8
Chile	14,4	35,7	25,9	-	-	-
Colombia	23,3	22,9	15,7	25,6	36,5	41,6
Ecuador	-	27,4	18,4	38,4	32,3	61,9
Guatemala	-	12,2	10,8	-	-	-
México	-	29,5	15,3	63,7	68,1	78,4
Perú	43,7	20,4	17,2	35,5	38,6	51,6
Trinidad y Tobago	-	-	-	23,7	29,1	35,1
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-	38,2	35,0	39,2
Australia	-	26,2	-	-	-	-
Canadá	-	36,0	-	-	-	-

Fuente: CEPAL (2013a).

El periodo reciente nos brinda la posibilidad de observar el grado de progresividad de los sistemas de apropiación de rentas. Se pueden distinguir los años 2004-2009 como el periodo de auge de precios internacionales. Si los sistemas fueran progresivos deberían ser capaces de capturar las rentas extraordinarias asociadas a este periodo, lo que se observaría en una mayor participación de los ingresos fiscales en las rentas que en los periodos previo y posterior.

En el sector minero esto sólo ocurre parcialmente en los países con mayor tradición en esta actividad en la región como Chile, Bolivia, Ecuador y México, que se acercan a un 30%-35% de participación estatal en la renta total del sector (niveles parecidos a los alcanzados por Australia y Canadá). En tanto que países como Guatemala y Brasil, entre otros de la región, logran porcentajes de participación estatal en las rentas sectoriales muy por debajo de estos niveles. Los tiempos de implementación de nuevos instrumentos fiscales para gravar las rentas extraordinarias originadas en tal periodo muestran que, en general, los regímenes mineros no se encontraban preparados para enfrentar un ciclo de alza de precios (CEPAL, 2013a).

Con relación a la progresividad en el sector de hidrocarburos, los países reaccionaron frente al periodo de auge incrementando sus instrumentos de apropiación de rentas extraordinarias. En contraste con el sector minero, en el sector de hidrocarburos es práctica común el uso de instrumentos tributarios que marcan una mayor progresividad en respuesta a las variaciones positivas excepcionales de los niveles de precio del crudo más allá de ciertos umbrales.

DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE LOS RECURSOS NATURALES

El análisis de esta legislación refleja un alto grado de heterogeneidad, ya que coexisten lógicas nacionales marcadamente diferentes, aunque con algunas tendencias comunes. Esta heterogeneidad es el resultado de trayectorias históricas y de procesos sociales y políticos específicos de cada país. En los extremos se observa, por un lado, un gran centralismo en la asignación de los recursos fiscales provenientes de la renta petrolera en México y, por otro, una amplia distribución de esos recursos a gobiernos subnacionales, universidades públicas y otras instituciones en el Estado Plurinacional de Bolivia. A pesar de la heterogeneidad de experiencias nacionales, se pueden identificar seis tendencias generales en la distribución y el uso de los recursos fiscales provenientes de las rentas extractivas.

La primera tendencia consiste en la priorización de las regiones o localidades productoras por sobre las no productoras en la asignación de recursos a los gobiernos subnacionales, aunque en varios países también hay mecanismos para asignar recursos a las regiones no productoras. La asignación excluyente o preferencial de los recursos fiscales que proceden de las rentas extractivas a los territorios productores ha suscitado diversos cuestionamientos. Por un lado, los gobiernos subnacionales de territorios donde no se lleva a cabo ninguna actividad extractiva o a los que se asigna una proporción muy reducida de los recursos consideran injusto que se les margine. Por otro lado, los gobiernos nacionales estiman que la asignación territorial dificulta una gestión encaminada a objetivos nacionales que sean responsabilidad del gobierno central. Y finalmente, en términos generales, la asignación territorial de los ingresos fiscales

a las regiones productoras y no productoras prioriza las razones de tipo político, normativo y legal por sobre los criterios técnicos.

La segunda tendencia general que se puede identificar es la de gastar en el presente los recursos, con una débil apuesta por su gestión financiera mediante fondos para fines de ahorro o estabilización o para la equidad intergeneracional. Los fondos soberanos constituidos con los ingresos provenientes de las industrias extractivas en América Latina no son tan cuantiosos como en otras regiones. El criterio subyacente para este tipo de fondos es compensar el capital extraído con nuevo capital instalado o asegurar la renta permanente una vez agotada la actual. Sin embargo, en la región prima la idea de que es necesario usar en el presente la renta extractiva en: i) atención a problemas de pobreza, ii) inversión en infraestructura social, y iii) mantenimiento de altos niveles de reservas internacionales. De los setenta fondos enumerados por el Sovereign Wealth Fund Institute, sólo ocho corresponden a América Latina, y de ellos, únicamente en dos países se incluye una perspectiva de largo plazo: Chile (con el Fondo de Estabilización Económica y Social-FEES y el Fondo de Reserva de Pensiones) y Trinidad y Tobago (con la renta para las futuras generaciones).

La tercera tendencia identificada es priorizar las regalías sobre los impuestos en la asignación de una parte de la renta extractiva a los gobiernos subnacionales. Esto sucede en Bolivia (en el caso de los departamentos productores), Colombia, Ecuador y Venezuela. En Brasil y Perú prima el uso de recursos procedentes de impuestos (en particular, el impuesto a las participaciones). Esto implica que los recursos que se distribuyen a los gobiernos subnacionales dependen fundamentalmente del volumen de la producción y no de las ganancias de las empresas.

Una cuarta tendencia consiste en restringir o condicionar el uso de los ingresos distribuidos a los gobiernos subnacionales con fines de gasto de capital y no de gasto corriente. En casi todos los países la legislación vigente establece disposiciones específicas para que los ingresos transferidos a los gobiernos subnacionales se utilicen como gastos de inversión, no autorizándose su uso para gasto corriente. Este es el caso de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde los ingresos por regalías de hidrocarburos y por el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) sí pueden ser utilizados para gasto corriente. En la mayoría de los países analizados la legislación prioriza las inversiones en educación y salud, así como en saneamiento (alcantarillado) e infraestructura de transporte en pequeña escala.

La quinta tendencia observada es un creciente interés en la asignación directa de una parte de los ingresos provenientes de la renta extractiva a poblaciones en situación de vulnerabilidad (pobres, indígenas, adultos mayores y escolares, entre otras). Actualmente, en muchos países de la región existen programas de transferencia directa en efectivo, condicionados o no condicionados, a sectores vulnerables de la población. En la mayoría de los casos, estos programas se financian parcialmente con aportes del presupuesto general, que incluyen recursos procedentes de la renta extractiva. La excepción la constituye el Estado Plurinacional de Bolivia, donde mediante la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) se transfiere una parte de los ingresos que provienen de la renta de los hidrocarburos a las personas mayores de 60 años. Es importante señalar que este programa se financia hasta cierto punto con recursos obtenidos a través del impuesto directo a los hidrocarburos, que antes iban destinados a las prefecturas y municipalidades, y que se gestiona desde el gobierno central. Por lo tanto, se trata también de un ejemplo de la tendencia a la re-centralización de los ingresos por rentas extractivas. También en el Estado Plurinacional de Bolivia la renta de los hidrocarburos financia el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas e Interculturales (FDPPIOYCCI). En Colombia, un porcentaje de las regalías de los departamentos y las municipalidades debe gastarse en los resguardos indígenas cercanos a las zonas de producción, aunque no se entrega directamente a ninguna institución (por ejemplo, un fondo) u organización indígena. Lo mismo se está discutiendo actualmente en Ecuador.

Finalmente, la sexta tendencia es que en ningún país existe legislación sobre la evaluación de los impactos que genera la distribución de los recursos provenientes de la renta extractiva. Hasta la fecha, ningún gobierno dispone de la capacidad institucional necesaria para realizar ese monitoreo de manera sistemática sobre el empleo adecuado de los recursos.

DISTRIBUCIÓN DESCENTRALIZADA DE LOS INGRESOS FISCALES PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Sobre la distribución descentralizada de los ingresos fiscales mineros cabe señalar que, en promedio y en la región, sólo un 13% de los ingresos fiscales totales se distribuyen de manera descentralizada (Cuadro N° 4). Hay diferencias significativas entre los países, donde éstos se caracterizan por una mayor distribución de ingresos fiscales a niveles administrativos subnacionales, como Perú, Colombia y Brasil, seguidos de Argentina y de Bolivia. Mientras que, en el otro extremo, en Chile y México la participación del gobierno central representa el 100% del total.

Cuadro N° 4

América Latina (7 países): distribución centralizada y descentralizada de ingresos fiscales trienales por la explotación de recursos minerales, 2007-2009 y 2010-2012 (En millones de dólares y en porcentajes)

País	2007-2009				2010-2012			
	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada	Distribución descentralizada	Distribución centralizada	Total	Proporción de distribución descentralizada
Argentina	121	1.166	1.286	9,4	221	1.502	1.723	12,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	246	173	419	58,6	354	597	951	37,3
Brasil	1.163	6.196	7.359	15,8	1.662	15.070	16.732	9,9
Chile	-	31.223	31.223	0,0	-	31.775	31.775	0,0
Colombia	1.797	1.337	3.134	57,3	1.902	1.792	3.694	51,5
México	-	4.399	4.399	0,0	-	5.068	5.068	0,0
Perú	3.480	3.045	6.525	53,3	4.788	3.627	8.415	56,9
Total	6.807	47.539	54.346		8.928	59.430	68.359	
	12,5%	87,5%	100,0%		13,1%	86,9%	100,0%	

Fuente: CEPAL (2014b)

En cuanto a la distribución territorial de los recursos hidrocarburíferos, la información disponible permite afirmar que existe una alta concentración territorial de estos ingresos en los lugares donde se lleva a cabo la actividad extractiva. En Brasil, el Estado de Río de Janeiro recibe más del 90% de los ingresos de la renta de hidrocarburos. En Argentina, las provincias de Neuquén y Chubut acumulan el 58% de los recursos fiscales provenientes de las rentas extractivas. En Perú, 5 regiones de un total de 24, reciben el 60% de los ingresos por estas actividades.

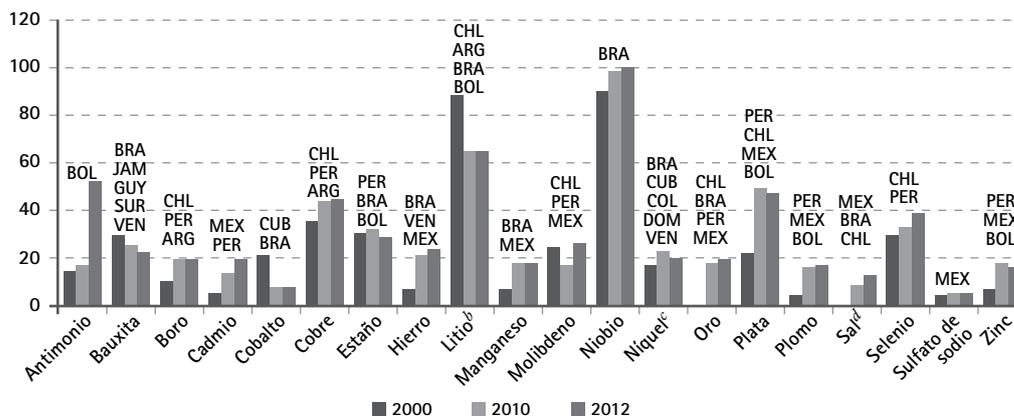
RESERVAS PROBADAS Y LA URGENCIA DE UNA GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

Como se ha explicado a lo largo del documento, la región es una gran reserva de recursos naturales. Esto es confirmado en algunos sectores, pero no así en otros. En el sector minero, por ejemplo, la intensificación de las actividades de exploración en América Latina y el Caribe a causa del auge de precios de los productos básicos, se tradujo en un aumento de las reservas de una gran parte de los minerales. De esta manera, varios países de la región poseen una proporción importante del total de las reservas minerales del planeta (Gráfico N° 8). Y se estima

que el potencial minero regional es aún mayor, considerando que la información geológica disponible es aún insuficiente (CEPAL, 2013a).

Gráfico N° 8

América Latina y el Caribe: principales reservas minerales^a: 2000, 2010 y 2012 (En porcentajes del total mundial)



^a Sobre las barras se indican los países donde se localizan las mayores reservas.
^b El Estado Plurinacional de Bolivia posee 5,4 millones de toneladas de “reservas base” de litio; sin embargo, la definición de reserva utilizada por el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) no permite considerar esos recursos dentro de la categoría.
^c Las reservas de níquel de la República Bolivariana de Venezuela son las estimadas por el USGS en 2010.
^d Cloruro de sodio.

Fuente: CEPAL (2013a).

No ocurre lo mismo en el sector de hidrocarburos. Una de las medidas de abundancia de petróleo y gas natural es la relación entre reservas y producción, o la extensión de tiempo estimada de reservas, expresada a su vez en el número de años que duraría al ritmo de producción del periodo en curso. Este indicador, por su construcción, está influido tanto por el nivel de reservas certificadas (en el numerador) como por el nivel de producción o explotación actual (en el denominador).

En el último quinquenio, si no consideramos las reservas certificadas de la República Bolivariana de Venezuela, la abundancia total de hidrocarburos, petróleo y gas natural de América Latina y el Caribe cayó a cerca de los 14 años. Sólo cuando se toma en cuenta la certificación del crudo extra pesado de la faja del Orinoco y del gas natural asociado a él, es decir, con Venezuela, la abundancia latinoamericana sube a los 74 años, superior al promedio mundial de 56 años.

Entre los países considerados de la región, Colombia y Venezuela ocupan las posiciones extremas de escasez y abundancia de hidrocarburos, con 7 y 277 años, respectivamente. Sin embargo, en los últimos años el incremento de la producción colombiana fue equilibrado con aumentos de reservas, lo que permitió balancear el indicador, aunque en un nivel bajo, por lo que se espera que a futuro los flujos de inversión privada y pública en el país permitan aumentarlo.

Si bien la situación de abundancia de hidrocarburos está determinada principalmente por la existencia de petróleo más que de gas natural, es evidente la escasez de este último. Los países de tradición gasífera, como Argentina, Bolivia, México y Trinidad y Tobago, tienen como reto aumentar la abundancia de este recurso por sobre su promedio actual de 10 años (Cuadro N° 5). Este panorama coloca a la inversión como prioridad para los países que dependen de los recursos que este sector genera.

Cuadro N° 5

Mundo y América Latina y el Caribe: disponibilidad de hidrocarburos e impacto sobre el comercio alrededor de 2012

País y región	Reemplazo de reservas, 2008-2012 ^a (en porcentajes)	Abundancia, 2012 ^{b c} (en años)	Riesgo	Capacidad de exportación, 2012 ^{c d}	Saldo comercial del sector respecto al PIB, 2012 ^e (en porcentajes)
Argentina	64	10 (-)	Alto	0,9 (-)	0,3 (-)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<0	15 (-)	Alto	3,1 (+)	17,2 (+)
Brasil	176	20 (+)	Bajo	0,7 (+)	-0,4 (-)
Colombia	149	7 (-)	Medio-alto	2,6 (+)	6,8 (+)
Ecuador	>200	33 (+)	Bajo	2,1 (-)	8,8 (-)
México	76	10 (-)	Alto	1,1 (-)	1,7 (-)
Perú	156	29 (-)	Medio	1,0 (+)	-0,5 (-)
Trinidad y Tobago	54	11 (-)	Alto	2,1 (+)	21,7 (+)
Venezuela (República Bolivariana de)	>200	276 (+)	Bajo	2,4 (-)	19,8 (-)
América Latina y el Caribe sin la República Bolivariana de Venezuela	110	14 (+)	Medio-alto	1,0 (-)	0,1 ^e (-)
América Latina y el Caribe	>200	74 (+)	Bajo	1,1 (-)	1,4 ^e (=)
El Caribe				<1	-3,8 ^e (+)
Mundo	>200	56 (+)	Bajo	1	

a De petróleo y gas natural. Corresponde al porcentaje de producción que se compensa por adiciones en las reservas probadas a causa de nuevos descubrimientos, técnicas de recuperación mejorada y variaciones al revisar estimaciones previas.

b Relación entre las reservas y la producción de petróleo y gas natural. Se expresa por el número de años de duración de las reservas probadas al ritmo de producción actual.

c Mayor (+), menor (-) o igual (=) que en el año 2000.

d Relación entre la producción y el consumo de petróleo y gas natural. Señala la posición comercial de un país. Un índice mayor que uno refleja que el país es exportador neto de hidrocarburos; en caso contrario es un importador neto.

e Corresponde al año 2011.

Fuente: CEPAL (2014b).

En términos prospectivos, en lo que se refiere a la disponibilidad del recurso, las caídas de las reservas en América Latina y el Caribe ponen en riesgo la posición exportadora regional y el suministro a los mercados internos de algunos países productores. Tal podría ser la situación de Argentina, Bolivia, Colombia, México y Trinidad y Tobago que, además de ese riesgo, enfrentan la necesidad de mejorar su posición exportadora aumentando la inversión del sector público y privado. Venezuela constituye una excepción en lo referente a los riesgos vinculados con la disponibilidad del recurso (CEPAL, 2014b).

ALGUNOS DESAFÍOS NACIONALES Y REGIONALES EN TORNO A LOS RECURSOS NATURALES

Desde el punto de vista del Estado, resulta clave asegurar la participación pública en las rentas económicas de los sectores extractivos y, al mismo tiempo, es preciso lograrlo sin perjudicar el dinamismo de la inversión que se realiza en estos sectores. Debido a la elevada dependencia de los ingresos fiscales del sector hidrocarburos en algunos países, y por la evolución de las reservas en el mismo, la coordinación pública y privada en torno a futuras inversiones tanto para garantizar el suministro interno como la posición exportadora es altamente importante. Para abordar este desafío se requerirán innovaciones institucionales, regulatorias y contractuales que respondan a la multiplicidad de factores de orden estructural y coyuntural y que afectan al mercado petrolero actual. La política de atracción de inversiones debería enfocarse sobre el componente cuantitativo y cualitativo, para potenciar la transferencia tecnológica y la creación de cadenas de valor y de conocimiento, y al mismo tiempo ser apropiada a las necesidades de las agendas de desarrollo de los países. Un desafío pendiente de estos países es la búsqueda de una mayor diversificación de fuentes de ingreso y financiamiento con el fin de evitar la llamada “pereza fiscal” y desbalances macroeconómicos propios de la volatilidad y dependencia respecto de las materias primas.

Dado que la consecución de un desarrollo económico con igualdad requiere disponer de una oferta de energía proveniente tanto de fuentes renovables como no renovables, la total independencia respecto de las fuentes fósiles, como el petróleo y el gas natural, no parece posible. Es por esto que el desarrollo sostenible del recurso -que abarque aspectos de gestión económica, social y ambiental- debería formar parte de las agendas de políticas públicas de los países productores. Para ello, también será necesario enfrentar las distorsiones de política (subsidios a la demanda) contrarias a lograr una mayor eficiencia del consumo interno frente a las restricciones de la oferta, que seguramente se prolongarán en el mediano plazo, mientras los países encuentran soluciones a estos dilemas.

A nivel regional, la integración gasífera se ve favorecida por la desigual distribución de los recursos de gas natural, lo que determina la necesidad de optimizar la complementariedad energética y la seguridad en el abastecimiento. Existen diversos gasoductos, cuya construcción fue impulsada durante la década de 1990 en un contexto de profundas reformas del sector energético en algunos países de la región. En los últimos años, sin embargo, algunas experiencias negativas con abastecedores externos reforzaron las posiciones favorables a la autarquía o a la diversificación de las fuentes de suministro. Por ejemplo, en casi toda la región se ha producido una proliferación de proyectos de plantas o soluciones de regasificación de gas natural licuado (GNL) orientados a garantizar la seguridad del abastecimiento, en desmedro de la integración energética regional.

Buena parte de las potenciales interconexiones de gasoductos en la región sólo son factibles si se descubren o explotan nuevas reservas de gas. En este sentido, si bien existe potencial para el desarrollo de recursos convencionales en áreas no explotadas, así como de recursos no convencionales (como el gas de esquisto en Argentina y México y las reservas de presal en Brasil), se requiere de una importante inversión de capital de riesgo. Simultáneamente, tiene que desarrollarse la infraestructura asociada para aprovechar esos recursos. La incertidumbre respecto al desarrollo regional de las reservas de gas representa uno de los principales obstáculos a la concreción de proyectos de integración energética.

En la integración energética de América Latina y el Caribe se deben considerar, por un lado, los objetivos comunes y generales en el marco del proceso regional más amplio (CELAC) y, por otro lado, las especificidades de los procesos subregionales (CARICOM, SICA y UNASUR, entre otros) y las condiciones y realidades de los países de esas subregiones. Diversas acciones emprendidas en el marco de esos procesos regionales y subregionales en el área de la energía y de acuerdo con estrategias específicas, se complementan con esfuerzos de las múltiples iniciativas hemisféricas y extrarregionales.

El caso de América del Sur es peculiar, entre otros motivos, por sus abundantes recursos energéticos renovables y no renovables, distribuidos de manera heterogénea en su territorio, y por las condiciones estructurales actuales. Desde los años '90, el Tratado de Montevideo 1980 de la ALADI ha servido de marco jurídico a diversos acuerdos de alcance parcial sobre integración energética. Estos acuerdos, así como los tratados bilaterales para aprovechamientos hidroeléctricos en la cuenca del Río de la Plata, marcan el inicio de la integración energética sudamericana. Dichas iniciativas binacionales se podrían utilizar de manera óptima si se avanzara en la implementación de un mercado regional, con el uso de la infraestructura existente

y la puesta en marcha de nuevos proyectos que permitan una mejor utilización coordinada del gas natural y de la hidroenergía. La concreción del Tratado Energético Sudamericano, aún en discusión en el ámbito de la UNASUR, podría representar un importante avance en este sentido (CEPAL, 2014a).

HACIA UNA AGENDA DE GOBERNANZA DE LOS RECURSOS NATURALES

El marco de referencia de una agenda de gobernanza de los recursos naturales en la región debería ser la necesidad de desarrollar una política de Estado y una visión estratégica de diversificación productiva y cambio estructural de largo plazo, que haga posible un progresivo desacoplamiento de la economía respecto de una excesiva dependencia de los sectores extractivos.

Como se ha desarrollado, la presencia abundante de recursos naturales ha beneficiado a los países y a las economías que gozan de los mismos, permitiéndoles en los últimos diez años aplicar políticas que redujeron la pobreza y lograron menores niveles de desigualdad, así como les proporcionó los recursos económicos para hacer frente a la última crisis financiera internacional. Sin embargo, esta dotación también plantea desafíos directos y de economía política, vinculados a la necesidad de manejar en forma idónea las considerables rentas provenientes de su explotación, dentro de un marco de política de Estado y una estrategia de desarrollo de largo plazo. Se requiere de una institucionalidad muy sólida para hacer un manejo macroeconómico y fiscal adecuado de estas rentas en el horizonte del cambio estructural. Esta institucionalidad debe ser capaz de resistir las presiones políticas de corto plazo.

Para finalizar, es importante replantear los tres puntos sobre los que los países deberían avanzar para fortalecer la gobernanza de los sectores de recursos naturales en la CELAC y en la región en general, los que fueron presentados por la CEPAL durante la Segunda Cumbre de la CELAC en enero de 2014:

“Lograr mayor progresividad en la participación del Estado en las rentas por explotación de recursos naturales, particularmente en los ciclos de auge de precios persistentes como el actual. Para alcanzar este objetivo puede ser necesario introducir actualizaciones al marco tributario aplicado a estos sectores, a fin de aumentar su progresividad. También se requiere establecer mayor coordinación entre los países de la región que son receptores de la inversión en estos sectores para evitar la competencia fiscal, que actúa en sentido contrario, reduciendo el margen de negociación de los

Estados para capturar un mayor porcentaje de la riqueza proveniente de la explotación de sus recursos.

Desarrollar mecanismos institucionales que aseguren una inversión pública eficiente de las rentas generadas por la extracción de recursos naturales, destinándolas en forma específica al mejoramiento del capital humano (educación, salud), la infraestructura, la innovación y el desarrollo tecnológico, y que garanticen el adecuado manejo de los dilemas de economía política implícitos en la distribución e inversión pública de dichas rentas entre distintas prioridades sociales y distintos niveles de gobierno.

Debemos desarrollar la capacidad institucional necesaria para la gestión efectiva de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de explotación de recursos naturales. En la mayoría de los países se ha producido una multiplicación y judicialización creciente de conflictos asociados al desarrollo de proyectos e infraestructura energética, minera y de transporte (entre otros), necesarios para el desarrollo de los sectores de recursos naturales. Esta tendencia ha hecho evidente la carencia de políticas de Estado, capacidad institucional y mecanismos expeditos de compensación y de resolución de conflictos, mediante los cuales se logre conciliar las legítimas demandas sociales de los grupos afectados con el desarrollo del potencial económico de los recursos que constituyen las principales ventajas comparativas de la región en el comercio internacional (CEPAL, 2013a).

BIBLIOGRAFÍA

Acquatella, J. y otros (2012) *Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: evolución 1990-2011 y participación estatal*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), serie Seminarios y Conferencias, N° 72, Junio.

CAF (2012) *Finanzas públicas para el desarrollo: fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Bogotá, Mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a) *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Diciembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013b) *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago de Chile.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013c) *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago de Chile, Enero.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a) *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Santiago de Chile, Mayo.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014b) *Pactos para la igualdad: Hacia un desarrollo sostenible*. Santiago de Chile, Mayo.

DOSSIER: DEFENSA Y CULTURA DE PAZ





DEFENDER LA CULTURA DE PAZ Y LA SOBERANÍA ECOLÓGICA

Patricio Hernández R.

Doctor en Jurisprudencia, Máster en Derecho Ambiental y Diplomado en Gestión de Políticas Públicas. Ha sido docente de varias universidades en Ecuador. Consultor y asesor en dicho país para organismos nacionales e internacionales en temas de derechos humanos, recursos naturales, descentralización, patrimonio cultural y defensa. Actualmente es Asesor Legal del Despacho del Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador.

RESUMEN:

Las nuevas amenazas y factores de riesgo que enfrentan los Estados, así como el fortalecimiento de los sistemas internacionales de derechos humanos, resaltan a éstos como el objetivo superior que deben tutelar los Estados soberanos, priorizando la defensa de una cultura de paz como el camino a transitar para garantizarlos de manera efectiva. Paralelamente, se observa la trascendencia especial que tiene en la actualidad el ejercicio de la soberanía ecológica con el fin de afrontar la grave crisis del medio natural planetario y garantizar el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente adecuado.

Palabras clave: Defensa, territorio, soberanía, cultura de paz, naturaleza.

ABSTRACT:

The new threats and risk factors States encounter, as well as capacity building of international human rights systems, underscore that human rights must be the higher purpose that sovereign States must achieve, by giving priority to defending a culture of peace as the only way to guarantee them effectively. Alongside this, exercising ecological sovereignty is currently viewed as of the utmost importance to tackle the severe crisis of the planet's environment and guarantee the right of citizens to live in a suitable environment.

Key words: Defense, territory, sovereignty, culture of peace, nature.

La defensa del territorio y de quienes lo habitan es un objetivo y a la vez un medio consustanciales a la existencia de comunidades humanas sedentarias, organizadas con base a un mismo imaginario social o cultural. Visto de otra manera, el peligro de que una fuerza exógena acabe con el orden y entorno físico sobre el que se proyecta la vida de un colectivo de personas, ha sido históricamente una de las constantes fundamentales y causa originaria de las estrategias de defensa del Estado nación. Sin menoscabar el papel clave que jugó desde las primeras sociedades la configuración del derecho de dominio sobre la tierra y sus recursos naturales en los diferentes ordenamientos, la certeza de que una agresión externa dé al traste con lo que una comunidad posee y disfruta en un espacio y tiempo determinados, cohesionó al orden social y las actuaciones que en su nombre ejercieron las autoridades del territorio y sus ejércitos.

Esta mirada básica y hasta cierto punto rudimentaria de los factores que determinaron la defensa del territorio sirve para suscitar la atención sobre los antecedentes de lo que hoy en día se conoce como la Defensa Nacional. Concepto tradicional, este último, de la política de los Estados que, no obstante, ha sido sujeto de variados cambios para dar cabida a nuevas nociones y realidades que se producen hasta la actualidad. En esta línea, la concepción predominante de la defensa nacional se ha articulado en torno a la idea de proteger la existencia de un Estado nación, esto es, de una sociedad organizada políticamente, en un espacio territorial definido, amalgamada de manera uniforme por un mismo vínculo identitario y cultural. Bajo este enfoque, la defensa nacional ha sido una tarea que se justifica en la medida en que salvaguarda la autodeterminación de una nación, que se traduce en último término en el mantenimiento del ejercicio de la soberanía sobre el territorio. Esta última, vale destacar, igualmente entendida en su acepción clásica, como el poder supremo que ostenta el pueblo para autodeterminarse, con independencia y autonomía, y cuyo ejercicio se le encarga a un gobierno democráticamente elegido.

No obstante, como queda dicho, este estrecho vínculo que ha existido entre las nociones clásicas de territorio, nación, Estado y soberanía, con el papel que juega la defensa nacional, ha ido evolucionando y, aún más, está siendo sometido a una redefinición que permita adecuarlo a los desafíos que enfrentan en el presente las sociedades y relaciones internacionales de los Estados. De hecho, hoy en día, la efectividad de una defensa nacional basada exclusivamente en la doctrina militar de unas Fuerzas Armadas equipadas y preparadas para una guerra que ponga en disputa los límites o porciones del territorio de dos o más países, sería notablemen-

te insuficiente para combatir las amenazas provenientes del desarrollo tecnológico que han alcanzado diferentes países y organizaciones transnacionales, donde se ponen en riesgo la estabilidad política, la independencia económica o el manejo de los recursos naturales de un Estado. Estas nuevas realidades demandan un reacomodo de las piezas que integran el rompecabezas de la defensa nacional.

LA DOCTRINA DE LA GUERRA

Ciertamente, la amenaza de un conflicto bélico ha sido un evento que, a lo largo de la historia, ha cohesionado a pueblos y comunidades, fusionando en muchos casos sus culturas y proyectos de vida, o constituyendo alianzas que con el tiempo se han consolidado en una confederación de Estados, con gran poder e influencia a nivel internacional. Sin negar la importancia de otros factores sociales y económicos, la doctrina y preparación frente a una guerra que podría dirimir el dominio sobre un territorio o el modo de vida y derechos de una población, fue un elemento decisivo en la supervivencia de las ciudades-Estado griegas, entre ellas, Atenas y Esparta, frente a la invasión persa en el siglo V° A.C., y fue determinante para el desenlace de la Segunda Guerra Mundial con sus consecuencias en el posterior orden internacional; así como, a nivel nacional, lo fue para la cohesión de los grupos de poder local y la subsistencia del Estado ecuatoriano en los enfrentamientos armados producidos en torno a la firma del Tratado de Mapasingue con el Perú en 1860.

Desde esta doctrina, la defensa nacional alcanza su punto culminante en la ejecución de los planes, estrategias y operativos militares diseñados para la guerra. Sin restar la importancia histórica que, en efecto, ha tenido esta visión, es indispensable replantearla en función de los aprendizajes que nos dejan las victorias y derrotas vividas y -sobre todo- de la cabal identificación del bien más valioso que está en juego en cualquier conflicto, como es la preservación de la vida humana y su dignidad, con todos los derechos que les son inherentes. Bajo esta última orientación, la defensa de la integridad territorial y los recursos de un Estado, en salvaguarda de su soberanía, pierde valor *per se* si no está concatenada de manera esencial con el objetivo superior de garantizar el pleno ejercicio de dichos derechos humanos. En esta línea de razonamiento, se vacía la sabiduría que en algún momento se pudo atribuir a la guerra como un arte, cuya mejor estrategia de defensa era la ofensiva y, mucho más, se invalida la afirmación de que un Estado y su pueblo deben estar preparados para la guerra, precisamente, para defender la paz y el bienestar.

Es necesario, entonces, invertir el orden o deconstruir los elementos con los cuales se han estructurado usualmente las estrategias de la defensa nacional, considerando que la integridad territorial del Estado, su soberanía y orden social, declinan su prevalencia frente al ejercicio pleno de los derechos y libertades de las personas¹, y que la doctrina de la preparación para la guerra es una medida subsidiaria y, en última instancia, sólo aplicable cuando se han agotado los mecanismos de la defensa nacional basados en el respeto al derecho internacional de los Estados, el arreglo amistoso de las controversias y la convivencia pacífica entre las naciones. Para que estos últimos mecanismos sean exitosos, la estrategia de defensa nacional debe estar impulsada por una férrea e ineludible voluntad política de Estado en pro de un territorio de paz y, mucho mejor, de una cultura de paz.

LA DOCTRINA DE LA CULTURA DE PAZ

Más allá de las múltiples acepciones y declaraciones que se han vertido sobre la paz a lo largo de las civilizaciones, la historia nos demuestra la predominancia que ha tenido el conflicto como una constante en los diversos procesos sociales en todas las etapas de la humanidad. Sin buscar coincidencias de la anterior afirmación con la teoría del materialismo histórico sobre la lucha de los contrarios como el verdadero motor de los procesos sociales, sino como resultado de una simple observación de los registros históricos, es notable la incidencia que han tenido las diferentes guerras, revoluciones violentas y conflagraciones a nivel mundial, regional y local, no sólo en la composición del territorio y la imposición de modos de producción, sino también en la conquista de derechos humanos y condiciones de vida digna. No se puede, por tanto, hacer un análisis valioso del real valor de la paz y sus alcances a partir de comprensiones maniqueas donde se la asimile como un estadio ideal de la existencia humana, diametralmente opuesto al escenario de las convulsiones, conflictos sociales y enfrentamientos bélicos entre Estados.

Se trata entonces de construir una doctrina de la defensa en torno a la cultura de la paz, reconociendo la trascendencia y significado que han tenido las muertes y sangre derramada en diferentes luchas sociales y conflictos entre Estados, pero superando al mismo tiempo la noción de la paz como un fin, es decir, asumiéndola también como el medio y camino que deben transitar los pueblos para garantizar el pleno disfrute de sus derechos. Existen valiosos ejemplos y

¹ Esta idea está plasmada en el primer inciso del artículo 158 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que dice: "Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos".

esfuerzos que dan soporte y contenido empírico a las declaraciones internacionales y políticas nacionales que ya han plasmado a la cultura de paz² como uno de sus postulados centrales. Las conquistas de derechos a la inclusión de pueblos y colectivos sociales, los avances en favor de los derechos de la mujer, la reducción de los índices de analfabetismo, la defensa de los ecosistemas y los derechos de las naturaleza son, entre otros hechos que afortunadamente se registraron en el último siglo, muestras efectivas de lo que está en juego.

Más allá de las acciones de desarme y de las mesas de diálogo para resolver los conflictos, la doctrina de la cultura de paz demanda la articulación de varios eslabones de una sólida cadena protectora de los derechos humanos y de los elementos constitutivos de los Estados. Se trata de armonizar esencialmente a: (i) la defensa entendida como un bien público; (ii) el buen vivir de la población como objetivo superior del Estado; (iii) la prevalencia de los derechos humanos y de la naturaleza; y (iv) la protección de las soberanías de los Estados. Estos factores se concatenan con otros aspectos, pero sin duda la compleja carga histórica que conllevan, les da un valor especial en la construcción de esta doctrina.

Al hablar de la defensa como bien público, se destaca el involucramiento de las personas, pueblos y comunidades de una misma nación en la protección de su heredad y modo de vida.

El buen vivir, por su parte, es una comprensión que sintetiza y resuelve la discusión sobre el Estado de bienestar, el progreso, el desarrollo y las condiciones de vida digna, logrando situar al ser humano en armonía con la naturaleza como el eje en torno al cual gira el accionar del Estado y una sociedad sustentable.

Respecto a los derechos humanos, las garantías y deberes que tiene el Estado para su pleno ejercicio constituyen la tarea fundamental de éste último y el objetivo final de sus políticas e intervenciones.

En tanto que la protección de las soberanías de un Estado refiere al redescubrimiento de las dimensiones que coexisten bajo la concepción tradicional de la soberanía, una de las cuales, pero no necesariamente la más importante, es la territorial. Se advierte, igualmente, la presencia de la

² La Resolución A/52/13 de las Naciones Unidas (1998) la concibe como una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y previenen los conflictos tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y la negociación entre las personas, los grupos y las naciones.

soberanía energética, la soberanía alimentaria, la soberanía tecnológica y del conocimiento, y la soberanía ecológica, esta última, tal vez, la más sensible y en situación más vulnerable.

LAS DIMENSIONES DE LA SOBERANÍA

Es comprensible la consolidación que desde el siglo XII de nuestra era fue adquiriendo el concepto de soberanía como el poder supremo y el elemento constitutivo de un Estado. La reafirmación de la existencia de este último y del colectivo de individuos que lo habitan dependía del reconocimiento que los propios y extraños podían dar a la capacidad de decidir su destino y de autogobernarse en un espacio definido. Esa capacidad no podía ser reconocida sin que existiera la certeza de que no hubiera un poder superior que la condicionara o determinara. En ese contexto, el poder supremo debía probarse de manera pública y notoria sobre un territorio. Mientras más extensas sus fronteras había un mayor reconocimiento a la soberanía, fuera ésta detentada por un soberano o rey o fuera, como en nuestros tiempos, por un pueblo o nación.

Con el advenimiento del capitalismo industrial primero, y luego del tecnológico, se introdujeron nuevos factores que incidieron en las relaciones de poder entre Estados y entre éstos con sus pueblos. El desarrollo de nuevos modos de producción, tecnologías y comunicaciones, por una parte, y las crecientes demandas de la matriz extractivista del sistema económico, por otra, modificaron los contornos de la soberanía estatal, haciéndolos cada vez más funcionales al modelo de desarrollo y a las relaciones internacionales imperantes. Uno de esos factores lo constituye la presencia transnacional de capitales, pertenecientes a individuos o a grupos empresariales, que demandan el establecimiento de condiciones homogéneas en los diversos ordenamientos nacionales como plataforma que asegure de forma prioritaria el libre mercado; otro es la sofisticación en los medios de acceso y transmisión de la información, que acelera las formas de comunicación y debilita las restricciones en el manejo de datos personales o de interés estratégico de un Estado; un factor más lo representa el avance de redes supraestatales de organizaciones delictivas que, en muchos casos, desbordan los sistemas de seguridad públicos. Sin intentar realizar un detalle exhaustivo, un cuarto factor gravitante es el deterioro, en buena medida irreversible, de los procesos y funciones de la naturaleza y el agotamiento de los recursos naturales, más allá de las fronteras nacionales.

Frente a estos factores supervinientes, la defensa de la soberanía basada en una visión reducida a la noción del territorio, sin duda, es insuficiente e irreal. Más allá de las amenazas que

generan, también representan una oportunidad para adquirir conciencia de otras formas o dimensiones de la soberanía de un Estado. Es el caso de la soberanía alimentaria, que encierra el poder de garantizar no sólo el acceso adecuado y la provisión de alimentos para una población, sino el de mantener con independencia y autonomía las condiciones culturales, ecológicas y socio-económicas que soportan el derecho a la alimentación de las personas, las comunidades y los pueblos. Igualmente, la soberanía energética resalta la potestad estatal de administrar los recursos y procesos productivos que sustentan su matriz y modelo de desarrollo, en función de los derechos de sus habitantes. En tanto que la soberanía tecnológica y del conocimiento muestra la disposición y capacidad estatal respecto a los medios que garanticen el acceso y el uso de la información, la investigación científica y el desarrollo de las epistemologías y los saberes.

Develar de esta manera los alcances de la soberanía o, mejor aún, la coexistencia de las soberanías que deben ser ejercidas en el mundo actual por los Estados permite reorientar los esfuerzos para la construcción de una adecuada doctrina de la defensa, recalculando el peso y cantidad del patrimonio en juego, identificando los medios necesarios para un ejercicio pleno de las mismas, pero sobre todo, nos insta a precautelar aquello que les da sentido y es su razón de ser: los derechos humanos.

LA SOBERANÍA ECOLÓGICA

Deliberadamente marcamos un apartado para esta dimensión de la soberanía, con el fin de resaltar su particular y compleja problemática. Si bien todas las soberanías requieren una estrategia de defensa que las conciba de manera integral pero diferenciada, con una intervención oportuna del Estado y de la sociedad, la soberanía ecológica especialmente exige admitir la inminencia de su extinción y, por ende, la imperiosa necesidad de extremar medidas para salvaguardar los derechos que a través de ella se tutelan y que están en riesgo. Basta citar las proyecciones del último reporte del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, 2013) sobre el incremento de la temperatura en la atmósfera global y en los océanos, las oleadas de calor más frecuentes e inviernos más crudos, el aumento de las inundaciones y las sequías extremas en diferentes regiones, para entender que la ecológica es la más vulnerable de todas las soberanías antes señaladas.

Decidir políticas públicas para proteger los ciclos y la regulación de los servicios ecológicos del agua y la biodiversidad, o establecer planes para la conservación y manejo sustentable de

los bosques, ya no son herramientas exclusivas de la gestión ambiental a cargo de autoridades nacionales o locales, si se reconoce que el deterioro de dichos ecosistemas y recursos socaba directamente la sostenibilidad de actividades claves para la subsistencia humana, como la agricultura o la industria farmacéutica, o que incrementa la vulnerabilidad de muchas comunidades frente a amenazas naturales. Se trata de medidas que se inscriben en la esencia misma de lo que llamamos la soberanía ecológica, que deben ser advertidas como partes indispensables de cualquier doctrina de la defensa.

Mucho más que en el resto de las soberanías que quedan destacadas, en la ecológica se observa una estrecha relación de su ejercicio con el establecimiento de alianzas entre Estados para hacer frente mancomunadamente a los factores de riesgo y a las amenazas antes descritas. Esta relación no sólo es conveniente, sino necesaria dada la continuidad e interacción de los procesos naturales, para los cuales no existen fronteras o límites políticos. En esta medida, la cooperación a nivel de marcos jurídicos que contemplen similares normas de control ambiental o de estrategias regionales de respuesta y adaptación a los efectos del cambio climático, son ejemplos en los que se vislumbra una positiva flexibilidad y hasta cesión voluntaria de la soberanía de un Estado, a favor de un objetivo superior que lo justifica, como es el derecho humano a vivir en un ambiente adecuado. Bajo un enfoque tradicional, en estos casos la defensa de la soberanía se vería expuesta o debilitada, pues se estaría supeditando su poder a uno mayor de alcance supranacional. Desde una mirada comprensiva de la dinámica actual de los procesos planetarios, en cambio, se advierte que en los ejemplos aludidos no hay una pérdida de soberanía y, por tanto, tampoco un menoscabo a una estrategia de defensa nacional, sino un adecuado reposicionamiento del punto de apoyo sobre el que descansa el poder estatal para cumplir de manera más efectiva con la tutela de los derechos de sus ciudadanos. En este sentido, cabe agregar que no existe mayor acto de plena soberanía estatal que aquel en el que se declina parte de sus capacidades nacionales para someterse voluntariamente a la construcción de un poder o capacidad supranacional que optimiza la protección de los derechos en juego.

La soberanía ecológica no puede ser completamente asumida en una doctrina de la defensa nacional, si es que no se la comprende protegiendo a la naturaleza. Esta última es reconocida como un ser con existencia propia, como un sujeto de derechos que debe recibir la tutela del Estado y, más aún, de la comunidad de Estados. Es necesario entonces dimensionar que lo que se protege bajo la soberanía ecológica no es únicamente una suma de bienes o patrimonios del Estado, que incluyen ecosistemas, paisajes, recursos naturales, flora y fauna o servicios

ecológicos, sino algo mucho mayor, que alude a aquello “donde se reproduce y realiza la vida”, como se define a la madre naturaleza o Pacha Mama en el artículo 71 de la Constitución ecuatoriana. La potestad estatal, concebida de esta forma, abarca sobre todo la tutela de los ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos de los que depende la naturaleza, y la necesaria obligación de restaurar aquellos que han sido dañados por actividades humanas. Estos derechos de la naturaleza no se oponen a los derechos humanos, sino que coexisten y son interdependientes, debiendo mantener un igual estándar de protección.

La trascendencia de advertir el alcance que tiene la soberanía ecológica radica en la conciencia de que aquí el tipo de protección estatal requerido no pasa principalmente por el aseguramiento de las condiciones de bienestar de los individuos o colectivos que habitan en el territorio. Pasa fundamentalmente por una visión ecocéntrica que orienta los mecanismos de defensa hacia los elementos centrales de los que depende la existencia de la naturaleza y, en ese contexto, el equilibrio del ambiente planetario, sus ecosistemas y, por supuesto, la subsistencia de la especie humana y de sus culturas.

RETOS DE LA DEFENSA

Actualizar y readecuar los retos de una doctrina de la defensa nacional y de sus estrategias es un esfuerzo particularmente complejo, no sólo por su carácter eminentemente conservador, donde se endurece la tendencia a mantener aquello que, durante un determinado tiempo, consideramos como el patrimonio a custodiar (lo cual se constituye en la misión central que sostiene la doctrina), sino porque implica modificar y hasta imponer nuevos retos. Estos últimos sólo pueden ser identificados en la medida en que dispongamos de una adecuada lectura del escenario actual y proyectado. Como lo destacaba E. Husserl, el mundo de la vida es el horizonte que nos permite ver nuestras experiencias vividas: lo mismo puede decirse de la doctrina de la defensa, cuyo horizonte debe obtenerse y renovarse a partir de las nuevas amenazas y dimensiones de una realidad cambiante, y traducirse en desafíos que marquen los derroteros a seguir.

A manera de conclusiones y como insumos claves para la determinación de los retos de la defensa nacional, resaltamos los siguientes aspectos:

1. El fin último al que debe sumarse la defensa de la soberanía nacional es la plena realización de los derechos humanos y los derechos colectivos.

2. La soberanía es una construcción social e histórica que en la actualidad integra varias dimensiones que han ensanchado y enriquecido su alcance inicialmente territorial, para abarcar otras soberanías como la alimentaria, la tecnológica y del conocimiento, y la ecológica.
3. La estrategia central de la defensa de las soberanías es la consolidación de las condiciones políticas, sociales y económicas que permitan el buen vivir de la población y el desarrollo de una cultura de paz.
4. La doctrina de la defensa debe contribuir de manera prioritaria a la implantación y uso sostenido de mecanismos de buena fe, diálogo y mutuo respeto en las relaciones entre Estados, y al combate mancomunado e irrestricto a toda forma de inequidad, discriminación o violencia contra las personas, comunidades y pueblos.
5. La situación del ambiente y de los recursos naturales del planeta demanda a los Estados el ejercicio de una soberanía ecológica que reconozca a la defensa de la naturaleza y de sus procesos naturales como un objetivo fundamental de nuestra civilización.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008) *Constitución de la República del Ecuador*.

Becerra, R., Manuel Povedano y Evelyn Tellez (S/A) “La soberanía en la era de la globalización”, en *Biblioteca Jurídica Virtual*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en www.juridicas.unam.mx [Consultado en junio de 2014].

Bonavena, Pablo y Flavián Nievas (2006) “Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos”, en *FERMENTUM*. Revista venezolana de sociología y antropología. Universidad de Los Andes. N° 46, Mayo-Agosto.

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (2013) *Cambio Climático 2013 Bases Físicas*. Resumen para Responsables de Políticas.

Hernández R., Patricio (2012) *Propuesta de desarrollo conceptual y legislativo de mecanismos constitucionales de justicia ambiental*. Corporación de Gestión y Derecho Ambiental ECOLEX.

Ministerio Coordinador de Seguridad (2014) *Plan Nacional de Seguridad Integral*. Quito, Ecuador.

Ministerio de Defensa Nacional (2014) *Agenda Política de la Defensa*. Quito, Ecuador.

Ministerio de Defensa Nacional (2014) *Aportes del MIDENA para Objetivos de Desarrollo del Milenio – Tema Paz*. Oficio MDN-MDN-2014-0157.

Rojas Aravena, Francisco (2010) “América Latina, Defensa y Seguridad en el Siglo XXI”, en *Modernización de Ministerios de Defensa*. Consejo Suramericano de Defensa-UNASUR N° 1, 2099-2010.

Tuvilla Rayo, José (2004) “Cultura de Paz y Educación”, en Muñoz F., *Manual de Paz y Conflictos*. España, Universidad de Granada, N° 15.

Villagómez Reinel, Pablo (2013) “La responsabilidad de proteger y el problema de la paz”, en *Revista LINEA-SUR*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Ecuador. N° 4, Enero–Abril.

Walton, Roberto 2010 “Edmund Husserl, El mundo de la vida. Explicitaciones del mundo predado y su constitución. Textos del legado (1916-1937)”, en *Husserl Studies*. Vol. 26, N° 3.

DEFENDING A CULTURE OF PEACE AND ECOLOGICAL SOVEREIGNTY

Patricio Hernández R.

Dr. Hernández holds a doctorate in jurisprudence, a master's degree in environmental law, and a diploma in public policy management and has been a professor at various universities in Ecuador. He is also a consultant and advisor for national and international organizations in human rights, natural resources, decentralization, cultural heritage and defense. At present, he is the Legal Counsel for the Office of the Minister of National Defense of Ecuador.

ABSTRACT:

The new threats and risk factors States encounter, as well as capacity building of international human rights systems, underscore that human rights must be the higher purpose that sovereign States must achieve, by giving priority to defending a culture of peace as the only way to guarantee them effectively. Alongside this, exercising ecological sovereignty is currently viewed as of the utmost importance to tackle the severe crisis of the planet's environment and guarantee the right of citizens to live in a suitable environment.

Key words: Defense, territory, sovereignty, culture of peace, nature.

Defending the territory and those who live in it is both an end in itself and a means that are consubstantial with the existence of sedentary human communities organized on the basis of an identical social or cultural imaginary framework. Viewed from another perspective, the danger that an exogenous force might bring to an end the physical order and environment on which the life of a collective group of persons is projected has historically been the one of the key constants and original reasons for a nation-State's defense strategies. Without detriment to the key role played, in the world's earliest societies, by the establishment of the right to control the land and its natural resources on the basis of various planning structures, the certainty that external aggression could destroy what a community possessed and enjoyed in a given space and time gave coherence to the social order and actions that authorities of this territory and their armies carried out on its behalf.

This basic, and to a certain extent rudimentary, perspective on the factors that led to territorial defense was used to draw attention to the precursors of what we now call National Defense. The latter traditional concept for State policy, nevertheless, has undergone various changes paving the way for new notions and realities that have emerged up to now. Along this line, the prevailing approach to national defense has been built around the notion of protecting the existence of a nation-State, that is, a society that is politically organized in a set territorial space, bound together uniformly by a single identity and cultural unity. On the basis of this approach, national defense has been a task that is justified to the extent that it safeguards the self-determination of a nation, which ultimately leads to keeping an army to ensure sovereignty over the territory. The latter, it is worth highlighting, is also understood, in its classical sense, as the supreme power that the people hold to be self-determined, independently and autonomously, and the exercise of which is entrusted to a democratically elected government.

Nevertheless, as indicated, this close tie between the classical notions of territory, nation, State and sovereignty and the role played by national defense has been evolving over time and, all the more so now, is being redefined so that it can be adapted to the challenges that are being addressed at present by societies and the international relations of States. In fact, today, the effectiveness of a national defense policy based exclusively on the military doctrine of armed forces equipped and prepared for a war that might challenge the boundaries or the parts of the territory of two or more countries, would be notably insufficient to combat the threats arising from the technological development that various countries and transnational organizations have achieved, where political stability, economic independence or natural resource management are being jeopardized. These new realities require a readjustment of the pieces constituting the puzzle of national defense.

THE DOCTRINE OF WAR

It is true that the threat of war has been an event that, throughout history, has brought peoples and communities together, oftentimes consolidating their cultures and life ambitions or leading to partnerships that over time have built federations of States, with vast power and influence throughout the world. Without detriment to the importance of other social and economic factors, the doctrine and preparation for a war that could decide territorial ownership or a way of life and the rights of a population, was a decisive element for the survival of the Greek city-states, among which Athens and Sparta, and countered the Persian invasion in the fifth century B.C. It was also a determining factor for the outcome of the Second World War with its consequences for the subsequent international order, as it was for the cohesiveness of local interest groups and the subsistence of the Ecuadorian State in the armed clashes that arose from the signing of the Mapasingue Treaty with Peru in 1860.

On the basis of this doctrine, national defense reached its highpoint in the implementation of military plans, strategies and operations designed for war. Without undermining the historical importance that this vision did indeed have, it is essential to reposition it in terms of the lessons learned from the victories and defeats that have been experienced and, above all, the true identification of the most valuable asset that is at stake in any conflict, namely, safeguarding human life and its dignity, with all the rights that are inherent to these rights. As a result of the latter orientation, the defense of territorial integrity and resources of a State, to uphold its sovereignty, loses part of its inherent value if it is not closely and essentially dovetailed with the higher purpose of guaranteeing the full exercise of said human rights. Along this line of reasoning, the wisdom that might have been attributed to war as an art, whose best defensive strategy was taking the offensive, is no longer of any value, and, even more importantly, it undermines the assertion that a State and its people must be prepared for war precisely so that they can defend peace and well-being.

It is therefore necessary to overturn this order or deconstruct the elements on the basis of which national defense strategies have usually been structured, considering that the State's territorial integrity, its sovereignty and social order are no longer the prevalent elements for the full exercise of the rights and liberties of persons,¹ and that the doctrine of preparedness for war is a subsidiary measure and ultimately applicable only when national defense mechanisms based on respect for the international law of States, friendly settlement of disputes, and peaceful coexistence among

¹ This idea was enshrined in the first subparagraph of Article 158 of the Constitution of the Republic of Ecuador (2008), which reads as follows: "The Armed Forces and National Police Force are institutions aimed at protecting citizen rights, liberties, and guarantees."

nations have been exhausted. So that the latter mechanisms can be successful, the national defense strategy must be driven by a fierce and unwavering political will of the State for the benefit of a territory of peace and, all the more reason, for a culture of peace.

THE DOCTRINE OF A CULTURE OF PEACE

Regardless of the many acknowledgments and statements made about peace throughout civilization, history shows us that the prevalence of conflict is a constant factor in the many social processes taking place throughout all ages of mankind. Without looking for any similarity between the above statement and the theory of historical materialism as the struggle between opposing forces constituting the true driving force behind social processes, but rather as a result of a simple observation of historical records, it is noteworthy how great the impact of countless world, regional and local wars, violent revolutions and world outbreaks has been on not only the composition of the territory and the imposition of modes of production, but also on the conquest of human rights and conditions for a decent life. Therefore it is not possible to conduct a true review of the real value of peace and its achievements on the basis of a Manichean understanding where it is viewed as an ideal state for human existence, diametrically opposed to the scenario of convulsions, social conflicts and clashes of war between States.

It therefore involves building a defense doctrine around a culture of peace, recognizing the importance and meaning of the deaths and bloodshed in many social struggles and conflicts between States, but at the same time going beyond the notion of peace as an end in itself and viewing it also as a means and way that people must use to guarantee the full enjoyment of their rights. There are valuable examples and efforts that support and provide empirical content to international declarations and national policies that have already enshrined a culture of peace² as one of their core tenets. The conquest of the rights of peoples and social collectivities to inclusion, progress made for women's rights, reduction of illiteracy rates, defense of ecosystems and the rights of nature are, among other elements that fortunately took place in the past century, effective examples of what is at stake.

Beyond actions taken for disarmament and round tables for dialogue to settle disputes, the doctrine of the culture of peace requires the coordination of various links of a solid

² Resolution A/52/13 of the United Nations (1998) conceives it as a series of values, attitudes, and behaviors that reject violence and prevent conflicts, trying to tackle its causes to settle problems by dialogue and negotiation between persons, groups and nations.

chain that protects human rights and the constitutive elements of the States. It involves essentially harmonizing: (i) defense construed as a public good; (ii) the good way of living of the population as the higher purpose of the State; (iii) the prevalence of human rights and the rights of nature; and (iv) the protection of the sovereignties of States. These factors are interlinked with other aspects, but without a doubt the complex historical burden they entail assigns them special value in the building of this doctrine.

When referring to defense as a public good, it is the involvement of persons, peoples and communities from a same nation for the protection of their heritage and way of living that is highlighted.

The good way of living, however, is an understanding that summarizes and settles the discussion about the welfare State, progress, development and the conditions for a life of dignity, managing to bring human beings into harmony with nature as the hub around which the actions of the State and a sustainable society revolve.

Regarding human rights, the guarantees and duties that the State has for their full exercise constitute the key task of the State and the ultimate goal of its policies and interventions.

To the extent that the protection of a State's sovereignty means rediscovering the dimensions that coexist under the traditional concept of sovereignty, one of them, although not necessarily the most important, is territorial sovereignty. It is also noteworthy that there are other sovereignties: energy sovereignty, food sovereignty, sovereignty in terms of technology and knowledge, and ecological sovereignty, the latter being probably the most sensitive and in a situation of greater vulnerability.

THE DIMENSIONS OF SOVEREIGNTY

It is understandable that our concept of sovereignty as the supreme power and constituent element of a State has become increasingly consolidated since the 12th century. The reaffirmation of the existence of the latter and the collective of individuals inhabiting it relied on the acknowledgment that both nationals and foreigners could take up the challenge of deciding their fate and governing themselves in a given space. That capacity could not be recognized without the certainty that there would not be any superior power that would impose its conditions or determine it. In that context, the supreme power had to be tested publicly and clearly over a territory. The more extensive was the territory's borders the greater was the recognition of its sovereignty

whether it was held by a sovereign or a King or it was held, as in our times, by a people or a nation.

With the advent of industrial capitalism first and technological capitalism afterwards, new factors were introduced that would exert an impact on the balance of power between states and between the latter and their people. The development of new modes of production, technologies, and communications, on the one hand, and the growing demands of the extraction-based model of the economy, on the other hand, altered the outlines of state sovereignty, making them increasingly fit within the prevailing development model and international relations. One of those factors is the presence of transnational capital belonging to individuals or corporate groups calling for the establishment of standardized conditions in various national structural frameworks, such as the platform that can ensure free markets as a priority; another is sophisticated means of access and transmission of information speeding up ways of communication and dismantling constraints on the management of personal data or data that is of strategic interest to a State; yet another factor is the progress of supranational networks of organized crime that oftentimes spill over public security systems. Although no attempt is being made here to be exhaustive and detailed, a fourth key factor is the deterioration, to a large extent irreversible, of the processes and functions of nature itself and the depletion of natural resources, extending beyond national borders.

In view of these emerging factors, defense of sovereignty based on a limited vision of the notion of territory, without a doubt, is insufficient and unreal. Beyond the threats they create, they also provide an opportunity to become increasingly aware of other forms or dimensions of the sovereignty of a State. This is the case for food sovereignty, which holds the power of guaranteeing not only a population's adequate access to and supply of food, but also for ensuring the independence and autonomy of cultural, ecological, and socioeconomic conditions that are the principal support for the right of persons, communities and peoples to food. Likewise, energy sovereignty highlights the State's power to manage productive resources and processes that sustain its output structure and development model, on the basis of the rights of its inhabitants. At the same time, sovereignty in terms of technology and knowledge shows the willingness and capacity of the State with respect to the means that guarantee access to and use of information, scientific research and the development of epistemologies and know-how.

Expounding in this way the achievements of sovereignty or, better yet, the coexistence of several sovereignties that must be exercised in the current world by States makes it

possible to redirect efforts to draw up an adequate defense doctrine, recalculating the weight and amount of assets that are at stake and identifying the means necessary for the full exercise of these sovereignties, but above all it urges us to safeguard that which gives meaning to these sovereignties and is the very reason for their existence, namely, human beings.

ECOLOGICAL SOVEREIGNTY

We have deliberately set off a section of this article for this dimension of sovereignty, so that we can underscore its specific complex issues. Although all sovereignties require a defense strategy that view them integrally, albeit in a differentiated fashion as well, with the timely intervention of the State and society, ecological sovereignty especially requires admitting that it is on the verge of extinction and that is why there is the pressing need to implement drastic measures to safeguard the rights that can be protected by this sovereignty and that are being jeopardized. Suffice it to quote from the latest forecasts of the report issued by the Intergovernmental Panel of Experts on Climate Change (IPCC, 2013) on the rising temperature of the planet's atmosphere and oceans, increasingly frequent heat waves and harsher winters, the rise in floods and extreme droughts in various regions, to understand that ecological sovereignty is the most vulnerable of all of the above-mentioned sovereignties.

Deciding on public policies to protect the cycles and regulation of the ecological services of water and biodiversity or drawing up plans for the conservation and sustainable management of forest are no longer the exclusive tools of environmental management to be handled by national or local authorities, if it is recognized that the deterioration of said ecosystems and resources directly undermines the sustainability of key activities for human livelihood, such as agriculture or the pharmaceutical industry, or heightens the vulnerability of many communities to natural threats. It involves measures that are part and parcel of what we call ecological sovereignty, which must be taken into account as indispensable elements of any defense doctrine.

Much more than in the other sovereignties that were mentioned, in ecological sovereignty there is a close relationship between the exercise of this sovereignty and the partnerships that are established between States to jointly tackle the above-mentioned risk factors and threats. This relationship is not only advisable but also necessary in view of the continuity and interaction of natural processes, for which there are no borders or political boundaries. To that extent, cooperation with legal frameworks that envisage similar

standards of environmental control or regional strategies to respond and adapt to the impacts of climate change are examples where positive flexibility and even voluntary surrender of the sovereignty of a State are seen in order to achieve the higher purpose justifying it, such as the human right to live in an adequate environment. If the traditional approach prevailed, however, in these cases the defense of sovereignty would be exposed or undermined, because its power would be subservient to a greater sovereignty, with a supranational scope. On the basis of a comprehensive view of the current dynamics of planetary processes, however, it has been observed that, in the examples referred to above, there is no loss of sovereignty, and therefore there is no detriment to a national defense strategy but rather an appropriate repositioning of the support on which lies the State's power to more effectively fulfill its duty to safeguard the rights of its citizens. In that respect, it must be added that there is no greater act of full State sovereignty than that which surrenders part of its national capabilities to voluntarily subject itself to building a supranational power or capacity that optimizes the protection of the rights at stake.

Ecological sovereignty cannot be completely adopted in a national defense doctrine if it does not also include protecting nature. Nature is recognized as a being, with its own existence, as a subject of rights that must be safeguarded not only by the State but also by the community of States. It must therefore be highlighted that what is being protected in ecological sovereignty is not simply the total sum of goods or assets of the State, which would include ecosystems, landscapes, natural resources, flora and fauna or ecological services, but rather something much greater, which refers to "where life is reproduced and takes place," which is how mother nature, or Pacha Mama, is defined in Article 71 of Ecuador's Constitution. The power of the State, conceived as such, encompasses above all the safeguarding of life cycles, structure, functions, and evolutionary processes on which nature depends and the mandatory obligation to restore those that have been damaged by human activities. These rights of nature are not opposed to human rights, rather they coexist and are interdependent with them, requiring an equal standard of protection.

The importance of observing the scope of ecological sovereignty lies in being aware that here the type of protection required from the State does not involve guaranteeing the conditions of well-being of the individuals or groups living in the territory. It essentially involves an ecocentric vision that can steer defense mechanisms towards the central elements on which nature depends for its existence and, in this context, the equilibrium of the planet's environment, its ecosystems, and of course the subsistence of the human species and its cultures.

CHALLENGES OF DEFENSE

Updating and readjusting the challenges of a national defense doctrine and its strategies requires highly complex efforts, not only because of its preeminently conservative character, where the trend is to uphold that which, over a given period of time, we consider to be the assets to safeguard (which becomes the core mission that supports the doctrine), but also because it entails modifying and even imposing new challenges. The latter can only be identified to the extent that we can benefit from an adequate interpretation of the current scenario and its forecast for the future. As Edmund Husserl stressed, the life-world is the horizon that enables us to see our life experiences: the same can be said for the defense doctrine, whose horizon must be reached and renewed on the basis of new threats and the dimensions of an ever-changing reality and translated into the challenges that pave the road we have to take.

In short, to identify the challenges of national defense, we would like to highlight the following key inputs:

The ultimate goal toward which the defense of national sovereignty should strive is the full enforcement of human rights and collective rights.

Sovereignty is a social and historical construct which at present brings together various dimensions which have broadened and enriched its scope, which was at first only territorial, to encompass other sovereignties, such as food sovereignty, sovereignty in technology and knowledge, and ecological sovereignty.

The core strategy to defend these sovereignties is the consolidation of the political, social and economic conditions that would make it possible for the population to live the good way of living and for the development of a culture of peace.

The defense doctrine must contribute, as a priority, to the implementation and sustained use of mechanisms of good faith, dialogue and mutual respect in the relations between States and to the joint and unconstrained fight against all forms of inequity, discrimination and violence, against persons, communities and peoples.

The situation of the planet's environment and natural resources requires States to exercise an ecological sovereignty that recognizes the defense of nature and its natural processes as a core objective of our civilization.

REFERENCES

Constitutional Convention of Ecuador (2008) *Constitution of the Republic of Ecuador*.

Becerra, R., Manuel Povedano and Evelyn Tellez (S/A) “La soberanía en la era de la globalización” [Sovereignty in the age of globalization], in *Biblioteca Jurídica Virtual [Online Law Library]*. Mexico, Legal Research Institute of UNAM. Available at: www.juridicas.unam.mx [consulted in June 2014].

Bonavena, Pablo and Flavián Nieves (2006), “Las nuevas formas de la guerra, sus doctrinas y su impacto sobre los derechos humanos” [The new forms of warfare, their doctrines and their impact on human rights], in *FERMENTUM*. Venezuelan Journal of Sociology and Anthropology. University of the Andes. No. 46, May-August.

Intergovernmental Panel of Experts on Climate Change (IPCC) (2013) *Climate Change 2013 Physical Bases*. Summary for Policymakers.

Hernández R., Patricio (2012) *Propuesta de desarrollo conceptual y legislativo de mecanismos constitucionales de justicia ambiental* [Proposal for conceptual and legislative development of constitutional mechanisms for environmental justice]. Environmental Management and Law Corporation ECOLEX.

Coordination Minister for Security (2014) *Plan Nacional de Seguridad Integral* [National Plan for Integral Security]. Quito, Ecuador.

Ministry of National Defense (2014) *Agenda Política de la Defensa* [Policy Agenda for Defense]. Quito, Ecuador.

Ministry of National Defense (2014) *Aportes del MIDENA para Objetivos de Desarrollo del Milenio – Tema Paz* [Contributions made by the Ministry of National Defense to the Millennium Development Goals – Peace]. Formal Letter MDN-MDN-2014-0157.

Rojas Aravena, Francisco (2010) “América Latina, Defensa y Seguridad en el Siglo XXI” [Latin America, Defense and Security in the 21st Century], in *Modernización de Ministerios de Defensa* [Modernization of Defense Ministries]. South American Defense Council-UNASUR No. 1, 2009-2010.

Tuvilla Rayo, José (2004) “Cultura de Paz y Educación” [Culture of Peace and Education], in Muñoz F., *Manual de Paz y Conflictos* [Handbook on Peace and Conflicts]. Spain, University of Granada, No. 15.

Villagómez Reinel, Pablo (2013) “La responsabilidad de proteger y el problema de la paz” [The responsibility to protect and the problem of peace], in *Revista LINEASUR*. Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility, Ecuador. No. 4, January–April.

Walton, Roberto (2010) “Edmund Husserl, El mundo de la vida. Explicitaciones del mundo predado y su constitución. Textos del legado (1916-1937)” [Edmund Husserl, The Life-World. Explanations of the predated world and its constitution. Texts of the Legacy (1916-1937)], in *Husserl Studies*. Vol. 26, No. 3.

CONFLICTOS Y PROCESOS DE PAZ CONTEMPORÁNEOS

Vicenç Fisas

*Doctor en Estudios sobre Paz por la Universidad de Bradford (Reino Unido).
Director de la Escuela de Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de
Barcelona (UAB) y Titular de la Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Hum-
anos en la misma Universidad. Autor de 40 libros sobre temas de paz, desarme,
alternativas de seguridad, conflictos y cultura de paz, entre los que se encuentran
Anuario 2014 de procesos de paz, Alto el fuego: manual de procesos
de paz y Cultura de paz y gestión de conflictos. Premio Nacional Derechos
Humanos 1988.*

RESUMEN:

Desde los años '60 existe una tendencia a terminar los conflictos armados a través de una negociación. En la actualidad, el 80% de los conflictos armados concluye con un proceso de paz, lo que nos permite afirmar que se va consolidando una “cultura de la negociación”. Los conflictos actuales, no obstante, tienen unas características diferentes a los del pasado. Casi han desaparecido los enfrentamientos entre Estados y las Fuerzas Armadas ya no son los únicos actores en los conflictos.

Palabras clave: Conflicto armado, negociación, procesos de paz.

ABSTRACT:

Since the 1960s, there has been a trend aimed at ending armed conflict by negotiation. At present, 80% of all armed conflicts come to an end as a result of a peace-building process, which makes it possible for us to assert that a “culture of negotiation” is being consolidated. Current conflicts, however, are different from those of the past. Clashes between States have almost completely disappeared, and armed forces are no longer the only players in conflicts.

Keywords: Armed conflict, negotiation, peace processes.

El siglo XX fue, sin lugar a dudas, el más letal de la historia de la humanidad. 110 millones de personas perecieron en los conflictos armados de dicho siglo, con dos guerras mundiales que regaron de muerte a todo el planeta (16 millones de muertos en la primera y 36 millones en la segunda), y un largo período de Guerra Fría que significó la exportación de la muerte a los países del sur, a la periferia, en lo que se ha llamado “guerras por delegación”, donde las grandes potencias dirimían sus luchas e intereses a través de terceros países (Angola, Mozambique, Afganistán, etc.). La década de los '80 fue una época de “inseguridad controlada”, con guerras de baja intensidad, profusión de guerrillas y predominancia de los factores externos en el desarrollo de los conflictos. La década posterior, la de los '90, fue en cambio de un “desorden generalizado”, con la aparición de los conflictos étnicos, el debilitamiento de los Estados y el predominio de las guerras civiles. Las guerras entre Estados, típicas del pasado, prácticamente habían desaparecido.

Sin contar las dos guerras mundiales, los conflictos más mortíferos del siglo pasado fueron la guerra de Corea (2,9 millones de muertos), el genocidio de Camboya (2 millones), la guerra civil de Nigeria (2 millones), la guerra del Vietnam (2 millones), la guerra civil del sur del Sudán (2 millones), la invasión india a Bangladesh (1,5 millones), la guerra civil de Rusia (1,3 millones), la guerra civil española (1,2 millones), el genocidio armenio (1 millón), las luchas entre musulmanes e hindúes en la India (800.000), el genocidio de Ruanda (600.000), la guerra entre Etiopía y Eritrea (545.000) y la guerra Irán-Iraq (400.000). Otros conflictos provocaron más de 100.000 muertos. Un balance, en suma, catastrófico en cuanto a la capacidad de los seres humanos de regular sus disputas a través de medios pacíficos.

¿Seguiremos durante el siglo XXI la senda destructiva del siglo anterior o, por el contrario, hay motivos para pensar que hemos entrado en un nuevo ciclo en cuanto a conflictividad se refiere? Todo apunta, por fortuna, a que la experiencia letal del siglo XX no necesariamente tiene que repetirse. Los datos del Programa de Conflictos de la universidad de Uppsala señalan que hemos pasado de tener unos 20 conflictos armados al terminar la Segunda Guerra Mundial a 52 en 1992, año a partir del cual empieza un descenso hasta llegar a 32 conflictos armados, tanto en 2002 como en 2012. En los últimos años, con la notable excepción de Siria, que en tres años ya ha acumulado 150.000 víctimas mortales, no ha existido ningún conflicto armado que provocara más de 10.000 víctimas mortales en un año, aunque la guerra de Iraq acumula más de 100.000 muertos civiles desde su inicio en 2003. Compárese esta cifra anual con las mencionadas anteriormente sobre el siglo pasado y podrá advertirse el cambio de paradigma en cuanto a conflictividad se refiere. No estamos todavía ante la desaparición de las guerras, por supuesto, pero este fenómeno social es cada vez menos frecuente y menos letal.

Frente a estos datos polemológicos, ¿cómo estamos en cuanto a los esfuerzos y logros por obtener la resolución pacífica de los conflictos? Según los datos de la Escuela de Cultura de Paz, al finalizar 2013 existían 50 negociaciones abiertas con grupos armados, o en contextos en los que en el pasado hubo enfrentamientos armados y todavía no se ha solucionado la controversia original: 14 de estas negociaciones iban bien y sólo 5 iban mal.

En los años '60, el 80% de las guerras civiles terminaban con la victoria militar de una de las partes. En los '90 este porcentaje se había reducido al 23%, y hoy en día es del 10%. Estamos, por tanto, ante una nueva realidad. Todavía vivimos en un mundo conflictivo, pero los conflictos son de otro tipo que los de hace tres o cuatro décadas, pues éstos se han reducido y siguen pautas diferentes.

Según la base de datos del programa de conflictos de la Escola de Cultura de Pau, en el año 2013 existieron 35 conflictos armados, y 32 al finalizar el año. Todos los conflictos, a excepción de la disputa entre Israel y Palestina, fueron internos o internos internacionalizados. Algunos de los factores vinculados con la internacionalización de los conflictos internos son, entre otros, la intervención de terceros países, la denominada lucha global contra el terrorismo (probablemente, el tipo de conflicto más difícil de gestionar), la participación significativa de combatientes extranjeros en determinados conflictos, la creciente puesta en ejecución de operaciones de mantenimiento de la paz o la utilización del territorio de países vecinos por parte de grupos armados de oposición.

En cuanto a las causas de los conflictos, cabe destacar que casi dos terceras partes de los mismos están vinculados a demandas de autogobierno y a cuestiones identitarias. Este tipo de conflictos fue especialmente relevante en Asia y en Europa. Por otra parte, también en dos tercios de los conflictos armados la incompatibilidad principal está vinculada a la oposición a un determinado gobierno o al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado.

Mediáticamente, parecería que sólo existieran cuatro conflictos armados, los de Israel-Palestina (el de mayor carga simbólica), los dos derivados de una intervención internacional (Iraq y Afganistán), y el de la multiplicación de actores contra el régimen establecido (Siria). En todos ellos, la principal víctima es la sociedad civil, tanto por las muertes como por el elevado número de población desplazada o refugiada (más de 50 millones de personas en estos momentos).

La casi totalidad de los conflictos armados actuales son intraestatales, es decir, se producen en el interior de un país. Las guerras entre Estados prácticamente han desaparecido. Los conflictos del siglo XXI son internos, guerras civiles a veces, limitados a determinadas zonas de un país en otras ocasiones, con la dificultad que ello supone para percibir cabalmente la dimensión del conflicto cuando hay zonas que no se ven afectadas por el mismo (la capital de un Estado, por ejemplo).

Si en las guerras del pasado eran los ejércitos nacionales los que se enfrentaban entre sí, en los conflictos contemporáneos las Fuerzas Armadas deben luchar contra guerrillas, milicias, mafias o Al Qaeda, que son los nuevos actores del siglo XXI. El que hayan desaparecido las guerras regulares entre ejércitos supone también la desaparición de los viejos códigos de conducta en las guerras. En los conflictos contemporáneos no hay apenas normas, se desprecia el derecho internacional y el Derecho Internacional Humanitario, y todo vale: mutilación de civiles, violaciones masivas de mujeres, uso de aviones no tripulados, ejecución de prisioneros, saqueo de aldeas, utilización de minas antipersonales, en suma, todo lo que provoque terror en la población civil, que es la principal víctima. Esta deshumanización de los conflictos va acompañada del saqueo de los recursos naturales de regiones ricas en materias primas y minerales estratégicos, que sirven para alimentar la guerra al ser el sustento de los grupos armados y el mecanismo por el cual intercambian riquezas naturales por armas, en un círculo infernal en el que intervienen empresas transnacionales que se benefician con el descontrol sobre esas regiones y con la ausencia de un Estado regulador. Desgraciadamente, muchos países en conflicto son ricos en materias primas y, precisamente por ello, se encuentran en conflicto, en una maldición en la que, repito, la población civil es la principal víctima. El terrorismo, además, no puede resolverse con medios militares clásicos, sino mediante estrategias policiales y de inteligencia.

Es un hecho constatable que muchos conflictos en los que existen procesos de paz sufren un estancamiento en las negociaciones. Pasan los años y el conflicto mantiene las mismas características, sin que los mecanismos de diálogo fructifiquen. Este estancamiento es más evidente en aquellos conflictos en los que se ha logrado un alto al fuego y que, por tanto, no hay violencia o enfrentamientos significativos, lo que lleva a plantearse la cuestión de si es precisamente la falta de violencia, con su consiguiente pérdida de actualidad mediática, la razón o una de las razones principales de tal estancamiento.

Decía antes que el siglo XXI es el siglo en el que parece consolidarse la cultura de la negociación, y donde los procesos de paz están llamados a ser los protagonistas en el mundo de la conflictividad. De los 108 conflictos armados de los últimos 30 años que hemos

analizado en la Escuela de Cultura de Paz, un 40% han terminado con un acuerdo de paz, un 10% por victoria militar y un 43% todavía no están resueltos, es decir, que siguen activos. Pero si miramos las tendencias que nos muestran las estadísticas, resulta razonable pensar que la mayoría de ellos terminarán, un día u otro, a través de una negociación.

La etapa central de un proceso de paz es el de la negociación, que puede durar muchos años y normalmente se realiza por etapas o rondas. En las últimas décadas hemos recopilado mucha información sobre las negociaciones y los procesos de paz. Así, por ejemplo, los momentos más frecuentes de crisis en las negociaciones son motivados por divisiones internas en los grupos armados, rechazo de la instancia mediadora o del formato mediador, parcialidad del mediador, inseguridad en el país, ruptura del alto al fuego, retraso en la implementación de los programas de desarme y reintegración, detención de líderes negociadores de la oposición armada, no liberación de líderes negociadores, diferencias sobre los puntos de la agenda y existencia de las listas terroristas. La superación de los conflictos pasa, pues, por sortear ese tipo de dificultades habituales.

Uno de los cambios culturales que puede florecer en las décadas venideras puede ser el de la decadencia de los conflictos armados. La guerra, como institución social creada por el ser humano, ha perdido ya cualquier legitimidad como método de resolución de conflictos, y es percibida cada vez más como un instrumento caduco y propio del pasado. Las estadísticas, además, confirman esta afirmación al señalar que los conflictos armados del presente son muchos menos que los de hace una o dos décadas, aunque hay un incremento de actos terroristas. Y jamás como en la época actual hemos dispuesto de tanta información preventiva para actuar con los instrumentos de la diplomacia en los momentos de tensión, cuando todavía es posible alterar el curso destructor de una espiral conflictiva.

Estamos, probablemente, en una época de tránsito hacia un nuevo mundo en lo que a conflictos se refiere. Un indicador de este tránsito lo constituye el siguiente dato: de los conflictos finalizados en los últimos treinta años (54), el 80% lo han sido mediante un acuerdo de paz en tanto que un 20% con una victoria militar, lo que reafirma la vía de la negociación como medio de resolución de los conflictos armados. Debemos afrontar, sin embargo, un nuevo reto: el aumento de los homicidios en determinadas zonas del planeta, que constituyen el 90% de las muertes por violencia. Añádase los millones de víctimas anuales debido a la violencia estructural. Así, la cultura de la paz continúa siendo un desafío para los próximos decenios, puesto que habrá que vencer la cultura de las violencias, tan enraizadas en nuestras sociedades y estructuras.

PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA: ¿CONTINUIDAD O APUESTA POR EL CAMBIO DEMOCRÁTICO?

Jaime Caycedo Turriago

Doctor en Ciencias Filosóficas por la Universidad de La Habana, Maestro en análisis político, económico y en relaciones internacionales. Antropólogo, investigador, conferencista y profesor de la Universidad Nacional de Colombia. Es actualmente Secretario General del Partido Comunista Colombiano.

RESUMEN:

Este artículo se refiere a la situación política en Colombia, en el marco del proceso de diálogo entre el gobierno de ese país y la guerrilla de las FARC-EP. Este proceso se reafirma en base a los resultados de las recientes elecciones presidenciales que hicieron posible la reelección de Juan Manuel Santos, gracias al respaldo de la mayor parte de la izquierda en apoyo puntual a la solución política y en la perspectiva de una paz democrática y con justicia social.

Palabras clave: Proceso de paz, Solución política, FARC-EP, gobierno colombiano, anticomunismo, Unión Patriótica.

ABSTRACT:

This article focuses on Colombia's political situation, in the context of the dialogue between the Colombian government and the FARC-EP guerrilla. This process has been consolidated as a result of the recent presidential election that led to the re-election of Juan Manuel Santos, thanks to the endorsement of the majority of leftwing groups specifically to support the political settlement and the prospects of democratic peace with social justice.

Keywords: Peace process, political settlement, FARC-EP, Colombian government, anti-Communism, Patriotic Union

Dice Jacques Bidet: “El sistema-mundo es (...) desde el origen del capitalismo un *estado de guerra*”¹. El estado de guerra como estado normal se fue haciendo aceptable en la vida diaria colombiana. Como en el panorama mundial, está cruzado hoy por la táctica de la *guerra preventiva*, en su versión actualizada, inscrita en la estrategia de seguridad nacional estadounidense e impuesta en el contexto de la *guerra antiterrorista* que estimula y asesora el Pentágono.

Estado de guerra y guerra preventiva como guerra permanente han estado inscritos en el *status quo* colombiano, lo han retroalimentado y hecho funcional a los más recientes despliegues y amenazas del intervencionismo del Comando Sur hacia América Latina y el Caribe. La figura de Colombia como “el Israel latinoamericano” ha sido algo más que una metáfora, particularmente frente a sus más caros vecinos, Ecuador y Venezuela. En contraste con los gobiernos de Álvaro Uribe, el paso de Santos a la distensión de las relaciones con estos hermanos países desactiva sin desmontar los instrumentos y engranajes erigidos a lo largo de años por la inteligencia militar colombiana y los aparatos paramilitares, al amparo y complicidad del imperio.

A su vez, el régimen colombiano ha mantenido vigente la vieja práctica de formatear de acuerdo a los intereses del bloque de clase dominante la concepción y la *política de la guerra* dentro del conflicto armado. Planteado en los años ‘60 del siglo anterior como problema de bandolerismo; manejado e interpretado como un caso inscrito en la doctrina de la Guerra Fría y en el modelamiento contrainsurgente que le fue correlativo; convertido en guerra antinarcó-

¹ “Lo propio del sistema-mundo, por oposición al Estado-nación, es que no implica una pretensión metaestructural. No presupone ser la obra de humanos libres e iguales, que se someten a una ley de la que serían en conjunto los autores. El sistema-mundo es por lo tanto, desde el origen del capitalismo, un estado de guerra. Un sistema asimétrico imperialista”. Bidet, Jacques 2005 “L’ actualité de Marx comment la produire?”, en *Actualité de la pensée et de l’ oeuvre de Marx en France et dans le monde*. Paris, Actes du colloque de la Fondation Gabriel Péri, 20 mai.

ticos y en guerra antiterrorista en el período post Guerra Fría; reducido a “amenaza terrorista” bajo los gobiernos de Uribe: nada hay de inocente en esta deriva de la política de la guerra contrainsurgente. Su conceptualización y manejo se ha convertido en parte de la política pública, financiada con los impuestos de la ciudadanía y con la “ayuda” militar externa del Plan Colombia y el Pentágono, junto con el importante papel guerrillero de los medios de comunicación monopolizados por el poder del dinero.

Como presidente reelecto el 15 de junio próximo pasado, con un margen de casi un millón de votos gracia al apoyo de la mayoría de la izquierda, Santos ha reafirmado el centro de su política en la continuación del diálogo en La Habana con las FARC-EP y la ampliación del mismo al ELN. El diálogo en curso, con el patrocinio de la república de Cuba, tiene como garantes a delegados de Cuba y Noruega y como acompañantes a Chile y Venezuela. Su temario es el acuerdo sobre una Agenda de seis puntos de los que hasta ahora se han plasmado en tres preacuerdos y actualmente se trabaja sobre un cuarto, el de la situación de las víctimas de la guerra².

La visión de paz del gobierno es, no obstante, limitada. Parte de la idea de que la insurgencia ha sido derrotada o que puede llegar a serlo en el curso mismo de la negociación, que transcurre en medio de la guerra, sin cese al fuego ni tregua³. Este enfoque no coincide con la realidad pero exhibe el ventajismo que se deriva de la alianza estratégica con el Comando Sur y deja abierta la opción de un cambio repentino en la correlación de fuerzas, mediante golpes de escalada en el campo de batalla. Las FARC-EP en varias ocasiones en el marco del diálogo actual, y el ELN en la primera vuelta presidencial, han llevado la iniciativa de ceses de fuego unilaterales, sin encontrar eco en la conducta del gobierno. La opinión civil considera que el cese al fuego de carácter bilateral, verificable, acompañado de garantías y observadores internacionales confirmaría el sentido irreversible del proceso de paz.

Santos acepta la existencia de un conflicto armado en Colombia, algo que nunca reconoció ni reconoce Álvaro Uribe, quien habla de “amenaza terrorista” y no de guerra. Pero el reconocimiento oficial es sólo parcial, para justificar la confrontación en medio del diálogo, sustentar los planes e inversiones de guerra que no se corresponden con una perspectiva de paz y le-

² Los puntos con pre acuerdos redactados son: 1. “Política de desarrollo agrario integral”; 2. “Participación política”; 4. “Solución al problema de las drogas ilícitas”; 5. “Víctimas”. El punto 3 se refiere al “Fin del conflicto, al cese al fuego definitivo y la dejación de armas”; junto con el 6. “Implementación, verificación y refundación”, serán abordados en el momento adecuado. Una de las reglas es que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”.

³ Ha sido reconocido públicamente que la táctica de negociar en medio de la guerra corresponde a un delineamiento de los asesores del Comando Sur en el marco del concepto de la guerra asimétrica.

gitimar así la cooperación militar con Estados Unidos. Entre tanto, el gobierno colombiano desconoce la existencia de presos políticos, se auto exonera de cumplir requisitos del Derecho Internacional Humanitario (DIH), como el principio de *distinción*, en el caso de la población civil y los defensores de derechos humanos, o de *proporcionalidad*, en el de los bombardeos y ametrallamientos aéreos que han provocado graves afectaciones a la población civil rural.

Sostiene el gobierno que un reconocimiento integral del conflicto favorecería la neutralidad de terceros Estados frente a la guerra contra el terrorismo. La guerra civil salvadoreña pudo avanzar a una salida política a partir, entre otros factores, del momento en que Francia y México reconocieron a los rebeldes y colaboraron en la búsqueda de una solución pacífica.

El paramilitarismo sigue siendo un peligroso instrumento de la ultraderecha en Colombia. Bajo la “seguridad democrática” de Uribe en parte se desmovilizó y varios de sus jefes fueron extraditados a Estados Unidos como narcotraficantes y no como criminales de guerra y violadores de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Otra parte de ellos se reconvirtió y continúa actuando como aparatos clandestinos de contrainsurgencia.

De su parte, el uribismo conserva palancas de poder decisivas. Pese a las recurrentes remociones en los mandos militares, Santos no ha conseguido una incidencia más uniforme de la política de paz en los comandos de las fuerzas militares, en cuyas altas esferas ejercen una notoria influencia las posiciones de la ultraderecha contrarias al proceso de diálogo y de probables acuerdos.

¿ES POSIBLE LA SOLUCIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA?

Ante todo, cabe preguntarse ¿por qué la burguesía colombiana, una vez más, vuelve a la vía del diálogo para buscar una salida a la guerra interior prolongada?

La primera respuesta es que es evidente el fracaso de la política de “seguridad democrática” que puso en pie Álvaro Uribe durante sus 8 años de gobierno con graves consecuencias en la represión contra la inconformidad social y la oposición, la proliferación de informantes y espías retribuidos con dineros estatales, el incremento de las ejecuciones extrajudiciales eufemísticamente denominadas como “falsos positivos”, las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Bajo el gobierno de Uribe se enrarecieron las relaciones con Venezuela, con Ecuador y, en general, con los nuevos procesos de unidad e integración latinoamericana, como UNASUR o la CELAC. Correlativamente es necesario reconocer que los movimientos revolucionarios no han sido derrotados: conservan su carácter, su presencia y su accionar.

En segundo lugar, empiezan a hacer mella los efectos de la crisis capitalista de escala planetaria que se expresan en las crecientes resistencias y protestas sociales agrarias y obreras, que hacen prever a la gran burguesía colombiana la necesidad de ensayar una nueva vía para desactivar a las fuerzas revolucionarias y al movimiento social y político de la izquierda que considera una amenaza para la estabilidad del sistema. Esta manifestación de realismo estratégico traduce la profundidad de la crisis de estructura del país, que ostenta durante 15 años consecutivos las más altas tasas de desempleo y subempleo en el hemisferio así como los índices de desigualdad más elevados, que ponen a Colombia entre los países más inequitativos del mundo.

No son razones de buena voluntad o altruismo las que informan la conducta de las clases dirigentes colombianas a favor de la paz. Son apremios de fondo los que las obligan a modificar sus modos de proceder. Por ello tiene vigencia la observación acerca del *gatopardismo* tras dicha concepción: que todo cambie para que todo siga igual. El estado de guerra predomina en la concepción, en la praxis y en el proyecto entero del régimen colombiano actual. La variante “santista” difiere de la “uribista” en la necesidad de recuperar desde la burguesía una propuesta para salir de la guerra, sin sacrificar ni un elemento esencial de la política clasista, de extrema desigualdad, que caracteriza a la formación social colombiana y que la ha llevado a su crisis actual.

LA CRISIS DE LA SOLUCIÓN MILITAR

La solución militar como salida de la guerra desconoce el vínculo necesario de ésta con las condiciones materiales de existencia precarias de millones de compatriotas que se expresan en la desigualdad económica y social en crecimiento. El escalonamiento de la guerra, la degradación de sus métodos y la destrucción que le impone al medio ambiente, a la economía, a la infraestructura y a la seguridad de las personas condiciona nuevas formas de inconformidad y protesta dirigidas directamente a la denuncia de la guerra como política permanente del Estado.

Correlativamente, la solución política no se ve que vaya a llegar de manera automática, como un balance “técnico” de presión militar dosificada y con ingeniería política persuasiva para la desmovilización. La realidad muestra que la insurgencia tiene una base social y un discurso político que reivindica libertades, derechos y reformas asociadas al diálogo, la discusión y el acuerdo para la paz. La “prosperidad”, principal consigna de Santos, concebida en la perspectiva de propiciar la asfixia democrática de la insurgencia, no ha logrado desprenderse de la supremacía del factor militar como instrumento disuasivo.

LOS AVANCES DEL DIÁLOGO EN LA HABANA

El proceso de diálogo que se adelanta en Cuba es la única realidad que arroja certidumbre. El apoyo mayoritario de la opinión pública a la vía de una solución política a través de acuerdos es el mejor blindaje a la consolidación de este proyecto. Tres puntos de la Agenda han sido convertidos en preacuerdos: el tema agrario y territorial, el de garantías y reformas políticas, el de cultivos y narcotráfico, y se ha empezado a tratar el de las víctimas.

Los preacuerdos guardan salvedades y temas no resueltos. Su solución está vinculada con la profundización de las conversaciones al revisar los puntos problemáticos en el “nada está acordado hasta que todo lo esté”, pero también con los asuntos que tendrán que dirimirse en las calles y plazas públicas, en las conversaciones con las organizaciones sociales y agrarias, en las movilizaciones populares y en la perspectiva de un proceso constituyente, que se dibuja cada vez más necesario.

El preacuerdo en torno a las drogas en el diálogo entre las partes que se desenvuelve en La Habana altera los presupuestos y el enfoque estadounidense de la erradicación forzada, las fumigaciones y la criminalización del campesinado sembrador de coca, al introducir el criterio de voluntariedad y de programas alternativos de apoyo a los campesinos. Por cierto, este tema fue introducido en la Agenda por exigencia de las FARC-EP y no por iniciativa del gobierno. Esta actitud y este preacuerdo desvirtúan el pretexto del Comando Sur de actuar en una guerra exclusivamente antidrogas y abre las posibilidades de una superación del narcocapitalismo como deformación económica determinada por el mercado transnacional.

Se aborda, en la actualidad, el complejo y polémico punto sobre víctimas y victimización. Parte sustantiva de su desarrollo dependerá de cuanto se logre avanzar en el establecimiento creíble de las causas que han llevado a la guerra civil y a su prolongación por dos tercios de siglo.

HACIA UN PROCESO DE PAZ INTEGRAL

Un aspecto importante en la búsqueda de la paz es el carácter integral que debe asumir el proceso de diálogo y acuerdos, en atención a la existencia de otros movimientos insurgentes, además de las FARC-EP. Se han hecho públicos los contactos del gobierno con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Varios gobiernos, entre ellos los de Uruguay y Ecuador, han ofrecido ser sede de conversaciones. En la izquierda existe la convicción de que esa misma oportunidad debe ofrecerse al Ejército Popular de Liberación (EPL), lo que exige valorar las dimensiones y alcances de los contenidos del diálogo que pueden hacerse compatibles o complementarios.

La razón es que el campo de la rebelión contra el régimen político predominante en Colombia en el largo plazo ha reunido históricamente los levantamientos en armas de distintos núcleos de origen en la izquierda. Hay una identidad que aproxima las causas de la rebeldía en el rechazo a la violencia ejercida desde el poder de clase, apoyada, legitimada o realizada directamente por el Estado, para excluir de los escenarios de la actividad pública mediante el exterminio físico, el destierro o la *clandestinización forzada*, a las opciones de acción política, de lucha social o crítica cultural y periodística desplegadas por personas, procesos, movimientos y o partidos antisistémicos. La asimetría de las relaciones políticas en el contexto de la institucionalidad indica reiteradamente la inexistencia de igualdad política, de libertades y derechos universales para importantes franjas de la población, en contravía de la letra de los textos constitucionales y legales.

Un lenguaje común que rescata la necesidad inaplazable de reformas sociales dirigidas a superar las profundas desigualdades que se agravaron al calor de la guerra, se une a las exigencias a favor de la recuperación del control sobre la explotación y sobre el usufructo de las riquezas naturales del país en beneficio de la sociedad y no de los inmensos negocios que agencia el capital transnacional; como también a la urgencia de conquistar garantías para lograr la injerencia de las gentes del común en las decisiones sobre las políticas públicas que pueden hacer real un manejo equitativo y justo del poder. La ampliación y profundización de la democracia para crear las condiciones políticas que hagan posible la justicia social son reclamaciones que acercan los reclamos populares a los planteamientos de las organizaciones insurgentes, y ese acercamiento no es un propósito descalificable como “populismo”, auxilio al terrorismo o subversión, sino un anhelo inscrito ahora más que nunca en el derecho al cambio democrático.

El Frente amplio es en este momento un proceso en construcción. Expresa las coincidencias: a) en favor de la solución política negociada a la guerra, el apoyo a la mesa de diálogo entre gobierno e insurgencias, el respaldo y promoción del mecanismo de refrendación que acuerden las mesas de diálogo, la exigencia de abrir el diálogo formal con el ELN, el EPL y el cese al fuego bilateral; b) reformas democráticas necesarias para la paz, como la reforma al modelo económico para el buen vivir y la justicia social y la reforma al régimen político que dé garantías democráticas y participativas a la sociedad colombiana; c) cumplimiento del gobierno nacional a los acuerdos con los movimientos sociales y garantías para la oposición de movimientos sociales y políticos. En torno a estos puntos básicos convergen corrientes de la izquierda y la centro izquierda, sectores cercanos al gobierno de Santos pero conscientes de la batalla por la paz, procesos de las iglesias, de la cultura y la intelectualidad, organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas vinculadas a la Cumbre nacional agraria, étnica y popular, el Congreso de los Pueblos, la Marcha Patriótica, un núcleo muy representativo del

Polo, el Partido Comunista colombiano y la Unión Patriótica, entre otros. En fuerzas significativas del Frente gana presencia la consigna de impulsar las condiciones de un proceso constituyente. Una Asamblea nacional constituyente puede hacer parte de la refrendación de futuros acuerdos de paz y también ser espacio participativo de construcción de reformas democráticas.

La ampliación del diálogo al conjunto de las organizaciones guerrilleras agrega seriedad y cobertura al camino de la solución política pero obliga al entendimiento de las complejidades que alberga el proceso de paz en curso. El costo de la paz para el régimen es la apertura para la democratización del país y ese precio compensaría con creces las deformaciones y dolores creados por decenios de injusticias y de guerras. Lo principal es que progrese la consciencia de que la paz necesaria y posible implica abrir el camino a la superación de la crisis de estructura de la sociedad colombiana mediante cambios políticos. Tales cambios son posibles mediante la movilización y la unidad del pueblo colombiano. El Frente amplio por la paz con justicia social puede, en perspectiva, ser el punto de arranque de un instrumento político popular con vocación transformadora.

EL CONTENIDO DEL TEMA SOBRE VÍCTIMAS

Debe reconocerse que una de las causas de la guerra contra el pueblo ha sido la institucionalización del pretexto anticomunista, abiertamente o bajo distintos disfraces, en la justificación de las políticas de seguridad y de orden público. La negación del derecho a profesar las ideas comunistas, socialistas y revolucionarias ha sido la negación a la libertad de pensamiento y a la igualdad política, consagradas en los textos constitucionales y convertidas en letra muerta por los regímenes políticos dominantes. Históricamente, la persecución a los militantes comunistas so capa de erradicar las ideas revolucionarias ha sido la causa eficiente de los genocidios anteriores y posteriores al establecimiento del Frente nacional (1958 – 1974). Así ocurrió desde la Masacre de las Bananeras, en 1928; el genocidio del 9 de abril de 1948 y la Resolución N° 32 de la Conferencia Panamericana de Bogotá que llamó a la acción contra el comunismo; el acto legislativo 06 del 7 de septiembre de 1954 de la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC), que prohibió “la actividad política del comunismo internacional”; el plebiscito del 1° de diciembre de 1958 que derogó las decisiones de la ANAC pero que impuso el monopolio excluyente del partido liberal y conservador por 16 años del Frente nacional; el Estado de Sitio permanente, hasta la vigencia de la Constituyente de 1991; el Estatuto de seguridad bajo Turbay Aya-la (1978-1982); hasta los genocidios anticomunistas contra concejales, diputados, alcaldes, congresistas, dirigentes sindicales, activistas de derechos humanos y políticos de la Unión Nacional de Oposición (UNO), Frente Democrático, Unión Patriótica, Frente Social y Político, Polo Democrático y Marcha Patriótica (1976 – 2014). En estos y otros momentos y procesos,

la persecución a los comunistas aparece sustentada en acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombiano a espaldas del pueblo, en el marco de la Guerra Fría y, posteriormente, de la guerra preventiva hasta la guerra antiterrorista y antisubversiva de los últimos años. Por eso se exige el derecho de las víctimas a la verdad histórica, a la memoria, al buen nombre, a la reparación integral, a la erradicación efectiva de las causas económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales de la guerra contra la Humanidad.

PARA CONCLUIR

La posibilidad de que Colombia alcance una salida política a la guerra interior está abierta y gana simpatías en el continente y el mundo. Vencer las constricciones de una cultura política conservadora, altamente militarizada, con rasgos de terrorismo de Estado difícilmente disimulados, donde la desigualdad social, política y cultural ha campeado en medio de una forma de guerra civil al menos por tres generaciones, no promete ser una tarea sencilla ni del corto plazo. Hay que estimular y dar confianza a todas las formas organizadas y unitarias de la intervención popular independiente en los escenarios de la nueva política. No para actuar en un pretendido postconflicto pre formateado que prolongue la guerra social y la exclusión en los marcos de una falsa paz. La construcción de la paz democrática es la construcción del nuevo país en estrecha amistad y convivencia con todos los hermanos de América Latina y el Caribe.

ACTUALIDAD DE LAS FF.AA. ARGENTINAS Y SU RELACIÓN CON SUS PARES REGIONALES PARA CONSTITUIRSE CONJUNTAMENTE EN CUSTODIOS DE LA NUEVA CULTURA DE PAZ

Coronel (R) José Luis García

Coronel (R) del Arma de Caballería. Oficial del Estado Mayor. Fue Profesor de Defensa Nacional en la Escuela de Defensa Nacional y en el Centro de Altos Estudios de la Escuela Superior de Guerra (Argentina). En 1984 fue uno de los fundadores del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA). En 1985 fue designado Perito Militar en el Juicio contra las Juntas Militares del Proceso de Reconstrucción Nacional (1976-1983). En 1991 fue nombrado Perito Militar de las Naciones Unidas y desde entonces participó en 28 juicios en Argentina, distintos países de América Latina y Europa en contra de represores militares. Actualmente es presidente del CEMIDA.

RESUMEN:

El siguiente artículo tiene como finalidad presentar un panorama acerca de la forma en que el sector militar de la sociedad argentina, tan comprometido en el pasado reciente en la dominación irracional de su pueblo por medio de una sangrienta dictadura puesta al servicio de una nación extranjera y ejecutando los contenidos de la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional”, ha ido evolucionando junto con sus compatriotas latinoamericanos y caribeños para ponerse al servicio de los intereses nacionales y regionales por medio de su adhesión a una nueva misión por cumplir junto a sus hermanos continentales: la defensa de la Cultura de Paz.

Palabras clave: Argentina, Fuerzas Armadas, Paz, Integración, Futuro.

ABSTRACT:

The following article is aimed at presenting an overview of how Argentina's military, very much involved in the recent past in wielding irrational control over its people by supporting a bloody dictatorship in the service of a foreign power and implementing the so-called National Security Doctrine, have been evolving, along with their Latin American and Caribbean fellow countrymen, at the service of national and regional interests by adhering to a new mission to be accomplished together with their brothers and sisters of the continent: defending a Culture of Peace.

Keywords: Argentina, armed forces, peace, integration, future.

Durante las últimas décadas, la mayor parte de las FF.AA. de América Latina y el Caribe, en lugar de constituirse en protectores de la soberanía nacional y de los derechos de sus habitantes, apoyaron una doctrina foránea denominada “de la Seguridad Nacional” la que, con el pretexto de proteger a los pueblos contra un enemigo común, el marxismo, consistió en un brutal instrumento de dominación para evitar la libre determinación política de las personas, permitiendo así una brutal explotación de los recursos estratégicos para utilizarlos en una batalla, muchas veces ajena a los propios intereses. Para lograr esos fines se instalaron dictaduras militares que con el sometimiento de los pueblos implantaron el Terrorismo de Estado para sofocar las resistencias a semejante situación. Afortunadamente esa época va quedando en el olvido y los represores están siendo investigados por la justicia. La situación actual nos muestra la evolución de la conducta del sector castrense y cómo sus miembros se van reintegrando a sus funciones de custodios de una nueva situación provocada por la preeminencia de la CULTURA DE LA PAZ, que se consolida con una nueva visión estratégica que hoy va aglutinando a los pueblos latinoamericanos y caribeños. Para comprender cómo se ha llegado a esa situación en la Argentina, presentaré una ligera semblanza sobre cómo esta nueva cultura -la de la Paz- se ha ido fortaleciendo en mi país.

El 25 de mayo de 2003 asumió la presidencia argentina el Dr. Néstor Kirchner. Durante sus primeros años de gobierno propuso reconstruir el país formulando un modelo económico-social distinto al determinado por el Consenso de Washington. Ello requirió, entre otras acciones, la unidad con otros países latinoamericanos con similares proyectos y así se lograron avances nunca antes pensados en lo económico y social por la fortaleza que brindó la acción conjunta. Esa reconstrucción reclamó la máxima atención y los problemas de la Defensa Nacional quedaron inicialmente de lado. Luego se apreció que con el modelo heredado de la dictadura y no reformado por las posteriores gestiones de los gobiernos democráticos, el sector militar lejos estaba de servir a la democracia y a su nuevo proyecto.

Apenas asumido su mandato, y para facilitar la reestructuración necesaria de las FF.AA., Kirchner envió al Congreso Nacional sendos proyectos de ley para dejar sin efecto las Leyes de Punto Final y de Obediencia Debida, dictadas por el gobierno del Dr. Alfonsín, así como los Indultos rubricados por el Dr. Menem. Esas leyes, que las FF.AA. argentinas prácticamente impusieron a los primeros gobiernos de la democracia, constituyeron una verdadera amnistía para los delincuentes militares de la Dictadura y una ratificación de la vigencia de la llamada “Doctrina de la Seguridad Nacional” que los había prohijado. Además, durante el gobierno del Dr. Menem se produjo una subordinación absoluta a los designios militares de los EE.UU. y su Sistema Interamericano de Defensa (SIAD), puesto en marcha a través del tristemente célebre Comando Sur¹. Más aún, la Argentina solicitó y fue aceptada para ser un Aliado “Extra OTAN” y en ese carácter participó en varias aventuras militares extra continentales de la OTAN, con el beneplácito de los militares sobrevivientes de la dictadura llamada “Proceso de Reorganización Nacional”.

Todo seguía igual hasta que las leyes de Alfonsín fueron anuladas el 21 de agosto de 2003, y los Indultos de Menem lo fueron el 13 de julio de 2007, por la Corte Suprema de la Nación, al no haberse logrado el quórum necesario en el Congreso. De esa manera se facilitó el inicio del saneamiento intelectual y moral del sector militar por medio del procedimiento de enjuiciar a todos los responsables de haber delinquido durante la vigencia dictatorial. Las nuevas generaciones castrenses -al ser retirados del servicio activo los delincuentes violadores de los derechos humanos- quedaban así en mejores condiciones de colaborar en la reconstrucción del país, de su Defensa Nacional y de sus FF.AA., aplicando para ello las normas de la democracia que ya intentaba reconstruir la política y la economía instalando una nueva cultura, la de la paz.

Independientemente del sistema político-militar de la Defensa Nacional, cuya adecuación es responsabilidad indelegable del gobierno nacional y que presenta graves problemas aún no resueltos acerca de la ubicación de nuestro país en los marcos mundial y americano y que deberían ser objeto de un estudio específico con cierta urgencia, limitaré el análisis de la situación actual al nivel de las FF.AA. y en la forma en que actualmente ellas cumplen sus obligaciones, totalmente sometidas -como debe ser- al poder que determina la Constitución Nacional.

A partir de la aceptación plena de esas normas democráticas y constitucionales se iniciaron, a nivel castrense, una serie de tareas de reestructuración poco difundidas, que hemos investigado en el CEMIDA (Centro de Militares para la Democracia Argentina). Quizás el indicador más

¹ Cuyo análisis puede ser encontrado en la página web del Centro de Militares para la Democracia Argentina-CEMIDA (www.cemida.com.ar).

importante de las transformaciones ocurridas a ese nivel de la Defensa Nacional sea la inédita propuesta que el Ejército elevó al Ministro de Defensa en setiembre de 2005, previamente a la reestructuración por realizar, encabezada por la frase “*Nuestra misión es controlar y defender grandes espacios terrestres dotados de abundantes recursos*”. Esta propuesta, poco divulgada, surgió espontáneamente y se basó en la necesidad de adecuar toda la vetusta estructura existente a las exigencias del siglo XXI, a fin de poder enfrentar los nuevos peligros que podrían afectar no sólo a la seguridad nacional sino también a la regional. Para tener una idea de la naturaleza de esa propuesta daré una versión casi textual de sus contenidos, que posteriormente han sido la base de toda la reestructuración militar realizada, no sólo en el Ejército sino también en las otras dos Fuerzas.

Esta reestructuración se fundamentó en una concepción de las nuevas actividades de las FF.AA. para adaptarlas a los desafíos de las próximas décadas. Expresó que las misiones castrenses constituyen una actividad compleja por desarrollar en un contexto heterogéneo y volátil. El cambio necesario pasará por definir una clara visión estratégica que permita reorganizar las estructuras y los procesos en forma integral y sistémica, a fin de disponer en el futuro de Fuerzas mejores y posibles. Así, el problema se analizará como un todo y ello se logrará a través de una visión que demostrará, de acuerdo con la actual situación geoestratégica, que resultará difícil predecir con certeza el tipo de amenaza, conflicto y oportunidad en el que las Fuerzas podrán ser empeñadas. Será conveniente, por tanto, adoptar un modelo de pensamiento para el desarrollo de Fuerzas que se base en capacidades y en organización. Esta forma de organización permitirá disponer de estructuras en capacidad de realizar operaciones convencionales, propias de la confrontación clásica, y otras situaciones que requieran el empleo del Instrumento militar en operaciones de guerra y no guerra, a partir de la aparición de las nuevas amenazas. En este modelo ellas podrán ser utilizadas para definir los escenarios donde probablemente se las empeñará, pero no para estructurar una organización fija en condiciones de enfrentarlas. Para ello resultará más conveniente proporcionarles una serie de capacidades que, al combinarse, otorgarán la necesaria flexibilidad a la organización.

El punto de partida para arribar a la determinación de esas capacidades necesarias será la misión asignada a las Fuerzas, la cual se cumplirá a través del desarrollo de funciones determinadas en directa relación con los escenarios considerados. Cada una de las funciones se alcanzará a través de efectos a lograr, entendidos como una situación que se desea crear o mantener. De la integración de los elementos concebidos, surgirán esas capacidades necesarias, entendidas como la aptitud específica para el logro de efectos con relación a una determinada función. Esta forma de planeamiento se iniciará con la construcción de los escenarios donde la Fuerza deberá actuar, y ellos constituirán la base para el desarrollo de la Visión Estratégica Militar Argentina.

Actualmente la permanencia del concepto de Estado-Nación impone la preservación de sus intereses vitales como condición para asegurar su continuidad. Por ello las FF.AA. se justifican por la existencia misma del Estado y por la definición de los escenarios temporales con sus correspondientes amenazas. Ello evidenciará la tendencia a incrementar las medidas de confianza mutua circunscriptas especialmente al ámbito subregional y avanzar hasta lograr un sistema más integrado de defensa y seguridad que el actual en ese ámbito. Por ello se consideró que la respuesta militar de nuestro país difícilmente será autónoma respecto del resto de la subregión (Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). El concepto de control territorial se relacionará con el efectivo poder que tenga el Estado para controlar las acciones que allí ocurran, tanto en la paz cuanto en toda la escala del conflicto, y que ejercerá su influencia en el despliegue estratégico por adoptar. Una acción militar con Fuerzas combinadas subregionales contribuirá a la inserción del país en el concierto de las naciones hermanas, a través del aporte a la paz y la estabilidad internacional. Concretar la “acción militar combinada” será imprescindible para acompañar la integración regional en la cual ya están inmersos los Estados de la subregión.

ESCENARIOS DE ACTUACIÓN

Se aprecia que la norma será la existencia de un estado de conflictividad permanente y un alto nivel de interrelación entre los distintos actores. Nuestro país se verá afectado en mayor o menor medida por estas tendencias, las cuales deben ser consideradas a la hora de formular políticas y estrategias. Para ello, se prevé:

- Un ámbito internacional signado por la incertidumbre, la variedad de los riesgos y amenazas y por los diferentes conflictos, caracterizados por su asimetría e inusitada violencia.
- Un ámbito regional bajo la influencia de las mismas variables que afectarán al ámbito internacional y caracterizado por la concreción de políticas que permitirán avanzar desde la conformación de sistemas cooperativos de seguridad hasta alcanzar un sistema cada vez más integrado de seguridad subregional.
- Un ámbito nacional caracterizado por la necesidad de mantener el control de grandes espacios, dotados de importantes recursos estratégicos, con una irregular distribución poblacional, un desigual nivel de desarrollo, cambios climatológicos que pronostican mayores desastres naturales y una creciente contaminación ambiental. Una característica distintiva a remarcar es el escaso desarrollo que evidencian algunos espacios del territorio nacional.

Estos escenarios visualizan las oportunidades en las que podrá ser empleado el instrumento militar y los riesgos y amenazas por enfrentar para las que deberá estar preparado. El mencionado instrumento tendrá como marco las modalidades de empleo que prevé el Artículo 6 de la Ley 24.948, de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, y ellas son:

-Defensa de los Intereses Vitales de la Nación: Las cuestiones de Defensa hoy ocupan un lugar insoslayable en la agenda internacional. Esta realidad es la que ha provocado la revisión y el tratamiento de la problemática de la Defensa Nacional en forma distinta. La Defensa ha evolucionado, siendo hoy un componente de un concepto más amplio que se ha dado en denominar como Seguridad, de acuerdo al concepto definido por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este concepto comprende y combina, además de la capacidad militar, otros factores como el potencial económico, el desarrollo social, el científico-tecnológico y la cooperación mediante el empleo de la diplomacia multilateral. Bajo esta concepción de la definición de seguridad, el fin último sigue siendo la preservación de los intereses vitales de cada Nación. El Estado-Nación es la pieza central del escenario político y debe estar preparado para enfrentarse a un contexto internacional complejo y cambiante, caracterizado por su heterogeneidad, su carácter transnacional y por las múltiples combinaciones entre tradicionales y nuevas amenazas.

Existen tendencias que propician la internacionalización de espacios considerados como Patrimonio de la Humanidad, pasibles de control y ocupación por parte de organismos supranacionales, aduciendo la irresponsabilidad de algunos Estados para preservar el medio ambiente y para usar racionalmente los recursos naturales considerados esenciales para el desarrollo de la vida humana. Ello ha dado lugar a distintas amenazas para el Estado-Nación. Una situación similar ocurre con los vacíos demográficos, los que adquieren una entidad tal que se valorizan ante aquellas regiones que sufren las consecuencias negativas de una altísima e incontrolable densidad demográfica. Esto además se relaciona con la falta de agua potable, la disminución de áreas de cultivo, la desertificación, la sobreexplotación de bancos pesqueros, las asimetrías demográficas, la tala indiscriminada de recursos forestales, la emisión descontrolada de dióxido de carbono, el efecto invernadero y el agotamiento de las fuentes de energía no renovables. El terrorismo en combinación con el tráfico de estupefacientes es un fenómeno en ascenso y constituye otro factor de riesgo para la subregión.

-Apoyo a la Comunidad Nacional o la de los Países Amigos: satisfaciendo las demandas relacionadas con emergencias sociales y naturales, y más específicamente con el Desarrollo Nacional, si bien no revisten el carácter de una amenaza en el sentido estricto del término, se aprecia que configuran una situación crítica por considerar.

-Operaciones en el marco de las Naciones Unidas: Las tendencias indican una proliferación de conflictos que impone el desarrollo de Operaciones de Paz. Al mismo tiempo, se visualiza una propensión cada vez más importante hacia la participación de países de la subregión en este tipo de operaciones y que puede generar una verdadera integración a ese nivel. Estas acciones, mientras se originen en el marco de la ONU, materializarán el empleo de las FF.AA. como herramienta al servicio de la política exterior de la Nación y de la subregión.

CARACTERIZACIÓN DE LAS FUTURAS OPERACIONES

En el futuro, el conflicto se desarrollaría dentro de una gama de acciones con distinto grado de ocurrencia y peligrosidad, diferenciando la aplicación del poder militar en operaciones de guerra y de no guerra.

- Las operaciones de guerra se caracterizarán por la confrontación convencional entre ejércitos u organizaciones armadas que no necesariamente representen Estados. Éstas son las que cuentan con una menor probabilidad de ocurrencia al compararlas con las operaciones de no guerra, pero llevan implícito el factor de más alto riesgo para la Nación.
- Las operaciones de no guerra comprenderán acciones que incluyen desde operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas hasta el desarrollo de actividades en apoyo a la comunidad en determinadas regiones del país o eventualmente en el ámbito de la subregión.

SÍNTESIS DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA MILITAR

Las FF.AA. futuras se deberán definir del siguiente modo:

1. Identificadas por su esencia, la preparación para la guerra y cuya base será el adiestramiento y el alistamiento.
2. Desplegadas territorialmente en áreas de probable conflictividad y simultáneamente con capacidad de rápido traslado e intervención en conflictos localizados.
3. Diseñadas con una adecuada capacidad de respuesta para enfrentar crisis sin recurrir a la movilización, aptas para operar con poco tiempo de preaviso y que a su vez proporcione las bases para completar su estructura ante cambios en la situación estratégica con una adecuada alerta.
4. Integradas en el nivel conjunto y en el esquema combinado de defensa y seguridad de la subregión, con capacidad de proyección limitada para participar en operaciones que afecten a la paz y estabilidad internacional y en condiciones de aportar un complemento a la acción de los poderes públicos en el territorio nacional, así como al desarrollo nacional.

5. Con excelencia profesional, compuestas por personas motivadas y capacitadas, cuyo comportamiento esté enmarcado en un Código de Conducta que mantenga y acreciente las virtudes castrenses tradicionales.
6. Organizadas de forma flexible para operar en un contexto de incertidumbre, ágil en su sistema de toma de decisiones y en términos de equipamiento y despliegue, sustentable en cuanto a recursos, y que pueda ser adiestrada, mantenida y equipada con tecnología de avanzada.

El contexto descripto y la esencia de la institución militar imponen la necesidad de enunciar la misión de las FF.AA. para el horizonte temporal determinado por el año 2025 y basada fundamentalmente en la Constitución Nacional y en las leyes relacionadas con este ámbito. A partir de la misión y del contexto enunciado a futuro y sobre la base de su accionar conjunto, las Fuerzas Armadas argentinas deberán cumplir las siguientes funciones:

1. Contribuir al control de los espacios geoestratégicos de interés: Un espacio geoestratégico de interés es aquel integrado por recursos humanos y materiales cuyo valor en términos relativos incide decisivamente en la preservación de los intereses vitales de la Nación. Esta función implica, desde el punto de vista del factor militar, prever soluciones a partir del despliegue estratégico de Fuerzas, complementado con la capacidad de proyección de otras desde una posición central.
2. Apoyar a la política exterior de la Nación: La política de defensa es inseparable de la política exterior de la Nación. Por lo tanto, el instrumento militar deberá estar diseñado para operar en forma conjunta y combinada con Fuerzas de la subregión o en el marco de Fuerzas multinacionales, supranacionales y aún extra regionales, para cumplir los compromisos internacionales asumidos.
3. Contribuir a la integración subregional: Esta función también constituye una parte importante de la política exterior de la Nación, que por su relevancia es considerada en forma individual. El esquema de Defensa Nacional debe responder de manera coherente al proceso político y económico en marcha, contribuyendo a concretar el sistema de seguridad subregional en diseño. Una subregión integrada desde los planos político, cultural, social, económico, científico-tecnológico y de defensa, constituye un factor que puede lograr ventajas de carácter estratégico en un mundo cada vez más interdependiente.
4. Contribuir al desarrollo nacional: Esta función se enmarca en un ámbito nacional caracterizado por una situación social muy deteriorada, manifestada a través de elevados porcen-

tajes de pobreza, desocupación y delincuencia, entre otros factores. Las FF.AA. argentinas constituirán una fuerza esencialmente preparada para la guerra, pero que también cumplirá funciones durante la paz, aprovechando y optimizando el carácter dual de muchas de sus organizaciones y equipamiento. En este contexto, se reafirmará su compromiso con la sociedad a la que pertenece y se debe. Para ello, apoyarán a la comunidad ante situaciones de emergencia o catástrofes, contribuirán al bienestar general de la población mediante acciones de preservación del medio ambiente y de tipo social para mejorar la situación alimenticia, sanitaria, educativa y laboral, así como en torno a la infraestructura. De la misma manera, contribuirán a la investigación y al desarrollo en el ámbito científico y tecnológico, y aportarán su esfuerzo a la producción nacional para la defensa.

OBJETIVOS ORGANIZACIONALES EN EL HORIZONTE TEMPORAL 2025

El camino para determinar qué Fuerzas se necesitarán tiene su punto de partida en el enunciado de la “Misión” de éstas, las “Funciones” que de ella se desprenden y las “Capacidades” necesarias, dentro del contexto enunciado. Para ello deberán desarrollar sus funciones tanto en operaciones de guerra como de no guerra, dentro y fuera del territorio nacional, lo que implica que el grado de flexibilidad de la organización deberá ser el aspecto distintivo. En directa relación con lo anterior, la flexibilidad se logrará entre otros factores, mediante la descentralización en la toma de decisiones, la coherencia sistémico- funcional y el carácter modular de las organizaciones. En el plano específico, se estructurarán en cuatro sistemas: de Conducción, de Apoyo, Educativo y de Fuerza Operativa. Para asegurar la transformación en etapas definidas y factibles de concreción, se diseñará lo necesario y se organizará lo posible estableciéndose claramente qué se espera de las organizaciones resultantes.

El Objetivo Orgánico N° 1 implica disponer de despliegue y organización, preparado para la integración en el ámbito conjunto, a partir de un pre posicionamiento de elementos en los espacios geoestratégicos de interés, complementado con la concentración de otras Fuerzas en lugares que permitan su rápida proyección para enfrentar conflictos localizados, facilitando su empleo en breves lapsos, proporcionando una adecuada y necesaria flexibilidad, y estructuradas bajo un comando único. Este pre posicionamiento estratégico deberá: 1. Concretar la presencia de las FF.AA. en los espacios geoestratégicos de interés. 2. Proporcionar la necesaria prevención al desarrollo de crisis de distinta naturaleza. 3. Facilitar la adquisición de capacidades operacionales de acuerdo a los distintos ambientes geográficos. 4. Ejecutar las actividades que hacen al desarrollo nacional. La rápida proyección de medios para enfrentar conflictos localizados estará dada por un núcleo de elementos extra jurisdiccionales concentrados en un espacio de interés central, organizados y alistados para operar con poco tiempo de preaviso

dentro y fuera del territorio de la Nación. Estos núcleos deberán: 1. Encuadrarse en el ámbito de actuación conjunto. 2. Garantizar la flexibilidad del sistema. 3. Proporcionar la máxima aptitud operativa del conjunto. 4. Disponer de un grado de completamiento tal que permita hacer frente a la crisis sin recurrir a la movilización. 5. Concentrarse en lugares que faciliten la proyección de elementos desde terminales portuarias, terrestres y aéreas.

El Objetivo Orgánico N° 2 está relacionado con la función de apoyo a la política exterior de la Nación y tiende a establecer un sistema de alistamiento y rotación de elementos que permitan la disponibilidad simultánea de medios orgánicos de procedencia extra jurisdiccional, ligeros, medianos o pesados, interoperables en el marco conjunto y/o combinado y completados eventualmente con personal o fracciones menores provenientes de los elementos jurisdiccionales para ser proyectadas fuera del territorio nacional.

El Objetivo Orgánico N° 3 fija que para integrarse en el esquema de seguridad subregional es necesario disponer de un Estado Mayor de Planeamiento y un elemento de nivel unidad/gran unidad de combate conjunto y combinado, de carácter permanente, en condiciones de participar tanto en el ámbito subregional como fuera de éste.

El Objetivo Orgánico N° 4 fija la estructuración de organismos en condiciones de integrarse en el marco conjunto, para: 1. Contribuir institucionalmente al esquema de decisiones del Estado en asuntos inherentes a la Defensa Nacional. 2. Contribuir a la investigación y al desarrollo científico-tecnológico. 3. Contribuir a la producción nacional a través de organismos especializados. 4. Ser parte activa en las tareas de instalación de la nueva Cultura de Paz.

CONCLUSIONES

Los Estados que quieran pertenecer al mundo, deberán tener un protagonismo activo en las cuestiones internacionales. No participar de este esfuerzo implicará quedar relegado. Se reafirma lo ya expresado por el ex presidente Néstor Kirchner: *“la Política de Defensa es inseparable de la política exterior de la Nación y como ella, debe estar en correcta sintonía con los acontecimientos que caracterizan al mundo actual”*. Ello resalta la importancia que para el futuro militar tiene el hecho de concretar la “Acción Militar Conjunta” y fomentar acciones que favorezcan la “Acción Combinada”, considerándolas como trascendentes para enfrentar los futuros desafíos.

La estabilidad subregional lograda sobre la base de las medidas de fomento de la confianza mutua impone una nueva ecuación estratégica: los riesgos de los “socios” son ahora también

nuestros riesgos. Se mantiene la idea de que la mejor opción es incrementar las medidas de confianza mutua circunscriptas al ámbito subregional y avanzar desde la cooperación actual, hasta lograr un sistema más integrado de Defensa y Seguridad subregional, obteniendo en el largo plazo un grado de organización y capacitación que permitan la interoperabilidad de las Fuerzas. Sólo ante una subregión integrada desde el plano político, cultural, social, económico y también de Seguridad y Defensa, se podrá incrementar su importancia estratégica.

Hoy las FF.AA. argentinas, con distinto grado de ejecución en marcha en cada una de ellas, están completando su reorganización de acuerdo con estos fundamentos. Por ejemplo, en el Ejército las estructuras orgánicas ya se han reestructurado, su nuevo despliegue está iniciado y sus Manuales de Conducción se adecuan a los principios antes señalados. Su equipamiento y armamento están muy demorados por razones presupuestarias fáciles de entender y lo que es su principal virtud es que por su propio convencimiento han comenzado a integrarse al pueblo al que siempre debieron servir y ya no quedan en actividad ni los menores vestigios de aquellas Fuerzas al servicio de lo que se llamó “Doctrina de la Seguridad Nacional”: hoy ya están al servicio de la CULTURA DE PAZ. El objetivo es que sus integrantes sean soldados orgullosos de ser parte de la Seguridad Subregional en pleno crecimiento y ubicados en camino de asemejarse a aquellos titanes que, como recordaba Manuela Sáenz desde Paita, habían actuado en Junín y Ayacucho dando la libertad a la América meridional, “sirviendo a la buena causa, la causa de los derechos del hombre y ganando para América la terrible contienda contra los opresores”, como lo atestigua un miembro del CEMIDA, Elsa Bruzzone, en la página 100 de su libro *Manuela Sáenz: Amor y Pasión del Libertador Simón Bolívar*.

CENTROAMÉRICA: UNA REGIÓN DE CONTRASTES, DIVERSIDAD Y RETOS EN SEGURIDAD CIUDADANA¹

Mayra Falck R.

Economista hondureña, graduada en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y con especialización en Políticas Públicas de Desarrollo Agrícola y Rural en la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro y la Universidad de Nápoles. Experiencia en universidades, sector público y cooperación internacional como docente y funcionaria, investigadora y líder de proyectos. Profesora de Zamorano (Honduras) por casi dos décadas, Vicerrectora de Relaciones Internacionales en la UNAH y actualmente Embajadora de Honduras en Ecuador. En 2010 fue reconocida por la Fundación Carolina como una de las 18 líderes de Iberoamérica y en 2007 obtuvo el Premio Interamericano a la Mujer por sus contribuciones al desarrollo rural.

RESUMEN:

Durante las últimas décadas en Centroamérica se ha consolidado un modelo regional de seguridad democrática. Sin embargo, en los últimos doce años los índices de violencia se han acentuado identificándose como las principales causas la pobreza y la desigualdad, la dinámica de ocupación territorial y la violencia de género a nivel intrafamiliar. Se requiere una armonización entre las políticas macroeconómicas, sectoriales, laborales, sociales y de seguri-

¹ El presente artículo se centra en la realidad del “Centroamérica 5” (CA5) que incluye a los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

dad para contribuir a reducir la vulnerabilidad ante la privación de las necesidades básicas, las limitaciones de acceso al poder político y la inseguridad que enfrentan los pobres y excluidos por sus condiciones de vulnerabilidad.

Palabras clave: Centroamérica, integración, seguridad democrática, convergencia regional, cultura de paz.

ABSTRACT:

Over the past few decades in Central America, a regional model for democratic security has been consolidated. Nevertheless, over the past 12 years, rates of violence have gone up, and the principal causes that have been identified for this violence are: poverty and inequality, the dynamics of land use, and gender-based domestic violence. Macroeconomic, local, labor, social and security policies have to be harmonized to contribute to reducing vulnerability to unmet basic needs, restrictions on access to political power and the insecurity faced by the poor and those who are excluded because of their conditions of vulnerability.

Keywords: Central America, integration, democratic security, regional harmonization, culture of peace.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo está referido a una región diversa que presenta una dinámica histórica centrada en la visión integracionista, que acepta las asimetrías entre países y que parte de un proceso independentista común el 15 de septiembre de 1821. La consolidación de la integración económica inicia en los años '60 con el Mercado Común Centroamericano, y evoluciona hacia el Protocolo de Tegucigalpa en 1991 que crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), mismo que propone un modelo de seguridad basado en “el balance razonable de las fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la extrema pobreza, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (OEA, 1991).

Cuatro años más tarde se suscribe el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que se enmarca en el retorno a la democracia que vive la región después de la firma de los tratados de paz². Tal como es planteado por Randall Arias (2011): “Este nuevo modelo de seguridad democrática (...) pretendía superar la Doctrina de la Seguridad Nacional que había

prevalcido y que se centraba en la destrucción del enemigo interno en detrimento del Estado de Derecho”.

En el año 2010 los mandatarios reafirman en la Declaración de Panamá su compromiso con la seguridad, planteando la lucha contra el crimen, la violencia y la inseguridad, así como contra las amenazas transnacionales ocasionadas por el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, las pandillas, el tráfico de migrantes y la trata de personas. Nótese que para este momento se incluyen los tres últimos temas que no habían sido abordados en 1991. En 2011 se desarrolla bajo el auspicio del SICA la Conferencia Internacional de Apoyo al Financiamiento de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica.

Pese a que el modelo regional se centra en la integración como proceso y en la evolución de los modelos de seguridad, en los últimos doce años los índices de violencia se han acentuado. Hasta el año 2002 la región centroamericana mantenía un nivel de homicidios por cada 100.000 habitantes, cercano al promedio regional de América Latina (28,5), mientras que en 2010 asciende a 43,3 comparado con el promedio regional de 15,6 homicidios por cada 100,000 habitantes. En el año 2011 El Salvador registró 68,18 homicidios por cada 100.000 habitantes, y Honduras una tasa de 91,6 (OEA, 2012).

Lo anterior refleja una agudización de la situación de la inseguridad ciudadana, principalmente derivada de cuatro factores centrales: la marcada, profunda y estructural pobreza multidimensional y la desigualdad de la región, ambas marcando dicotomías en las que se induce a la violencia y a la delincuencia; la dinámica territorial que genera una ocupación en espacios vulnerables por parte de los quintiles de menor ingreso y especialmente de la población rural, pero que por la ubicación de esta región coloca al territorio en la condición de zona de tráfico para las actividades ilícitas. Finalmente, la tradición de las desigualdades de género a nivel intrafamiliar y de la sociedad en su conjunto, que se traduce en procesos de violencia y exclusión.

La conclusión esencial del análisis es que Centroamérica enfrenta retos significativos en cuanto a las condiciones de inseguridad y violencia, la que está fundamentada en la ineficaz respuesta que ha tenido el modelo planteado por el Consenso de Washington (1989). Así, no se provocó el dinamismo económico necesario para avanzar en el desarrollo sostenible, sometiendo a las sociedades al mismo tiempo a un proceso de marcado deterioro que a su vez ha desembocado en el crecimiento de la recepción de remesas, traducida ésta actualmente en

² Guatemala entre 1991 y 1996, El Salvador entre 1984 y 1992 y Nicaragua, en la que se consolida un proceso de levantamiento que culmina con la toma de Managua por el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1979.

acentuados índices de violencia y desigualdad, y en el evidente problema del incremento de los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes No Acompañados (NNA).

TENDENCIAS REGIONALES SIGNIFICATIVAS

Centroamérica es una región diversa pese a su dimensión (521.600 Km² de extensión regional con una dispersión de extensión nacional entre 21.000 Km² y 130.000 Km²). Contaba con alrededor de 45 millones de habitantes en 2013. Por otro lado, Centroamérica y el Caribe, “pese a representar menos del 2% de la superficie del mundo (...), posee alrededor del 12% de la riqueza biológica del planeta” (UICN, 2011). En los últimos catorce años, la región ha presentado un crecimiento volátil y modesto, aunque a partir de 2011 tendió a estabilizarse. Es de destacar que las proyecciones para 2014 indican un crecimiento regional de 3,9%, comparado con un crecimiento mundial que según estimaciones del Fondo Monetario Internacional, ascenderá a 3,0%. Destaca la diversidad de comportamientos en los países de la región: en tanto que la previsión para El Salvador proyecta un crecimiento del 1,6% en 2014, en Nicaragua es del 4,0%, en Costa Rica del 3,8%, en Guatemala del 3,4% y en Honduras del 2,8% (SIECA, 2014).

La estructura productiva y de empleo no ha logrado detonar una propuesta integral que rescate una estrategia de desarrollo sostenible sobre la base de los potenciales de la región (población, trópico, biodiversidad, ubicación, costas en ambos océanos, etc.). La región presenta una reconversión, tanto en la proporción de población urbana que actualmente supera el 50%, como en el ensanchamiento de la pirámide poblacional³. Existen en la región alrededor de 11 millones de personas con edades comprendidas entre 10 y 24 años, y un 22% de la población tiene menos de 14 años, lo que implica una recomposición de la fuerza laboral. La Población Económicamente Activa (PEA) representa el 42% de la fuerza laboral (Programa Estado de la Región, 2011 y 2013).

Debido a la heterogeneidad de la región es necesario analizar la convergencia entre grupos de países, lo que imprime al enfoque integracionista la dualidad de respetar la diversidad regional e inducir a la concordancia. Paralelamente, se hace necesario aplicar de manera diferenciada políticas y estrategias según variables claves y tipos de países. Por lo anterior es importante rescatar algunos niveles diferenciados de convergencia que son significativos dentro de la región:

³ Según el último *Informe Estado de la Región*, publicado en 2012, los escenarios demográficos varían entre los países, pero de manera general la tasa de fecundidad está disminuyendo y la esperanza de vida ha aumentado en alrededor de 17,5 años en los últimos cincuenta años.

- *Crecimiento del Producto Interno Bruto:* Aunque la región tendió a lograr estabilidad durante los últimos cuatro años, el crecimiento de Nicaragua superó al resto de los países en las previsiones para 2014, y El Salvador presenta una condición de restricciones en su crecimiento (SIECA, 2014).
- *Inequidad en la distribución del ingreso:* El Índice de Gini, en el periodo entre *circa* 2001 y 2011, refleja que tres países han logrado reducir sus niveles de desigualdad: El Salvador, Honduras y Nicaragua. Costa Rica no ha podido avanzar en las estrategias que permitan reducir la inequidad, en tanto que Guatemala resultó ser el país con mayor desigualdad (Programa Estado de la Región, 2013).
- *El desarrollo humano como factor del Bien Ser⁴:* En 2012, y con relación al IDH, Costa Rica ocupó el lugar 62 con el IDH alto, ubicándose distante del resto de los países cuya posición superó el puesto 107 de un total de 187 países, dentro de un IDH medio (PNUD, 2013).
- *La igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres como factor de desarrollo:* Al abordar el tema de equidad en el marco del desarrollo humano, el IDH de género presenta un comportamiento de convergencia en dos grupos. Se destaca Costa Rica, situada en un marco de índice alto (es decir, con avances importantes en el logro de la equidad y en el puesto 62, que corresponde a 0,346). En tanto que el segundo grupo incluye a El Salvador en la posición 82 y correspondiente a 0,441, Nicaragua con el lugar 89 y con 0,461, Honduras con el puesto 100 y con 0,483, y Guatemala en el 114 con un IDG de 0,539 (PNUD, 2013).
- *Libertad económica como factor de crecimiento:* Cuando se evalúan los índices de libertad económica por países, las condiciones varían con relación a las convergencias anteriores. Se ubican en el segmento de países moderadamente libres Costa Rica (posición 49, con 67,0), El Salvador (53, con 67,0) y Guatemala (85, con 60,0). En tanto que Honduras y Nicaragua se encuentran entre los países moderadamente controlados en las posiciones 96 y 110, respectivamente, y con 58,4 y 56,6 de valor en su índice de libertad (Miller, Holmes y Feulner, 2013).

⁴ El concepto de “Bien Ser” fue desarrollado inicialmente por Luis Ferrate en el marco de los aportes al Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica desarrollado en Estocolmo en mayo de 1999 en respuesta a la necesidad regional de impulsar un proceso de desarrollo *post* Mitch. Desde esa fecha en adelante, M. Falck ha avanzado en su conceptualización y difusión.

- *La corrupción como factor del desarrollo*: El único país con control positivo de la corrupción es Costa Rica, que se ubicó en el puesto 53 de 177 países en 2013, en tanto que El Salvador estuvo en el lugar 83, Guatemala en el 123, Nicaragua en el 127 y Honduras en el 140 (Transparencia Internacional, 2013).

En ese marco de diversidad y convergencia diferenciada regional se ha venido desarrollando, con mayor énfasis desde los años '90, un proceso de consolidación temática y organizativa del SICA a fin de adaptar su enfoque y estructura a la problemática de la región, pero también para crear esquemas de representatividad que garanticen que los distintos sectores logren desarrollar procesos de participación efectiva y abrir espacios de gestión de conocimiento sobre la integración, la inclusión y la formación de talento humano. Cabe destacar que en el tema de seguridad no se han logrado acuerdos y por ello no se ha materializado la creación de la Secretaría de Seguridad del Sistema: este aspecto es relevante ya que siendo la inseguridad y la violencia un tema que ha limitado la ciudadanía plena, el desarrollo del sector productivo y la evolución del desarrollo humano deberían ser considerados en la estructura del SICA como un eje prioritario.

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD REGIONAL

Las causas de la desigualdad regional y la incidencia de la pobreza están asociadas a la estructura de la producción, el funcionamiento de los mercados financieros y laborales, un diseño de políticas centrado en atacar los efectos y no las causas de la pobreza y, sobre todo, un efecto nulo de la política fiscal según el Índice de Gini, lo que indica poca eficacia en la redistribución del ingreso tributario (Beteta y Moreno Brid, 2014). En síntesis, la multidimensionalidad de la pobreza y la desigualdad marcan para América Central un escenario de exclusión de la población pobre de los beneficios del crecimiento y el desarrollo.

Desde la década de los '80 se ha argumentado en la región que distintas estrategias “pro pobres” vendrían a reducir la incidencia de los índices de pobreza y el número de pobres. Sin embargo, las políticas no muestran resultados eficaces, pues los determinantes tienen su origen en la realidad económica y, por ende, la responsabilidad de abordar el tema no es exclusivo de las políticas sociales, sino que se requiere una armonización entre las políticas macroeconómicas, sectoriales, laborales, sociales y de seguridad que, en síntesis, contribuirán a reducir su debilidad ante la privación de las necesidades básicas, las limitaciones de acceso al poder político y la inseguridad que enfrentan los pobres y excluidos debido a sus condiciones de vulnerabilidad.

Esta marcada inequidad es evidente al contrastar que el decil de mayor ingreso percibe entre 10 y 22 veces más ingresos que los cuatro deciles más pobres. El Salvador, Honduras y Nicaragua avanzaron en las dos últimas décadas en la reducción de la desigualdad. Guatemala no registra cambios, en tanto que Costa Rica acentúa su desigualdad. La participación de los quintiles en el ingreso total en el periodo 1990-2010 refleja que, a nivel de todos los países de América Central, el Quintil 1 (el más pobre) concentra alrededor del 5% en todos los países, pero el de mayor ingreso, que es el quintil 5, concentra entre el 50% y más del 60% del ingreso (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

En la publicación de Beteta y Moreno-Brid dentro de la serie de Desarrollo Económico de CEPAL (2014) se reflexiona sobre dos décadas de cambio estructural y crecimiento en la región. Los autores relacionan las condiciones económicas con la realidad de la poca inclusión y la marcada desigualdad. El análisis plantea que Honduras y Nicaragua presentan una tendencia poco favorable en lo que respecta a la productividad de la mano de obra en el periodo 1990-2010, que no supera los 4 mil dólares constantes por empleado en 2005. En tanto que Guatemala y El Salvador transitan entre los 5 mil y los 8 mil dólares por empleado en el mismo periodo, y en el caso de Costa Rica se encuentra entre los 10 mil y los 12 mil dólares. Aunque existen diferencias entre los países, el dinamismo en la eficacia y efectividad de la mano de obra para avanzar hacia la transformación productiva de la región debería contar con un impulso en la política de calificación de la mano de obra para elevar la productividad. Cuando se analiza el índice de la productividad laboral en todos los países se registra una marcada volatilidad, lo cual es reflejo de que algunos sectores alcanzan dinamismo cuando el mercado internacional lo demanda, pero no se especializan para elevar la competitividad de manera sostenible (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

Entre el 20% y el 40% de los ocupados están laborando en el sector agrícola: en toda la región, la proporción de la población ocupada en la industria no supera el 20% en el periodo 1990-2010. Un enfoque importante en este sentido será “Mantener el dinamismo en la creación de más empleos de calidad en ingresos, productividad y protección social” (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

Por otra parte, la región no está considerando la juventud de su población como un potencial de crecimiento: la proporción de “Ninis”, es decir, el sector de la población que en la actualidad ni estudia ni trabaja, se incrementa existiendo en Costa Rica a nivel urbano un 20% de jóvenes entre 12 y 24 años, y un máximo rural del 70% en Guatemala. Las cifras claramente indican que no se cuenta con políticas que determinen su incorporación al mercado

laboral en condiciones que favorezcan el desarrollo, pero al mismo tiempo que fortalezcan sus capacidades en cuanto a productividad. Las mujeres han avanzado en la participación en la esfera económica, pero es necesario garantizar políticas que favorezcan sus derechos económicos y que fortalezcan la economía del cuidado como mecanismo para reducir la doble jornada.

Existiendo un marco de diversidad regional, y el común denominador de incidencia de pobreza y desigualdad aunque en magnitudes diferentes, la seguridad se transforma en un bien público clave para desencadenar condiciones de inserción en el mercado laboral, mejorar las condiciones de productividad y, especialmente, impactar en la calidad de vida de la población.

En un estudio sobre los costos de la seguridad en Centroamérica en el año 2008, Acevedo señalaba: “Las estimaciones efectuadas en este informe indican que los costos económicos de la violencia en Centroamérica en 2006 alcanzaron un monto aproximado de unos US\$ 6.506 millones, equivalente al 7,7% del PIB de la región. No obstante, existen diferencias importantes entre los países. En valores absolutos, los costos son mayores para Guatemala (US\$ 2.291 millones) y El Salvador (US\$ 2.010 millones) y menores para Costa Rica (US\$ 791 millones) y Nicaragua (US\$ 529 millones). En términos relativos al tamaño de la economía, la situación cambia. En un extremo se encuentra El Salvador, donde la violencia impone un costo cercano al 11% del PIB; en el otro, Costa Rica, con una carga de 3,6% del PIB. En Honduras y Nicaragua, los costos de la violencia equivalen a 9,6% y a 10% del PIB, respectivamente. En Guatemala, el peso relativo de los costos de la violencia es menor (7,7% del PIB), aun cuando es el país que registra los costos mayores en valores absolutos”.

Aunque el informe de Acevedo corresponde al año 2006, los datos de la violencia reflejan que los costos muy seguramente se han incrementado debido a lo que indican las estadísticas, y a que la preocupación sobre el tema se ha reiterado a nivel del SICA en varias Cumbres Presidenciales. De acuerdo a los análisis del Banco Mundial (2010) una reducción del 10% en la tasa de homicidios repercutiría en un incremento del 1% en el crecimiento en El Salvador, hasta un 0,3% en Nicaragua. En tanto que la violencia tiene un costo de entre 0,58% del PIB hasta un 1,99% en los países de la región. Por su parte, las empresas en el año 2006 incurrieron en un costo de seguridad como porcentaje de sus ventas de entre 3,1% y 4,5% (este dato no incluye a Costa Rica). Los costos estimados por el crimen y la violencia en Centroamérica, según el mismo estudio, ascienden a entre 3,6% y 10,8% del PIB en los países de la región.

RETOS PARA UNA CIUDADANÍA PLENA

Lograr la ciudadanía plena en sociedades donde la inequidad, la pobreza, la estructura del empleo y el crecimiento no generan condiciones para el desarrollo, es un reto que debe ser analizado a la luz de la realidad regional, por dos motivos principales. El primero de ellos es que la dimensión de la seguridad en una zona de extensión territorial pequeña, con costas a ambos océanos, y con una fragilidad por la marcada corrupción hace que el enfoque no pueda ser exclusivamente nacional, pues los problemas detallados hacen que la movilidad humana y la movilidad de la violencia trascienda las fronteras. En segundo lugar, lograr la ciudadanía plena implica contar a lo largo de la vida con ambientes para la vida, la empleabilidad, la empresariedad y el trabajo que sean seguros, que permitan avanzar en el conocimiento y la innovación. Al implementar un modelo de crecimiento basado en la recepción de remesas -es decir, en la exportación “de pobres”- no sólo se genera la pérdida del capital humano con mayor propensión al riesgo y la creatividad, sino que se distorsiona la dinámica social debido a que se rompen los esquemas de familia nuclear o ampliada, al tiempo que se desarrolla un estado de dependencia en los receptores de remesas que no promueve al trabajo y a la empleabilidad.

A continuación se resumen tres factores que inciden en el hecho de no lograr la seguridad como un bien público, y que se consideran como el punto de partida para analizar este tema a nivel regional.

LA SEGURIDAD INTRAFAMILIAR

El machismo es una condición extendida en la lógica social y productiva de Centroamérica por cuatro factores principales: el ejercicio del poder económico y político hasta los años '50 era ejercido exclusivamente por el sexo masculino. En segundo lugar, la vocación productiva centrada en el sector primario relegó a la mujer a la economía del cuidado y la segregó del ámbito económico desconociendo incluso sus aportes a la economía, es decir, la invisibilizó y no la logró posicionar ni como actora ni como autora del desarrollo. En tercer lugar, la poca efectividad de las políticas de promoción de la igualdad no le ha permitido un posicionamiento importante en las esferas de poder. En cuarto lugar, en el camino de la autonomía económica aún enfrenta retos importantes.

Es importante destacar que a partir de la crisis mundial de 2008 originada en la burbuja financiera de los Estados Unidos, la misma se transmitió a Centroamérica afectando la economía real al disminuir remesas y reducir exportaciones incluyendo la maquila cuyo empleo es ma-

yormente femenino. Todo ello derivó en el desempleo de las mujeres, generando presiones para su salida del sector formal y, al ser consideradas como el segundo ingreso a nivel familiar, su expulsión fue inminente. Paralelamente, muchas de las actividades económicas de las mujeres rurales en Centroamérica están asociadas a las exportaciones, las que con la crisis sufrieron una contracción, generando pérdidas de empleo y provocando la migración de las trabajadoras hacia el sector informal. Pero aunque lo evidente de este fenómeno es la baja del empleo y la reducción de ingreso, las condiciones de inseguridad para el sector informal son mayores ya que el autoempleo tiene una tasa de cobro por operación por parte de los grupos gestores de violencia denominado “impuesto de guerra” que ha obligado al cierre de negocios. En junio de 2014 los medios de comunicación escrita en Honduras destacaban: “Entre 2012 y 2013 han cerrado unos 18 mil negocios y consecuentemente se han perdido al menos 72 mil empleos, según la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa CCIT”.

Pero la crisis no sólo afectó el desempeño económico de las mujeres ya que por la contracción del gasto social se ha extendido el trabajo doméstico, y aumentaron los problemas de salud intrafamiliar, lo cual expande su rol en la economía del cuidado.

El primer efecto dramático de la crisis generada por la burbuja financiera en los Estados Unidos fue que las mujeres comenzaron a migrar y para ellas, por su lógica de género, la reunificación familiar es un eje fundamental: en consecuencia, a partir de 2011 se incrementó sustancialmente el número de NNA migrantes sin acompañante. Esta crisis desembocó en la Declaración de Punta Cana, donde los presidentes de la región plantearon la crisis humanitaria derivada de este proceso. Además, se discutió esta problemática en la Conferencia Internacional Sobre Migración, Niñez y Familia, los días 16 y 17 de julio del 2014 en Tegucigalpa, Honduras. En el marco de dicha conferencia el presidente de Honduras Juan Orlando Hernández, refiriéndose al problema de la migración planteó: “No podemos ignorar que la dimensión que adquiere el drama de la migración, en particular de niños y jóvenes no acompañados, exige un cambio radical en la manera de abordarlo (...). Hasta hace poco tiempo se trataba de un problema. Sí. Un problema serio, de importantes dimensiones, pero susceptible de desafíos progresivos, acciones convencionales. Problema que imaginábamos difícil, aunque relativamente controlable”.

Pero además del drama que genera la violencia social sobre el empleo y la migración de las mujeres, está la cuestión del tipo de violencia que enfrentan a nivel de sus espacios de vida. Aunque pueda definirse una categoría única de violencia contra las mujeres, hay dos subcategorías que son importantes: aquella perpetrada por un miembro de la familia y la correspondiente a la pareja. Es importante destacar que esta última ha sido analizada de manera detallada en el estudio del Banco Mundial (2010) que plantea que “Las tasas de violencia por parte de un

esposo/compañero de vida descienden en función del nivel educativo de la mujer, y no varían en gran medida por el nivel económico. La violencia íntima del compañero de vida es mucho más común en las áreas urbanas”. En el mismo estudio, utilizando una función multivariante, se concluye que: “Tanto la edad al momento de casarse como una mayor diferencia de edad entre la mujer y su compañero están asociados con niveles más bajos de violencia doméstica. Un mayor número de hijos y una fuerte tendencia al consumo de alcohol por parte del compañero están asociados a niveles más altos de violencia. Mujeres cuyos padres golpean a sus esposas tienen más probabilidades de padecer la violencia cuando sean adultas. Al controlar por éstas otras características, las tasas de violencia por parte de la pareja íntima son similares para todos los niveles económicos”.

Evidentemente, el escenario planteado contrasta con un subregistro de hechos violentos y, sobre todo, con un nivel de feminicidios que oscila entre el 18% y el 7% del total de asesinatos en los países de la región. Destacan en las investigaciones la tortura, la violencia sexual y el estrangulamiento.

NUEVOS ESQUEMAS DE INSEGURIDAD

Centroamérica ha sido por tradición, desde la colonia hasta la fecha, o una zona de tránsito o una de enclave: con los nuevos fenómenos de inseguridad se ha transformado en una zona de tránsito para la droga, los migrantes hacia el norte y la trata de personas. Pero también se ha desarrollado especialmente en el triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) el enclave de la distribución nacional de droga, el reparto de los territorios entre pandillas, y la operación de cárteles del crimen organizado que operan desde la región y emanan su gestión como enlace entre el norte y el sur.

Dos fenómenos son importante resaltar: el primero de ellos es que las características del territorio y la existencia de zonas incomunicadas en las costas del Océano Atlántico se convierten en terreno fértil para el trasiego de droga, generando en la población pobre del lugar un ingreso cuya dimensión genera inclusive un sentido de protección hacia quienes realizan el tráfico.

El número 76 de la Revista *CIDOB d'Afers Internacionals* plantea en el artículo de Urgell García (2007) que “Tras la finalización formal de los conflictos armados internos, América Central asistió durante los años ‘90 a la emergencia de ‘nuevas’ formas de violencia (‘de las guerrillas a las pandillas’) y a un incremento sin precedentes de la inseguridad ciudadana y del número de homicidios. El fenómeno de las ‘nuevas violencias’, que debe ser

entendido en el marco de la enorme reflexión teórica sobre la transformación de la violencia tras el fin de la Guerra Fría, normalmente alude a un tipo de violencia que no persigue tanto objetivos políticos como que expresa serias disfunciones estructurales de la sociedad en cuestión”. Destaca el mismo autor que las condiciones de psicosis social que genera la actuación de las pandillas ha logrado desarrollar un sentido de victimización y de responsabilidad por toda la violencia regional. Es claro y clave destacar en este sentido, que las “nuevas formas de violencia” han determinado un clima de inseguridad y la elevación del costo de la misma, y que en las poblaciones pobres y excluidas lo único que generan es la tendencia a la migración o la aceptación de la extorsión y la muerte.

LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO PROMOTORES DE INSEGURIDAD

La variabilidad en los perfiles territoriales de la región y su angostura geográfica la hacen vulnerable a fenómenos que se transforman en crisis, ya sea cuando provienen de la formación en cualquiera de los dos océanos, o cuando derivan del cambio climático. Esto coloca a la región en un espacio de vulnerabilidad alto, y con una necesidad extrema de adaptación al cambio climático. A ello se suman las amenazas sísmicas que afectan constantemente a los países del área.

Después del Huracán Mitch, en 1998, que generó pérdidas considerables en la región, Centroamérica interiorizó los costos ambientales y desarrolló un amplio proceso de gestión de recursos naturales, especialmente, en el tema de cuencas, prevención ante desastres y manejo de los recursos forestales. Pero sigue existiendo una marcada presión sobre los recursos naturales, especialmente, porque para los actores económicos el costo ambiental no existe, y avanzan tanto en la frontera agrícola como en los recursos costeros, sin considerar los efectos que sus prácticas económicas y productivas generan sobre el ambiente.

Dado que Centroamérica es una región pobre y desigual, ello excluye a la población de acceder a entornos seguros y condiciones de vida de menor vulnerabilidad ante la recurrente ocurrencia de fenómenos naturales. Es de destacar que el informe *Estado de la Región 2011*, al referirse a este tema, aborda el concepto de la “Huella Ecológica”⁵ destacando que “cada habitante de la región requiere un 10% más del territorio disponible”, lo que evidencia una deuda ecológica

⁵ “Huella Ecológica” es el concepto planteado por Wakernager y Reed en 1996. Es un indicador que expresa cuánta cantidad de recursos consume un actor para poder vivir.

considerable, siendo el factor de mayor incidencia el energético. Por lo anterior, la carga de la población en el ambiente agudiza la vulnerabilidad. Pero lo más dramático en este aspecto es que aunque la región cuenta con recursos naturales abundantes, el acceso de la población a servicios básicos como el agua es limitado, destinándose en la región el 80% del recurso a la agricultura, y entre un 10% y un 15% al consumo humano. Aunque ha habido avances en términos de cobertura, aún sigue siendo insuficiente para cubrir las necesidades mínimas humanas en términos de calidad y cantidad.

En síntesis, tenemos un ambiente que limita la seguridad en cuanto a salud y energía y que agudiza las condiciones ya existentes de violencia en la región. Lo cual hace prever que al agravarse esta condición, los conflictos y violencia por el acceso a los bienes y servicios ambientales se agudizarán.

CONCLUSIONES

Centroamérica es una región diversa, de pequeña dimensión (521.600 Km²), que concentra el 12% de la riqueza biológica del planeta. Ha implementado un proceso de integración que ha considerado la seguridad como un factor de compromiso, pero no se ha logrado consenso en crear una institucionalidad regional centrada en la seguridad ciudadana y democrática.

El crecimiento de la región, el comportamiento de su mercado financiero y laboral y otros factores han determinado la agudización de la pobreza e inequidad, con características de exclusión marcada en mujeres y jóvenes. El modelo planteado por el Consenso de Washington (1989) no provocó el dinamismo económico que hubiera permitido avanzar en el desarrollo sostenible.

La violencia se ha incrementado sustancialmente desde 2002, sin que se pueda garantizar la ciudadanía plena: por lo anterior, el concepto de seguridad ciudadana como bien público está lejos de cumplir con su cometido. Los costos de este proceso a nivel de los actores representan entre el 3,6% y el 10,8% del PIB en los países de la región.

Tres elementos se consideran claves para analizar la inseguridad en Centroamérica: la violencia intrafamiliar, los nuevos esquemas de inseguridad, y la vulnerabilidad ambiental y el cambio climático.

Las mujeres fueron afectadas por la crisis de 2008 de manera directa, al ser expulsadas del sector formal y, en general, asumir actividades en el sector informal donde el costo

de la seguridad está basado en el “impuesto de guerra”. Muchas de ellas encontraron en la migración el factor de salvación y, dada su lógica de género, la reunificación con sus hijos es clave, lo que ha detonado la crisis humanitaria actual de NNA-migrantes no acompañados.

Los nuevos esquemas de inseguridad obedecen a los mecanismos de operación de las bandas del crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas, que han hecho de la región un centro de operación y una operatividad por territorios que marcan inseguridad, violencia y criminalidad.

La vulnerabilidad ambiental y el cambio climático se hicieron más evidentes en la región tras el paso del Huracán Mitch: la deuda ecológica de la región es de 10% por habitante, lo cual hace prever que al agudizarse la condición ambiental, los conflictos y la violencia por acceso a los bienes y servicios ambientales se agravarán.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Carlos (2008) *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. San Salvador, Consejo Nacional de Seguridad.

Arias, Randall (2011) “Gobernanza de la seguridad y estado de derecho en Centroamérica: Nuevos déficits democráticos”. En *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*. San José, Universidad de Costa Rica.

Banco Mundial (2010) *Crimen y Violencia en Centroamérica*. Unidad de Centroamérica, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Región de América Latina y el Caribe. Volumen II. Reporte No. 56781-LAC.

Banco Mundial (2011) *Crimen y violencia en Centro América: Un desafío para el desarrollo*. Documento del Banco Mundial, Oportunidades para todos.

Beteta, Hugo E. y Juan Moreno-Brid (2014) *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y República Dominicana: Un balance de dos décadas. 1990-2011*. CEPAL, Santiago de Chile.

Fundación Heinrich Böll (2001) *Género, feminismo y masculinidad en América Latina*. Ediciones Böll. San Salvador. Oficina Regional para Centro América, México y Cuba.

ICEFI (2012) *Política fiscal en tiempos de crisis*. Guatemala.

ICEFI (2014) “La Centroamérica de hoy, frente a la Centroamérica del 2021”. En seminario *Centroamérica 2021: próspera, sostenible y democrática. Elementos para alcanzar un pacto fiscal exitoso*. Guatemala. Disponible en <http://icefi.org/wp-content/uploads/2014/04/Jonathan-Menkos.pdf> [Consultado el 18 de julio 2014].

Miller, Terry; Kim R. Holmes y Edwin J. Feulner (2013) *Puntos destacados del Índice 2013 de Libertad Económica: Fomentando la oportunidad económica y la prosperidad*. Washington D.C., The Heritage Foundation.

Miranda, Otilio (2013) *La seguridad en Centroamérica*. Disponible en http://www.uca.edu.sv/deptos/ccjj/media/archivo/8cff03_laseguridadencentroamerica.pdf [Consultado el 3 de julio del 2014].

OEA (1991) *Protocolo de Tegucigalpa*. Disponible en <http://www.sice.oas.org/trade/sica/SG121391.asp> [Consultado el 3 de julio del 2014].

OEA (1995) *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. Disponible en <http://www.oas.org/csh/spanish/cfttratadocentroamerica.asp> [Consultado el 19 de julio 2014].

OEA (2012) *Informe sobre Seguridad Ciudadana en las Américas 2012*. Disponible en http://www.oas.org/dsp/espanol/cpo_observatorio.asp y <http://www.alertamerica.org>. Washington D.C. [Consultado el 16 de julio del 2014].

PNUD (2013) *Informe Desarrollo Humano: El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Washington D.C.

Programa Estado de la Nación (2011) *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación (2013) *Estadísticas de Centro América 2013: Indicadores sobre desarrollo humano sostenible*. San José, Costa Rica. Programa Estado de la Nación.

Rodríguez, E. (2013) *Jóvenes, violencias y cultura de paz en América Central: enfoques, dilemas y respuestas a desplegar en el futuro*. Disponible en http://seguridadcondemocracia.org/administrador_de_carpetas/biblioteca_virtual/pdf/jov-y-violencia-Centroamerica.pdf [Consultado el 19 de julio 2014].

SICA (2014) *Declaración de Punta Cana de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobiernos de los Países Miembros del Sistema de Integración Centroamericana*. República Dominicana.

SICA (2014) *Declaración especial sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos de Norte América*. Punta Cana, República Dominicana.

SIECA (2014) *Balance sintético de la región 2013*. Guatemala. Serie Coyuntura Económica Centroamericana.

Transparencia Internacional (2013) “Mapa del índice de percepción de la corrupción, 2013”. Disponible en <http://www.transparency.org/cpi2013> [Consultado el 16 de julio del 2014].

UICN (2011) *Análisis de situación regional: una perspectiva actualizada*. Disponible en http://cmsdata.iucn.org/downloads/anexo_c_analisis_de_situacion_regional_ca_caribe__2011_.pdf [Consultado el 20 de julio del 2014].

Urgell García, Jordi (2007) Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas. La seguridad (humana) en Centroamérica: ¿retorno al pasado?, en *Revista CIDOB d'afers internacionals* N° 76.

SIGNIFICADO DE LA CULTURA DE PAZ PARA LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS (CELAC)

Oneida Álvarez Figueroa

Doctora en Ciencias Económicas. Profesora Consultante del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI). Miembro del Consejo Científico de la Universidad de La Habana. Académica Titular de la Academia de Ciencias de Cuba.

RESUMEN:

Se aborda la vinculación entre paz, soberanía y desarrollo y se explica el papel desempeñado por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) por difundir y afianzar una cultura de paz en nuestra región. Se expone una concepción holística, que trasciende la estrecha oposición a los conflictos, porque la desigualdad y la pobreza son también enemigos de la paz de los pueblos, y se fundamenta la profundización de la concertación política regional para preservar la cohesión social al interior de las naciones y la soberanía regional.

Palabras clave: Paz, soberanía, desarrollo, concertación, CELAC.

ABSTRACT:

The article addresses the linkage between peace, sovereignty and development and explains the role played by the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) to disseminate and consolidate a

culture of peace in our region. It puts forward a holistic approach, one that goes beyond the narrow opposition to conflict, because both inequality and poverty are also enemies of the peace of the people and require greater in-depth regional political consensus building to uphold social cohesiveness inside nations and regional sovereignty.

Keywords: Peace, sovereignty, development, consensus building, CELAC

El objetivo de este artículo es presentar la perspectiva de su autora sobre la trascendencia que tiene actualmente la consolidación de una cultura de paz en la región de América Latina y el Caribe (ALC), así como esclarecer el papel que puede desempeñar la CELAC¹ en dicho empeño.

La paz ha sido un recurrente anhelo de las civilizaciones, desde muy remotos tiempos, pero ha estado permanentemente amenazada por diferentes intereses (legítimos o no) que han obstaculizado dicho objetivo. La región latinoamericana y caribeña no ha estado exenta de amenazas y peligros contrarios a la afirmación de un clima de armonía, avenencia y cumplimiento de acuerdos basados en principios de igualdad y respeto recíproco. En ocasiones los orígenes de las discordancias han estado vinculados a factores intra-regionales, y frecuentemente han sido actores externos los promotores de los conflictos, con motivaciones muy cuestionadas por los juicios de historiadores y analistas internacionales.

Quizás esa tortuosa realidad, de confrontaciones e incertidumbres, que han obstaculizado el camino hacia el desarrollo y el consecuente bienestar ciudadano de nuestra región, ha servido de acicate para ubicar entre las principales misiones actuales de los países latinoamericanos y caribeños el logro de una convivencia pacífica y el ahínco por consolidar una cultura de paz.

Expresión de esa aspiración son los acuerdos adoptados en el seno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) desde su constitución, y de manera explícita durante su II Cumbre, celebrada en La Habana en enero de 2014. Para evaluar con mayor objetividad las razones por las cuales se puede establecer hoy una relación entre los compromisos de paz en nuestra área geográfica y el desempeño de la CELAC resulta conveniente exponer alguna información básica sobre este dispositivo de concertación, y explicitar los principios que deben servir de base a una cultura de paz en nuestros tiempos.

¹ La CELAC se constituye en la ciudad de Caracas después de un amplio proceso deliberativo de los representantes de sus 33 países miembros, que incluyó encuentros en diferentes instancias y la celebración de 3 Cumbres al más alto nivel (Cumbres de América Latina y el Caribe). Éstas fueron desarrolladas en 2008 (Brasil), 2010 (México) y la tercera en Venezuela, en 2011, que es considerada la Cumbre fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

LA CELAC Y SU IMPORTANCIA

La CELAC se ha constituido como un *mecanismo multilateral de diálogo, intercambio, y concertación política*, para beneficio de todos sus integrantes, con la aspiración de establecer un nuevo paradigma de cooperación regional e internacional. Respecto a las iniciativas de acciones que se consideren acometer, se tendrán en cuenta los *principios de flexibilidad y participación voluntaria*. Igualmente, para el ejercicio de la cooperación se ha ponderado en alto grado la ética solidaria.

La CELAC apunta a considerar entre sus temas focales, de carácter transversal, los siguientes: impulso al desarrollo sostenible, a la reducción de las desigualdades sociales, a las asimetrías entre países, al cumplimiento y superación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y a la concreción de la Agenda post 2015. También jerarquiza su atención al establecimiento de una región de paz en Latinoamérica y el Caribe, el fortalecimiento de las relaciones Sur-Sur y su contribución a la conformación de un mundo multipolar.

No se debe olvidar que la unidad lograda por la CELAC no se basa en posiciones políticas, modelos económicos, ni aliados extraterritoriales, sino en un denominador común, cuyo mantenimiento demanda una gran astucia y equilibrio. Lo común es la aspiración de avanzar hacia sociedades más justas, democráticas e independientes. Pero cada pueblo seleccionará las vías y mecanismos de gestión para alcanzar dichos propósitos, basados en el pleno respeto a su autodeterminación.

Esas trayectorias y las políticas adoptadas son heterogéneas, y en algunos casos divergentes. Por ello es necesario continuar en la tarea de precisar los objetivos de todos los proyectos que se desarrollan en los marcos de los diferentes esquemas integracionistas que coexisten hoy en nuestra región, los niveles de coincidencias de sus miembros y las sinergias que se puedan generar entre los mismos, pero también respetar sus diferencias.

La CELAC no sólo *podría coadyuvar al fortalecimiento y mayor relacionamiento de los bloques subregionales y regionales del área*, sino que también podría impulsar la vigorización de dichos mecanismos favorecedores de la concepción de una cultura de paz y del progreso regional. Ello precisa transformaciones económicas, sociales y políticas a lo interno de los países miembros, coincidentes con ese objetivo.

En el corto plazo no es muy probable que se consoliden las condiciones objetivas y subjetivas necesarias para la coincidencia del *actual mosaico de esquemas regionales* en materia de cooperación e integración, pero sí es *factible acometer acciones estratégicas para lograr el acerca-*

miento de algunos de ellos en función de una selección de proyectos determinados, aceptados por los implicados, y capaces de movilizarlos a favor del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y del fortalecimiento de la paz regional.

Merece resaltarse, en vínculo con lo anterior, que en la Declaración de Caracas de 2011 (párrafo trigésimo segundo) se explicita el reconocimiento a la valiosa contribución del Grupo de Río (constituido a fines de 1986) y al Mecanismo de las Cumbres de ALC. Pero ambos foros cesan sus actividades y aportan su apreciable acervo a la recién nacida heredera, la Comunidad de Estados de ALC, dando así el primer paso hacia una mayor racionalidad orgánica. Esta CELAC podría proyectar una voz concertada en las deliberaciones de aquellos temas en que la región posee intereses comunes o que inspiren enfoques solidarios conjuntos, y sería óptimo que lograra llegar a expresarse como interlocutor único de forma habitual, ante acontecimientos relevantes, en foros internacionales y frente a otras regiones o países, como ya ha comenzado a hacerlo en determinadas circunstancias.

La CELAC debe también auspiciar la vigorización de las relaciones en sectores estratégicos productivos y de servicios, de gran importancia económica, social, cultural y científico-técnica, donde se pueden profundizar complementariedades o eslabonamientos a escala mayor a las subregionales, con vistas a elevar la presencia regional en los mercados mundiales e incrementar el valor agregado de sus exportaciones.

Dado que se requiere continuar con la definición de los objetivos de la CELAC, priorizando así sus nichos específicos de acción, en marcos temporales, es relevante el mecanismo adoptado para desarrollar la dirección ejecutiva de su trabajo. Inicialmente se puso en manos de “las troikas”, integradas por el país que ostentó la presidencia durante el último año, el elegido para hacerlo en el período siguiente y aquel que le corresponderá sucederle. Posteriormente se ha decidido que esta responsabilidad recaiga en “cuartetos” donde se incorpore el representante caribeño que ostente la presidencia de la CARICOM².

A pocos años de creada la CELAC, múltiples han sido las evaluaciones realizadas sobre ese acontecimiento, desde diferentes perspectivas y posiciones ideológicas, pero la mayoría de los observadores coinciden en catalogarlo como un acontecimiento relevante por su significación

² La primera “troika” estuvo integrada por Venezuela (país donde se celebró la Cumbre constituyente), Chile (donde se había acordado realizar la I Cumbre de la CELAC) y Cuba (escogida como anfitrión de la II Cumbre). El “cuarteto” actual está constituido por Cuba (sede de la última Cumbre), Costa Rica y Ecuador (seleccionados para organizar las Cumbres III y IV, respectivamente) conjuntamente con San Vicente y las Granadinas (país que ostenta actualmente la presidencia de la CARICOM).

cohesionadora, tras una larga trayectoria de intentos fallidos por alcanzar la unidad de toda la región, sin la presencia de actores externos, como sí ocurre en la OEA, en el caso de las Cumbres Hemisféricas, las Iberoamericanas o las que han reunido a Latinoamérica y el Caribe con otros interlocutores internacionales.

La creación de la nueva *organización de Estados de América Latina y el Caribe* constituye la materialización de una antigua y *legítima aspiración de unidad de los pueblos de esta región*, absolutamente pertinente y valiosa en estos momentos. Resulta entonces decisivo llevar a la práctica acertadamente sus principios, objetivos y acciones fundamentales, así como continuar perfeccionando las vías para controlar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los implicados.

El nacimiento mismo de la CELAC es ya un avance en la compleja estrategia encaminada a reestructurar las relaciones internacionales en el ámbito global, y una evidencia de que en estos momentos se ha producido un giro favorable a la independencia y a la autodeterminación en ALC.

Resulta útil realizar un breve balance del proceso integracionista en América Latina y el Caribe para identificar con mayor acierto los avales que hereda la CELAC y los desafíos que debe enfrentar. Se dispone de una trayectoria acumulada que aporta *resultados positivos* en variadas esferas, y la capacidad de identificar las *limitaciones* sustantivas. Con esa conjunción de fortalezas y restricciones a resolver, y sin obviar los grandes obstáculos externos que posiblemente encontrará, es factible diseñar acciones para elevar a un estadio superior el proceso en curso, en correspondencia con las nuevas exigencias y con la voluntad política prevaleciente actualmente para ello.

Forzar los factores claves en dirección positiva al fortalecimiento de la paz regional, la cooperación, la concertación, la convergencia y la integración al más amplio nivel regional es posible, aunque no se trata de una tarea sencilla. Encontrará numerosas dificultades, derivadas de las mismas contradicciones internas que existen y las nuevas que puedan surgir entre sus miembros, sin descontar el histórico interés de las potencias extra regionales por obstaculizar la unidad de ALC como una efigie cohesionada.

LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN SUSTENTAR UNA CULTURA DE PAZ EN LA COMUNIDAD DE ESTADOS LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Para abordar este tema es preciso señalar los *valores* sobre los que ha surgido la CELAC: respeto al derecho internacional, solución pacífica de controversias, prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, respeto a la autodeterminación y a la integridad territorial, no injerencia en los asuntos internos de cada país, protección y promoción de todos los derechos humanos y

de la democracia. Se ha propuesto consolidarse como una legítima y reconocida comunidad regional, que auspicie la integración, en un espacio común de Estados latinoamericanos y caribeños, basada en una *agenda de bienestar, paz y seguridad* para los pueblos, *preservando las soberanías nacionales*.

Pero ¿qué se debe entender por cultura de paz y por soberanía? Ambos conceptos están indisolublemente vinculados y tienen un amplio significado. No es posible hablar de paz en Latinoamérica y el Caribe sin el respeto irrestricto a la soberanía. Identificamos la soberanía como las condiciones alcanzadas para que un país o una región funcionen normalmente en lo relativo a su capacidad de defensa, seguridad ambiental, condiciones de salubridad y preservación de la salud ciudadana, requisitos para el desempeño del sistema educativo, seguridad alimentaria y de vivienda, prevención y atenuación de desastres naturales, así como control sobre sus recursos naturales y sobre los riesgos que se derivan de los nuevos avances tecnológicos en materia de información, guerra mediática, espionaje cibernético u otros, sin obviar la seguridad ciudadana y el acatamiento a las libertades y a los derechos humanos de todo tipo.

Se infiere de la precitada concepción que la paz y la soberanía no pueden independizarse del derecho al desarrollo. Por ello la CELAC, durante su II Cumbre, celebrada en La Habana en enero de 2014, ha aprobado un conjunto de documentos que expresan ese carácter sistémico: entre ellos se destacan 26 Declaraciones Especiales, la Proclama de la Región como Zona de Paz, la Declaración de La Habana y un Plan de Acción para concretar los acuerdos adoptados. Todos fueron ampliamente respaldados por los Jefes de Estado y Gobierno participantes³, y han tenido una adecuada repercusión regional.

Es destacable la *sinergia entre las diferentes* Declaraciones Especiales aprobadas. Algunas se enfocan hacia temas de particular interés para ciertos países y otras abordan asuntos que incumben a toda la región. En cualquier caso, tributan al objetivo central de la II Cumbre: combatir el hambre, la pobreza y la desigualdad, en una región de paz. Significativo es el *enfoque integral de la Declaración de La Habana*, donde los diferentes temas abordados aparecen vinculados a la paz, la soberanía, la cooperación y el desarrollo humano sostenible, como cuatro pilares indispensables para el progreso de nuestros países.

³ Resulta destacable el elevado número de delegaciones encabezadas por la máxima figura ejecutiva de los países, y las escasas ausencias (3 mandatarios). Dos de ellos por motivos convincentemente justificados. También se contó con la presencia de los máximos representantes de organizaciones regionales invitadas y del Secretario General de las Naciones Unidas.

En lo relativo a la seguridad ambiental, que es un componente inalienable de la cultura de paz en nuestros tiempos, los participantes en la II Cumbre de la CELAC prestaron máxima atención a la *declaración especial sobre el cambio climático y la preparación para casos de desastres naturales*. En la misma se reafirman los compromisos adoptados en la I Cumbre de los países miembros en Santiago de Chile, y se aboga por unir esfuerzos para acelerar la ratificación de la enmienda del segundo período de compromiso del Protocolo de Kyoto, en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). También se reclama un impulso político a las negociaciones para hacer efectiva su entrada en vigor, y se respalda la presidencia peruana de las Conferencias a realizarse en Lima, a finales del presente año. Además, el documento subraya la necesidad de proporcionar nuevos y suficientes recursos financieros a los países en desarrollo, a fin de que puedan cubrir los gastos adicionales generados por el impacto del cambio climático, así como el establecimiento de sistemas de alerta temprana para mitigar los daños asociados por los desastres naturales.

Sin dudas, uno de los documentos de mayor trascendencia de la II Cumbre lo constituye la *proclamación de América Latina y el Caribe* como zona de paz, afirmando la exclusión del uso de la fuerza y los medios no legítimos de defensa, entre ellos, las armas de destrucción masiva y, en particular, las armas nucleares. Se reitera el compromiso de que las diferencias entre las naciones se resuelvan de forma pacífica, por la vía del diálogo y la negociación, y en plena consonancia con el derecho internacional, así como la obligación de no intervenir en los asuntos internos de otro Estado, y fomentar relaciones de amistad y cooperación, independientemente de las diferencias de sus niveles de desarrollo o de los sistemas políticos y proyectos socioeconómicos.

Ha reforzado la credibilidad de la CELAC el éxito de su reciente reunión y el valor ofrecido por Naciones Unidas a la Declaración aprobada en ese marco, proclamando a la región latinoamericana y caribeña como zona de paz, y que ha sido calificada por uno de sus expertos⁴, como “un ejemplo para el mundo entero” y con un “efecto aún mayor que el derivado del Tratado de Tlatelolco”⁵ (*Granma*, 2014).

Pero la cultura de paz en su acepción más abarcadora se expresa en la Declaración Final de la II Cumbre de la CELAC, conocida como *Declaración de La Habana*, documento que sintetiza

⁴ La nota de prensa circuló en Naciones Unidas con las palabras de un experto independiente, designado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a pocos días de finalizada la II Cumbre de la CELAC.

⁵ El Tratado de Tlatelolco estableció, hace 45 años, la región de Latinoamérica y el Caribe como zona libre de armas nucleares. La nueva Declaración aprobada en Cuba es mucho más abarcadora.

el arduo trabajo preparatorio, deliberativo y de acercamiento de posiciones hasta lograr consensos en los temas de mayor interés para la región en su conjunto, y que reitera la relación entre paz, soberanía y desarrollo en los espacios nacionales, regionales e internacionales. Asimismo, pone énfasis en las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales de estos dos últimos conceptos.

La Declaración de La Habana consta de 84 párrafos, cuya redacción final es el resultado de negociaciones entre los representantes de los países miembros, e innumerables consultas bilaterales previas. Los trabajos en torno a esta construcción colectiva, al igual que los debates del resto de las declaraciones especiales y el Plan de Acción, se desarrollaron de forma apacible y distendida, al decir de los anfitriones de la Cumbre, reinando un alto espíritu contributivo en las delegaciones participantes, y el interés de que prevalecieran las formulaciones representativas de las ideas que todos podían suscribir, por encima de los matices o criterios discrepantes.

Examinado el documento en su conjunto, prevalecen las visiones compartidas en torno a la necesidad de profundizar los procesos de integración, cooperación y concertación en la región para enfrentar el complejo camino del desarrollo y lograr una inserción más dinámica en la economía internacional, al tiempo que se continúan los esfuerzos por lograr la reestructuración de las vigentes relaciones internacionales, en un clima de diálogo y de negociaciones pacíficas.

En el ámbito de las *relaciones internacionales*, la Declaración de la Habana hace referencia al apoyo a la II Cumbre CELAC-UE, a la reunión del Foro China-CELAC, al mecanismo de diálogo con la Federación de Rusia, y a los encuentros que se han producido por parte de la *troika* ministerial abierta con los Ministros de Relaciones Exteriores de la República de Corea, la República Popular China, el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo, Turquía y Japón⁶. También se reconoce la coordinación de los Estados miembros para el trabajo en Naciones Unidas.

Asimismo, se enfatiza la necesidad de que América Latina y el Caribe incrementen cuantitativa y cualitativamente su presencia en puestos claves de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, y se reitera la demanda en torno a una reforma integral de dicha organización, especialmente, la democratización de las instancias decisorias, como el Consejo de Seguridad.

⁶ Dichas reuniones se realizaron en Nueva York con motivo del inicio del 68° Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

El documento expresa la preocupación por la situación humanitaria y de seguridad de la República Árabe Siria⁷ y hace un llamado al diálogo y la negociación para avanzar en los esfuerzos por la reconciliación nacional. Enuncia la satisfacción por el acuerdo preliminar alcanzado entre la República Islámica de Irán y el Grupo 5+1, en Ginebra. También, la complacencia por la responsabilidad que asume Bolivia en la Presidencia del Grupo 77 y China durante el año 2014, decidiendo apoyar ese mandato, especialmente, en todo aquello que redunde a favor de los intereses de ALC.

No podía estar ausente de esta Declaración el compromiso de los países miembros a seguir trabajando para lograr que la región sea un territorio libre de colonialismo y colonias. Tampoco el reconocimiento de la CELAC a la urgencia de fortalecer el sistema financiero internacional, regulando de forma efectiva las transacciones de las grandes entidades financieras y adoptando mejores prácticas en el movimiento de los flujos financieros.

Se considera indispensable, además, garantizar que los compromisos alcanzados entre deudores soberanos y acreedores, en el marco de los procesos de reestructuración de las deudas, sean respaldados, así como contar con instrumentos que posibiliten acuerdos razonables y definitivos entre ambas partes, permitiendo hacer frente a problemas de sustentabilidad de deudas de forma ordenada.

En el **tema del desarrollo**, la Declaración de La Habana contiene destacables consideraciones, transitando desde el corto plazo, donde se resalta la necesidad de seguir avanzando hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio, hasta una perspectiva más abarcadora que le concede decisiva importancia al proceso intergubernamental de formulación de la Agenda de Desarrollo Post 2015.

Promueve una visión de desarrollo integral e inclusivo, en armonía con la naturaleza. La visión de la nueva agenda debe perseguir la reducción de las brechas al interior de las sociedades, entre regiones y a escala global, y el logro de un crecimiento económico sostenido, en un contexto social de amplia participación democrática, y de respeto a todos los derechos humanos.

Para garantizar el cumplimiento de la Agenda Post 2015 se requiere el apoyo de la cooperación internacional y regional. En este ámbito se mencionan áreas en las que se pueden construir

.....
⁷Otros conflictos bélicos y de serias repercusiones humanitarias que existen hoy no habían alcanzado tan dramáticas consecuencias en el momento de celebrarse la II Cumbre de la CELAC.

sinergias para alcanzar mejores resultados: la energía, la infraestructura, el comercio intrarregional, la producción de alimentos, las industrias intermedias, las inversiones conjuntas y la cooperación financiera regional.

La Declaración recoge la importancia que han adquirido los flujos de inversión extranjera directa en nuestra región y la necesidad de que los mismos contribuyan efectivamente a los procesos de desarrollo, en concordancia con los planes y programas nacionales, sin imposición de condicionalidades. También apunta a la necesidad de que los países fortalezcan su preparación en materia de atención a controversias internacionales, y evalúen la posibilidad de que nuestra región se dote de mecanismos apropiados para la solución de conflictos con inversionistas extranjeros.

Se reconoce en el documento el papel fundamental que deben jugar en el proceso de desarrollo las políticas públicas y la sociedad civil, así como la apreciable contribución del sector privado, tomando en cuenta el valor del emprendimiento y de las PYMES como instrumentos para fortalecer las economías nacionales. Considera necesario, además, contar con una herramienta de planificación latinoamericana y caribeña.

Especial atención dedica la Declaración de La Habana a la **necesidad de erradicar el hambre y la pobreza en la región, así como reducir la desigualdad de ingresos**. Para ello menciona algunos mecanismos posibles, como los de protección, asistencia y seguridad social, las políticas fiscales progresivas, la creación de empleos formales permanentes, y el establecimiento de salarios mínimos y su elevación paulatina.

Subraya el documento su apoyo a la **“Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025”⁸** y considera que para erradicar la pobreza, el hambre y la exclusión social es necesario impulsar políticas económicas que favorezcan el desarrollo productivo e industrial y el aumento de la productividad. Este tema se inscribe hoy como una de las precondiciones para garantizar la paz en nuestra región, y debe convertirse en uno de los elementos a ser considerados en el proceso de perfeccionamiento de una renovada cultura de paz.

También se otorga una alta preferencia a **“fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional; la alfabetización y post-alfabetización; la educación general pública gratuita, la educación**

.....
⁸ Se vinculan estas acciones a la Iniciativa de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

técnica, profesional y superior de calidad y pertinencia social; el acceso a la tierra, al agua potable y el derecho a la vivienda; el desarrollo de la agricultura, incluyendo la familiar, y el apoyo a los pequeños productores agrícolas; el seguro al desempleo; y la salud pública universal” (CELAC, 2014).

Íntimamente vinculado al problema del desarrollo, la seguridad nacional, la soberanía y la preservación de la paz, la Declaración de La Habana reconoce el derecho singular de los Estados a disponer de sus recursos naturales, gestionarlos y regularlos. Manifiesta, asimismo, el derecho de aprovecharlos, de manera sustentable, como una importante fuente para financiar el bienestar de nuestros pueblos.

Completa la visión holística de la CELAC sobre la cultura de paz sus *declaraciones especiales*, aprobadas durante la II Cumbre, sobre temas que reflejan un sentir común de la región hacia problemas que concitan especial solidaridad, como el rechazo al injusto e ilegal bloqueo económico a Cuba; el respaldo a la República Argentina en su reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas; la necesidad de crear mecanismos efectivos para superar las dificultades de Paraguay por su condición de país de menor desarrollo sin litoral; y el respaldo a los diálogos de paz entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Asimismo, manifiestan el apoyo a la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas, convocada para fines del presente año, y el rechazo a toda forma de discriminación.

Merecen destacarse, por su repercusión en una cultura de paz, las siguientes **declaraciones especiales**:

- El apoyo al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, el desarme nuclear y la defensa al derecho del uso pacífico de la energía nuclear.
- La promoción de la equidad de género y el empoderamiento de la mujer en la nueva Agenda de Desarrollo Post 2015.
- La regularización migratoria como mecanismo para lograr el ejercicio pleno de los derechos de los migrantes de los países miembros.
- La lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, rechazando la impunidad para aquellos que cometen actos de terrorismo, así como la elaboración unilateral de listas acusando a Estados de supuesto apoyo al terrorismo, lo que resulta inconsistente con el Derecho Internacional.

- La consideración del problema mundial de las drogas como un tema que involucra a todos los Estados y que para enfrentarlo requiere estrategias nacionales, regionales y globales en contra de todos los eslabones que forman parte del mismo.
- El refuerzo a la cooperación regional e internacional para eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas, ligeras y sus municiones⁹.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente siglo ha representado para Latinoamérica y el Caribe un período especialmente exigente en torno a los procesos de cooperación, concertación e integración regional, así como en lo relativo a la reafirmación de la soberanía regional. Pero queda mucho camino por recorrer en la consolidación de una cultura de paz que incluya la defensa inalienable de los derechos ciudadanos y la autodeterminación en todas las esferas. Incentivar el debate y las publicaciones sobre este tema es un imperativo de las ciencias sociales y de las instituciones responsabilizadas con la preservación de las soberanías nacionales.

La paz se convierte cada vez más en una condición indispensable para avanzar en el camino de un desarrollo sostenible. Los conflictos, de todo tipo, no sólo desvían los recursos necesarios para impulsar el progreso, sino que atentan contra el medio ambiente e impiden construir una cultura de cooperación y ética solidaria, también imprescindible al enfrentar las complejidades que impone la globalización a los países periféricos para insertarse en la economía mundial.

Por ello, paz y desarrollo se entrecruzan en una concepción cultural que no puede subestimar ninguno de esos dos polos y que, por el contrario, precisa construir una renovada cultura de paz, más abarcadora y holística que la simple antinomia al conflicto. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños ha emprendido un proceso encaminado a imbricar conceptos, prácticas y proyectos que muestren las enormes potencialidades que hoy tiene nuestra región en el logro de una cultura de paz en un contexto de desarrollo endógeno y con soberanía.

Las negociaciones de acuerdos con otras regiones de mayor desarrollo, unido a estancamientos y retrocesos en algunos esquemas subregionales, modificaciones en el mapa político del área

⁹ Al respecto, se acordó crear un Grupo de Trabajo que estudie ese delito y elabore una propuesta de mecanismo y procedimientos que permitan coordinar esfuerzos de manera efectiva para prevenirlo y combatirlo.

y los impactos de la crisis internacional, acompañados del recrudecimiento de las políticas guerreristas y agresivas de los principales centros hegemónicos mundiales, impulsan actualmente a pensadores y políticos a un nuevo análisis crítico y propositivo sobre el progreso en condiciones pacíficas.

En el *mediano plazo es deseable* que la CELAC intente incidir para que cada esquema subregional realice esfuerzos por continuar profundizando los ámbitos de cooperación y reducir algunas de las limitaciones que los han caracterizado. Propiciar el diálogo en torno a los conflictos latentes entre países latinoamericanos, y reconsiderar las conversaciones con socios extra regionales que han ocupado un lugar preponderante en sus relaciones externas pueden ser asuntos objeto de análisis.

Asimismo, resulta conveniente intensificar el vínculo e incrementar la capacidad negociadora con actores que van ganado peso en los intereses de América Latina, como es el caso de Rusia o los países del Asia-Pacífico y, en primer lugar, China, Japón, India y Corea del Sur. Esta diversificación mayor de relaciones externas no debe ser a costa de concesiones lesivas a las aspiraciones más legítimas de nuestra región.

Entre los mayores desafíos de ALC hoy se encuentran la inequidad distributiva y que la región no haya logrado una inserción dinámica en la economía mundial. Por el contrario, en muchos países han prevalecido modelos de especialización basados en la utilización intensiva de recursos naturales y de fuerza de trabajo poco calificada, con bajos niveles de remuneración. Ello incide en magros resultados en cuanto a competitividad e insuficientes avances en el desarrollo humano, indicadores entre los cuales existe una estrecha relación.

La mayoría de los esquemas tradicionales resultan demasiado confinados para cumplir con efectividad esas misiones, y más aún para lograr el avance tecnológico y los procesos innovadores en todas las esferas, incluyendo la social, con encadenamientos externos racionales y sostenibles. No obstante, pueden contribuir a cohesionar pequeños espacios e ir destruyendo barreras entre sus miembros, al tiempo que posibilitan armonizaciones de algunas políticas y legislaciones, junto a una mayor coordinación para fortalecer la defensa regional.

Constituye un gran reto que la iniciativa de conformar una nueva organización de Estados de ALC trascienda la retórica, y se materialicen sustantivas acciones prácticas de cooperación y concertación, no sólo de carácter económico y social, sino también en las dimensiones políticas y de consolidación de la paz.

La expectativa de que Latinoamérica y el Caribe desempeñen un papel más dinámico en pos de un mejor equilibrio del poder mundial se pondrá a prueba en disímiles escenarios y foros globales, al igual que la pretensión por realzar su capacidad negociadora e impulsar el desarrollo endógeno sostenible. Pero, considerando la compleja situación internacional se debe significar el potencial desempeño de este nuevo actor en el diseño y edificación de *una arquitectura propia a nivel regional*, en materia comercial, financiero-monetaria, de cooperación, salud, educativa, alimentaria, energética, tecnocientífica, productiva y de seguridad, que fuera reduciendo paulatinamente la dependencia del área respecto al entramado institucional vigente a escala global, y cuya reestructuración tropieza de forma cotidiana con los grandes poderes hegemónicos contemporáneos.

Resultaría equívoco *sobredimensionar las posibilidades del nuevo foro*. No obstante, la CELAC puede contribuir a conformar una visión estratégica de desarrollo sostenible de la región en momentos donde los tradicionales “socios ricos” tienen poco que ofrecer en términos prácticos comerciales o financieros, así como en materia de experiencias asociativas o programas para reducir los efectos de los embates recesivos. Contrariamente, la *cooperación intra-regional tiene aún muchas reservas por explorar*, incluidas las técnicas defensivas, en diferentes ámbitos, respecto a potenciales enemigos externos.

Hoy existe una coyuntura favorable para ello, y a la misma se deben adicionar otras fortalezas que puede exhibir la Comunidad de Estados de ALC, con una extensión territorial superior a los 20 millones de km cuadrados, donde habitan más de 570 millones de personas, con grandes reservas en sus mares comunes, ambicionadas fuentes energéticas, tierras cultivables, agua potable, y valiosas culturas compatibles en su diversidad. Resulta apreciable su patrimonio económico y, en base a su Producto Interno Bruto, se ubica como tercera potencia mundial y la mayor productora de alimentos del planeta.

El proyecto de la integración latinoamericana está activo, puede ser impulsado también desde la CELAC. Pero este mecanismo tampoco vivirá exento de todas las amenazas externas y obstáculos internos que han conspirado históricamente contra la unidad de nuestros pueblos. Está sujeto también a la incertidumbre que caracteriza al entorno más cercano y al sistema mundo. Pero infunde optimismo verificar la voluntad política prevaeciente hoy a favor del designio cohesionador del Caribe y de Latinoamérica.

Anteponer los intereses comunes a las diferencias, y mejorar la posición de la región en el contexto mundial, haciendo de ella un baluarte de paz constituye uno de los grandes lances

de honor a los que se enfrenta hoy la CELAC. Favorecer un mayor conocimiento mutuo, relacionamiento recíproco, convergencia e interdependencia efectiva, así como una cultura de paz compartida, es una misión de tanta envergadura y beneficio para el área como el simbolismo patriótico e histórico que la mayoría de los analistas ya reconocen. Del cumplimiento exitoso de esa misión depende, en buena medida, su contribución a un mejor equilibrio de fuerzas a nivel internacional y a la conformación de un mundo multipolar, capaz de enfrentar los riesgos a que está expuesto hoy nuestro planeta.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, O. (2011) “La nueva organización de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). ¿Alumbramiento deseado o parto forzado?” En *CIEI. De la Economía Internacional*. Editorial CEDEM. Volumen 1-2011.

Álvarez, O. (2012) “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avaluos y obstáculos para lograr su consolidación”. En *El regionalismo “post liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe. CRIS, Buenos Aires. N° 9.

CELAC (2014). Disponible en www.celac.cubaminrex.cu [Consultado el 1° de febrero de 2014].

CEPAL (2014) *Panorama Económico y Social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2013*. Santiago de Chile, Naciones Unidas.

Granma (2014). Edición del 4 de febrero, Pág. 5.

WEF (2014) *Global Risk Report 2014*. Davos, World Economic Forum.

RESURGIMIENTO DE LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL

Adolfo Pérez Esquivel

Pintor, escultor y docente argentino. Activista destacado en la lucha por los derechos humanos. Es presidente del Consejo Honorario del Servicio Paz y Justicia-América Latina y presidente ejecutivo del Servicio Paz y Justicia-Argentina. En 1980 recibió el Premio Nobel de la Paz por su compromiso con la democracia y los derechos humanos y por su lucha en contra de la dictadura argentina y de los regímenes militares latinoamericanos.

RESUMEN:

En estos últimos tiempos, por parte de Estados Unidos se asiste al resurgimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional aunque enfocada ahora en problemáticas novedosas como las guerras no convencionales, el narcotráfico y la violencia juvenil. En consecuencia, los países de la región deben estar preparados para confrontar esta visión con otra fundamentada en la propia historia reciente, en los valores de la democracia y en los derechos humanos, alentando así a la cultura de paz dentro de las FF.AA.

Palabras clave: Doctrina de Seguridad Nacional, Estados Unidos, Fuerzas Armadas, democracia, derechos humanos.

ABSTRACT:

Recently the United States has participated in the re-emergence of the National Security Doctrine, although now focusing on new problems such as unconventional warfare, the drug trade, and juvenile violence. As a result, the region's countries must be prepared to counteract this vision with another one based on own recent history, democratic values and human rights, and to promote a culture of peace in the armed forces.

Keywords: National Security Doctrine, United States, armed forces, democracy, human rights.

No hay que perder la capacidad de asombro, menos aún la resistencia, cuando nos enfrenta la realidad con aquello que creíamos superado: la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que tanto daño le hizo al continente y que hoy vuelve a resurgir con otro ropaje.

Varias voces se levantaron con la misma preocupación al señalar que expertos norteamericanos dieron un curso a las Fuerzas Armadas de Argentina sobre seguridad nacional, las guerras no convencionales y el control social, ante las denominadas nuevas amenazas, como el narcotráfico, la violencia juvenil y el delito.

El domingo 16 de septiembre de 2012, Horacio Verbitsky publicó en el diario argentino *Página 12* un análisis que es necesario leer. Señalaba allí la presencia del Brigadier Mayor Richard Goetze, veterano de los bombardeos durante la guerra de Vietnam, que después de los ataques franceses continuaron provocando miles de muertes y la destrucción de ese país.

El Ministerio de Defensa y el gobierno nacional asumieron actitudes que creíamos superadas, al permitir que las FF.AA. argentinas entren nuevamente en la Doctrina de Seguridad *aggiornata* con los peligros que representa para la democracia y el derecho del pueblo, buscando imponer el control social e identificando al enemigo interno, restringiendo las libertades ciudadanas y asumiendo acciones represivas contra los movimientos sociales.

Los EE.UU. buscaban así imponer el control hemisférico y domesticar a las FF.AA. del continente como un paso preparatorio para la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Punta del Este, Uruguay, entre el 7 y el 10 de octubre de 2012.

Los militares norteamericanos trataban de influir en el gobierno para lograr la intervención de las FF.AA. en los problemas internos, que en Argentina está prohibido por ley¹. Los profesores de EE.UU. hablan de la defensa de los derechos humanos, cuando en realidad los violan sistemáticamente: basta tener presente las torturas y vejaciones a los prisioneros, muchos de ellos secuestrados en países europeos y llevados a las cárceles de Abu Ghraib, en Irak, y de Guantánamo, base militar que mantienen en Cuba. Entre los prisioneros hay menores de edad, violando el derecho de los niños y las Convenciones internacionales sobre la defensa de los prisioneros.

¹ Otras fuentes de análisis de la escalada de los EE.UU. para América Latina pueden consultarse en los trabajos elaborados por el Coronel José Luis García y por la profesora Elsa Bruzzone, del Centro de Militares para la Democracia Argentina (CEMIDA).

Lo preocupante de todo esto es que, tanto el gobierno nacional como el entonces Ministro de Defensa Arturo Puricelli, aceptaron realizar estos encuentros y someterse a políticas que los EE.UU. imponen en el continente, siendo lamentable además que también otros gobiernos latinoamericanos acepten ser domesticados.

Todo esto se realiza a espaldas del pueblo, sin un análisis sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la construcción democrática, y sin revisar la necesidad y finalidad de esos encuentros dirigidos nuevamente a imponer la Doctrina de Seguridad Nacional.

En muchos países latinoamericanos, entre ellos la Argentina, se ha sancionado la “ley antiterrorista”, que no dice una sola palabra sobre el terrorismo de Estado, y que viola los derechos humanos y el derecho de los pueblos. Esa ley es otra imposición del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para garantizar sus inversiones, a la cual los gobiernos se someten y aplican medidas dirigidas a penalizar las protestas sociales.

La lucha en el continente debe ser contra el hambre y la pobreza, para recuperar el derecho de los pueblos originarios a sus territorios, su identidad y sus valores; por la necesidad de generar junto a los jóvenes espacios necesarios para su vida y su desarrollo como personas, creando conciencia crítica y valores, y el sentido profundo de la libertad y el amor a su pueblo. Es necesario ir a las causas y no quedarse en los efectos de la violencia que vive nuestra sociedad, que es estructural y social.

No desconocemos que el gobierno argentino tuvo actitudes y decisiones políticas positivas en cuando a la defensa de la democracia, frente a los intentos de golpes de Estado en otros países del continente. Tenemos que rescatar esos hechos (como lo fue también la intervención de la UNASUR), pero éstos deben tener políticas coherentes. No se pueden negar los logros alcanzados y la recuperación de Argentina después de la debacle en 2001 y 2002, pero es necesario corregir los errores y torpezas como el mencionado en esta nota. Es nuestra obligación señalar los caminos equivocados y reclamar al gobierno sobre aquellas políticas que hacen al derecho del pueblo a su autodeterminación y su soberanía.

Un amigo, con quien he participado en acciones por la paz en Centroamérica y en el mundo, y quien fuera comandante de una unidad de combate de los EE.UU. en Vietnam, Brian Wilson, fue enviado en aquel momento por sus superiores a evaluar los efectos sobre una aldea vietnamita después de ser bombardeada y donde experimentaron con la “bomba racimo”. Allí encontró mujeres, niños, hombres, animales destrozados, cortados por la mitad: el horror

y la pesadilla desatados por quienes invocan a la libertad destrozando a los pueblos en aras de sus propios intereses.

Wilson reaccionó asqueado al ver la masacre contra el pueblo vietnamita y tuvo el coraje de denunciar las atrocidades cometidas por su país. Decidió dejar el ejército y denunciar los discursos y mentiras sobre la libertad y la democracia de los Estados Unidos.

Durante la Guerra del Golfo Pérsico viajé a Irak y pude ver el horror y la muerte. Llegué días después del bombardeo sobre Bagdad, donde las fuerzas de EE.UU., Gran Bretaña y sus aliados mataron a más de 600 niños y a sus madres, llamando hipócritamente a este hecho como “daño colateral”, cuestión que hemos denunciado internacionalmente contra las fuerzas invasoras que saquearon museos y recursos del país, cometiendo las peores atrocidades contra la población iraquí.

Las bases militares de los EE.UU. en la región responden a la estrategia de control continental, imponiendo una pinza sobre los países, como el Plan Puebla-Panamá, para Centroamérica y El Caribe; el Plan Colombia, para la región andina; y la Triple Frontera, integrada por Paraguay, Brasil y Argentina, con bases militares móviles en el Aeropuerto de Mariscal Estigarribia, Paraguay, a 200 km de la frontera con Bolivia. Asimismo, la base militar de la OTAN en las Islas Malvinas, con 1.500 efectivos, y la reactivación de la IV Flota, ponen en claro que los Estados Unidos buscan defender sus intereses y no los de los pueblos latinoamericanos.

EE.UU., en su estrategia de dominación continental, asigna un rol a cada país de acuerdo a sus intereses para que se garanticen sus conceptos de seguridad y defensa. Hay gobiernos colonizados mentalmente que no han aprendido lo que ocurre en el continente; pareciera que olvidaron el golpe de Estado en Honduras, llevado a cabo con el apoyo de los EE.UU.; el golpe de Estado en Paraguay, por el que fue destituido el presidente Fernando Lugo; los intentos de golpe de Estado en Ecuador, Bolivia y Venezuela, y el prolongado bloqueo a Cuba, violando el derecho de autodeterminación de los pueblos y desconociendo los reclamos de la ONU. La soberanía nacional y la defensa de cada país y del continente no pueden ser hipotecadas. Es necesario abrir el debate y generar el diálogo social para no volver a situaciones extremas vividas ya en todo el continente. El pueblo no quiere volver a quemarse, ni llorar sobre lo ya llorado.

¿Olvidó la memoria, los miles de muertos y desaparecidos, los niños secuestrados y desaparecidos, las prisiones y las torturas, el exilio, la destrucción de la capacidad productiva de cada país y el atraso en que éstos fueron sumergidos?

En América Latina se impuso la Doctrina de Seguridad Nacional en las décadas del '60, '70 y '80, y más de 80 mil militares pasaron por la Escuela de las Américas y las academias militares de los EE.UU. De allí surgieron las dictaduras militares en el continente.

Reclamamos no caer en el olvido, en la desmemoria. Costó mucho dolor y sufrimiento a nuestros pueblos llegar a donde hoy estamos y tener presente que democracia y derechos humanos son valores indivisibles, y que nadie es dueño de estos últimos: son patrimonio del pueblo y valores integrales. Tengamos claro no volver a cometer los mismos errores, rechazar la Doctrina de Seguridad Nacional, la Operación Cóndor y los males que vivimos en el pasado.

Hoy el desafío está en recuperar la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, y en el no sometimiento a tribunales extranjeros por parte de nuestros países, en tanto que uno de los males que debemos superar es la deuda externa, que yo denomino “deuda eterna” por lo inmoral e injusta de la misma.

El continente tiene alternativas y debe trabajar sobre la seguridad interna, nacional y hemisférica, y en la integración continental. Nuestros países avanzaron en conformar organismos regionales como el MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC, instancias de integración que es necesario profundizar y fortalecer, como la forma de alcanzar la articulación y la participación social de las Fuerzas Armadas junto con la sociedad, con pensamiento propio para no ser colonizados.

Esta nota fue originalmente escrita en septiembre de 2012, pero tiene vigencia en nuestro continente y pone en evidencia la necesidad de encontrar caminos propios en defensa de la soberanía nacional, los valores y la pertenencia de nuestros pueblos.



The top section of the image features a dark teal background with a subtle, textured pattern. In the upper left, there are two interlocking gears of varying sizes. To the right, there is a stylized icon of an open book. A horizontal white bar with a slight gradient is positioned across the middle of the image, containing the title text.

POLÍTICA EN DIÁLOGO



"LA MEJOR FORMA DE CONSTRUIR UNA CULTURA DE PAZ ES CON MÁS DEMOCRACIA"

Jorge Burgos

En su tercer número, *Patria* entrevista a Jorge Burgos, Ministro de Defensa Nacional de Chile. En 1982 egresó como abogado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, donde paralelamente había iniciado sus actividades políticas en la Democracia Cristiana. Entre 1990 y 1993 se desempeñó como jefe de gabinete y asesor jurídico del Ministerio del Interior, y desde 1993 hasta 1996 ocupó el cargo de Subsecretario de Guerra. Luego de servir como embajador de Chile en Ecuador, en 2000 asumió como Subsecretario del Interior, siendo elegido como diputado en el certamen electoral de 2001. Fue reelecto como parlamentario en las elecciones de 2005 y 2009, en tanto que en 2008 fue designado como vicepresidente y luego como presidente interino del Partido Demócrata Cristiano. Desde el 11 de marzo de 2014 cumple funciones como Ministro de Defensa Nacional en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet.

In its third edition, Patria interviewed Jorge Burgos, Minister of National Defense of Chile. In 1982, he obtained his law degree from the School of Law of the University of Chile, where he had started his political activities in the Christian Democratic Party. Between 1990 and 1993, he was Head of the Cabinet and Legal Counsel of the Ministry of the Interior, and from 1993 to 1996 he was Under-Secretary of War. After acting as the Chilean Ambassador to Ecuador, he took office as Under-Secretary of the Interior in 2000 and then was elected as member of parliament in the 2001 elections. He was re-elected to parliament in the elections of 2005 and 2009. In 2008 he was appointed vice-chair and then acting chair of the Christian Democratic Party. Since March 11, 2014, he has been Minister of National Defense in the administration of President Michelle Bachelet.

Patria: ¿Cuáles serían los principales lineamientos políticos del sector de la defensa para el periodo 2014-2018?

Jorge Burgos: Para contestar esa pregunta debemos hacer una consideración previa: nosotros estamos realizando un verdadero esfuerzo como país, desde hace ya bastante tiempo, prácticamente una década, para establecer un Ministerio de Defensa que represente de manera muy precisa el control civil sobre las FF.AA. En este marco, y de forma gradual, hemos conseguido resultados muy importantes durante estos últimos años.

Partimos, obviamente, de una situación bastante particular para el caso de Chile, una situación *sui generis* por llamarla de alguna forma. Aunque sabemos que todas las naciones viven situaciones específicas, en nuestro caso debemos señalar la presencia del ex dictador Augusto Pinochet, quien retuvo la Comandancia en Jefe del Ejército hasta ocho años después de producida la recuperación democrática en 1990. Esto, sin duda, le dio una característica muy especial al caso chileno.

Por ello mismo, el proceso de cambio en nuestro país fue gradual: con mucho orgullo podemos decir que desde hace una década, Chile posee una estructura jurídica política con un claro control civil sobre las Fuerzas Armadas. No sólo porque la norma constitucional lo exprese de manera precisa sino porque después de un largo proceso de discusión, interna primero y después en el Congreso Nacional, entre fines de 2009 y comienzos de 2010 logramos aprobar una nueva Ley Orgánica donde cambiamos la lógica de estructuración del Ministerio de Defensa Nacional, que ya tenía más de sesenta años. En este sentido, antes teníamos un Ministerio donde había pocos civiles, y donde existía un ministro, tres subsecretarios por ramas, e incluso subsecretarios de la Policía, que por esas épocas dependía todavía de esta cartera de Estado, antes de su posterior traslado a la órbita del Ministerio del Interior. Producto de toda esta reestructuración, en el actual Ministerio de Defensa Nacional contamos, por tanto, con un Ministerio de Defensa; una Subsecretaría de Defensa, que opera como un órgano asesor de primer nivel para el Ministro; una Subsecretaría de Fuerzas Armadas, que tiene que ver con la relación del Ministerio con las distintas Fuerzas; y por primera vez, un Estado Mayor Conjunto de las FF.AA., con un rol relevante en tiempos de paz y aún más importante en tiempos de excepción.

A partir de los primeros cuatro años de funcionamiento de esta nueva estructura, consideramos que ya llegó el momento de revisar las cuestiones que deberían importar para una segunda reforma, como en la que ahora nos encontramos. Nosotros quisiéramos que ya para el año 2018 o incluso para el 2017 pudiéramos tener, por ejemplo, una ley que contemplara

un rol mucho más activo del Estado Mayor Conjunto ya no sólo en caso de estado de excepción o en el de conflicto externo, sino también en cuanto a la cotidianeidad de sus labores en tiempos de paz. Un papel mucho más dinámico de lo que tiene hoy en día y en eso estamos trabajando, en lo que es uno de los desafíos más importantes de estos últimos tiempos de acuerdo a nuestra actual priorización, en la lógica de un Estado Mayor Conjunto con una mayor relevancia en tiempos de paz.

También como un desafío muy importante para este período presidencial tenemos dos cuestiones de carácter legal con una clara relación con la política de defensa de Chile. La primera, es que nosotros tenemos todavía un sistema de justicia militar con algunas particularidades que podríamos caracterizar como decimonónicas. Nuestro país ha tenido un desarrollo muy importante en materia de reformas de los códigos procesales, y en este sentido hemos desarrollado un sistema procesal penal moderno que en, ciertas instancias, está ya funcionando desde hace unos quince años, lo que sin duda constituye una buena noticia. Tenemos modificaciones importantes en el proceso laboral, en los tribunales de familia e incluso en el mismo proceso civil, aunque allí todavía nos falta realizar algunos cambios.

Por otra parte, y si bien ha sufrido modificaciones muy sustanciales, una de las definiciones más importantes de la política de defensa será la de concretar una reforma estructural de la justicia militar para fines del actual gobierno. Esta reforma se centrará fundamentalmente en la actualización de las normas procesales, así como también en la modificación de algunas normas de derecho sustantivo en torno a estándares internacionales y respecto a normas del debido proceso: es decir, buscamos convertir a la justicia militar en un procedimiento con jueces que sean siempre de derecho, y no como ocurre en algunos casos en que todavía hoy podemos encontrar jueces que son legos. Aunque ya empezamos a trabajar todos estos temas, nuestra intención es presentar un proyecto de reforma estructural de la justicia militar elaborado junto con las propias FF.AA.: con este fin, ya nos hemos reunido con los auditores jefes del sistema militar con el objetivo de contar con una propuesta modificatoria estructural a fines de nuestro período de gobierno. Por supuesto, se trata de una tarea compleja ya que estas reformas no son fáciles y a que, normalmente, la dinámica en el Parlamento es de debate, de discusión y de propuestas: es bueno que sea así, recordando además que hay que saber intervenir en él en una tarea que, seguramente, nos va a llevar buena parte de nuestro trabajo legislativo.

El otro tema, con relación a lo político y a lo estratégico, también posee el punto de vista de las tareas modificatorias que hay que realizar. Resulta importante, en este sentido, la decisión de cambiar el sistema de financiamiento en la adquisición de armamentos que el país lleva

a cabo en función de nuestras FF.AA., en lo fundamental, porque tenemos una legislación antigua, que está vinculada a nuestra principal riqueza natural, el cobre y, puntualmente, a la percepción de un porcentaje determinado de su venta al exterior. Se permitió financiar así ya no los presupuestos anuales sino las adquisiciones de sistemas de armas durante seis décadas consecutivas. Sin embargo, éste es un sistema de financiamiento que requiere de modificaciones sustanciales: con este objetivo, ya se había presentado un proyecto durante el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, pero que sin embargo fue sustituido por otro del ex presidente Sebastián Piñera, que alcanzó la media sanción gracias a su aprobación por parte de la Cámara de Diputados. Yo participé como diputado en dicha discusión, que significó un verdadero avance en el tema, si bien en el Senado de la República está instalado desde hace un año y medio dentro de un debate que ha perdido cierta fuerza. El gobierno de Piñera prefirió enfriar la discusión a fin de prorrogar esta reforma para más adelante, con una indicación distinta, sustitutiva, sobre la base de presupuestos de inversiones plurianuales, y con una mirada de mediano plazo en torno a la creación de una ley con participación directa del Congreso, ya que actualmente esta entidad no interviene en las decisiones sobre este asunto. Por todo esto, podemos afirmar que hoy necesitamos una ley de financiamiento que tenga estándares de transparencia mayores de los que tenía en aquel momento, de naturaleza mucho más reservada: creo que hay un espacio enorme para avanzar en ello y nosotros, como Ministerio de Defensa, esperamos tenerla aprobada en el transcurso del próximo año 2015.

Patria: ¿Cuáles serían los principales puntos estratégicos con los que Ud. comenzó a conducir esta nueva etapa del Ministerio de Defensa Nacional?

J. B.: Desde el punto de vista estratégico, nosotros sostenemos una política de negociación no agresiva: vamos a mantener esta conducta a como dé lugar. Simplemente, nuestro país posee la decisión sobre las capacidades que le permiten estar tranquilo respecto de teóricas agresiones, tradicionales o no tradicionales, como la penetración cibernética o las amenazas novedosas con relación a determinados tipos de acción a nivel territorial. Esa es nuestra pretensión, explicitada desde hace ya cierto tiempo. Así, nosotros intentamos contribuir a una paz regional dentro de nuestro radio de acción, principalmente Suramérica y, en lo particular, junto con nuestros vecinos y países más cercanos, con quienes apuntamos a construir una relación distinta a la que hemos sostenido durante muchos años.

Con Argentina estamos muy orgullosos de lo que hemos consolidado en veinte años muy virtuosos y en una relación bilateral que atravesó distintas áreas y, de manera importante, también a la defensa. Cuando yo asumí como Ministro de Defensa Nacional, nadie puso en duda que nuestra primera visita oficial debía ser a la Argentina. Hemos establecido una relación

muy sólida con los argentinos, que hay que fortificarla cotidianamente, y que a ellos también les interesa consolidar por su carácter estratégico. En este sentido, poseemos en común una iniciativa muy interesante: la brigada Cruz del Sur, que es una compañía militar binacional dispuesta a desplegarse cuando existan necesidades regionales o, incluso, ante decisiones adoptadas por parte de las Naciones Unidas. Nos encontramos, incluso, evaluando peticiones para llevar asistencia humanitaria a Haití, así como podríamos destinarla a otros lugares del mundo gracias al entrenamiento que en esta materia ha recibido la brigada Cruz del Sur. Asimismo, nuestra intención es continuar trabajando en común en la Antártida o frente a emergencias y catástrofes nacionales. Por todo esto, con Argentina mantenemos una relación estratégica, muy importante para nosotros, de la que nos sentimos contentos por su devenir y por la decisión de construirla cotidianamente, de tal suerte que las hipótesis históricas de conflicto entre nuestras dos naciones vayan quedando en el olvido.

Respecto a nuestros otros vecinos, la idea sería trabajar de la misma manera. También con Perú nos encontramos desarrollando un verdadero esfuerzo conjunto, y yo espero que el Fallo de la Corte de la Haya sobre la delimitación marítima entre nuestros países nos permita colaborar con esta nación hermana en esa misma línea, ya que ese es nuestro mayor interés. Hay buenas perspectivas de que así ocurra ya que luego del Fallo debemos implementar ciertas decisiones de importancia: desde el lado chileno hemos realizado un gran esfuerzo por llevar a la práctica, de una manera muy rápida, las iniciativas que nos correspondían a nosotros. Queda por resolver un par de cuestiones desde el punto de vista de la legislación doméstica, y espero que éste sea un año que nos permita ya concluir con todo este proceso y, a partir de eso, desenvolver una mirada de construcción, de una visión distinta a lo que ha sido nuestra relación en esta materia. Con todo, no empezamos de foja cero: ha habido iniciativas importantes entre las FF.AA. de Chile y Perú como, por ejemplo, distintas medidas de confianza mutua, tal vez un poco postergadas durante este último tiempo en espera del Fallo de La Haya, pero resuelta esta cuestión creo que ya existe una gran oportunidad para mirar la relación de otra forma. Yo tengo mucha esperanza en ello y me encantaría que al finalizar el periodo en el que me toca estar al frente de este Ministerio, podamos percibir un importante avance y que nuestra relación bilateral en materia de defensa con el Perú se parezca cada vez más a la que hemos logrado construir con Argentina.

Patria: ¿Cuáles son las principales proyecciones a futuro respecto al papel de las FF.AA. chilenas?

J. B.: Si yo pudiera elegir un punto en cuanto a la proyección del papel de las FF.AA. chilenas sería, sin duda, su rol frente a las catástrofes naturales. Nosotros hemos tenido una experien-

cia notable en estos pocos meses de gobierno, con fenómenos tan duros, tan dramáticos, que cuestan vidas y dinero, y que implican una larga lista de malas noticias. Sin embargo, y a poco de andar, uno puede sacar algunas conclusiones positivas, incluso, del reciente drama. En este caso, nosotros nos vimos enfrentados a un terremoto fortísimo en el norte de Chile a menos de quince días de haber asumido el gobierno produciéndose, incluso, una alarma de tsunami. Y cuando todavía no se cumplían dos semanas de estos acontecimientos en nuestro principal puerto, Valparaíso, tuvo lugar un incendio que resultó ser el más grande en la historia de esa ciudad, con miles de damnificados, gente que perdió su casa, sus enseres y sus recuerdos. Y como suele ocurrir en nuestros países, los más afectados fueron los más carenciados, los más pobres.

A partir de esta difícil situación, y en una decisión muy rápida, en la misma noche del incendio, la Presidenta de la República resolvió el estado constitucional de excepción, que en Chile se denomina "estado de catástrofe", y que puede ser aplicado cuando la sociedad se ve enfrentada a una situación compleja a partir de un desastre natural. Así, por un período corto que no puede pasar de treinta días y sin necesidad de contar con la autorización del Congreso Nacional, la presidenta Bachelet pudo convocar a las FF.AA. de las zonas declaradas en catástrofe para que cumplieran tareas distintas a los que normalmente asumen.

Durante un mes después de ocurrida la catástrofe, las FF.AA. se desplegaron en dos regiones en el norte y en una comuna importante como Valparaíso. Como suele ocurrir en estas ocasiones, su principal papel fue el de mantener el orden y evitar los saqueos, aunque por suerte no llegó a producirse ninguno. Sin embargo, y una vez concluida la primera reacción, las FF.AA. tuvieron la capacidad para ayudar a mitigar el dolor, acompañando después en la distribución de alimentos, haciéndose cargo de los lugares de acopio, contribuyendo con aquellos que habían perdido sus casas. En gran medida, esto pudo lograrse por su despliegue organizativo, por la forma y disciplina con la que desarrollan su práctica. Al mismo tiempo, se pudo ver una muy notable capacidad de trabajo de las FF.AA. con las organizaciones civiles, con los voluntarios, con los miles de estudiantes movilizados, y esta labor fue saludada por todo el espectro político, desde el Partido Comunista en la izquierda hasta los sectores de la derecha. En todos los casos, se apreció la gran oportunidad de despliegue de las FF.AA. en una cuestión distinta a sus tareas normales, y en comunidad con las organizaciones institucionales civiles y con las asociaciones de voluntarios.

Una actividad como la mencionada, sin duda, fue algo muy espectacular, ya que nuestro país todavía tiene algunos recuerdos complejos de lo que fue, para muchos compatriotas de mi generación, o de generaciones mayores o menores a la mía, la presencia militar en la noche,

circulando entre la población civil de Santiago. Sin duda, se trata de un mal recuerdo, de un muy mal recuerdo. Ese cambio de percepción pudo lograrse gracias a un esfuerzo muy importante donde han participado prácticamente todos quienes hemos gobernado, desde la Concertación, que estuvo al frente durante cuatro períodos presidenciales, a la alianza de centro derecha que hubo luego bajo el mandato del ex presidente Sebastián Piñera, hasta finalmente llegar a la actual coalición de gobierno. Asumir que el trabajo frente a esta catástrofe se produjo con toda esta normalidad ha sido una muy buena noticia. Y esto me demuestra que, a mi juicio, el rol de las FF.AA. debería ser fortalecido, no esperar a que se produzca un nuevo estado de excepción constitucional para poder recurrir a ellas de manera más orgánica ya sea frente a una catástrofe o una situación de necesidad por parte de nuestra sociedad.

Así, desde ese rol, va despejándose de manera definitiva la componente histórica compleja que hasta no hace mucho podía plantearnos alguna duda frente a los riesgos de contar con las FF.AA. en situaciones de esa naturaleza. Por lo que a partir de esa cuestión creo que nosotros tenemos la posibilidad de estructurar mucho mejor la participación de las FF.AA. en la emergencia, sin esperar la declaración de un estado de excepción, con un nivel superior en cuanto a su carácter constitucional. Por tanto, yo vería en este tema una proyección muy notable del rol social de las FF.AA., y pienso que nosotros tenemos que crear las condiciones para que eso sea aún mejor y más natural.

Patria: ¿Con qué herramientas se construye hoy una cultura de paz en Chile y cuáles serían los principales aspectos de la política de derechos humanos que actualmente se impulsa desde el Ministerio de Defensa Nacional?

J. B.: Creo que en cualquier parte del mundo y, al menos en Chile, la mejor forma de construir una cultura de paz es con más democracia. Por ello, lo mejor que le puede pasar a una sociedad es que en su interior se incentiven los valores que promueven la paz, la democracia y la participación. Y esa es la perspectiva en la que, de manera gradual, nosotros hemos trabajado desde los años '90. Hoy en día tenemos una sociedad cada día más participativa, menos discriminatoria, aunque todavía quedan elementos, muchos elementos pendientes, como para sostener que la tarea esté concluida. De hecho, no creo que existan sociedades de las que se pueda decir que la tarea está terminada: siempre hay desafíos nuevos para contribuir a la construcción de una sociedad donde la paz tenga un mayor alcance. Yo diría que ésta ha sido una tarea gradual de la que podemos estar orgullosos sobre cómo hemos ido construyendo una mejor democracia, con más participación.

Asumo que los próximos desafíos que se vienen en Chile, particularmente los desafíos por los cuales fue elegida la presidenta Bachelet, que tuvo una votación importante, poco común

en la historia nacional, se centran en la construcción de una sociedad más integrada, una sociedad que le dé más oportunidades a las chilenas y los chilenos, que muchas veces y con mucha injusticia, ven determinada toda su vida desde el lugar en que nacieron. Todos estos desafíos por construir una sociedad más inclusiva, por darles más armas a las personas desde el punto de vista de la educación con más oportunidades, apuntan al final a una sociedad con una mayor cultura de la paz. Una sociedad que se construya sin elementos de integración y con una creciente inequidad es una sociedad que, en lo interno y lo doméstico, tendrá muchas más dificultades para desarrollar una cultura de paz.

A partir de esa situación, yo diría que los chilenos hemos querido contribuir a la paz mundial desde nuestra condición de un país mediano, más bien pequeño. En este sentido, hemos sido un país que probablemente jugó un rol a veces mayor del que podía alcanzar en los foros internacionales, trabajando siempre por la paz, involucrándose en el intento por crear un ámbito de tranquilidad, allí donde ésta se encontrara amenazada. Así, junto con países como Argentina, hemos jugado un rol bastante preponderante en Haití y en distintas partes de nuestra región.

Respecto a cuáles son los principales aspectos de las políticas de derechos humanos que actualmente se desarrollan bajo el Ministerio de Defensa Nacional, es importante mencionar que nosotros hemos contribuido a juzgar, en casos puntuales y concretos, aquellos atentados a los derechos humanos ocurridos al interior de las FF.AA. La apertura hoy en día es absoluta en el sentido de que frente a cualquier requerimiento la actuación es rápida, sobre todo, de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y en lo que pueda solicitar el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que es el organismo encargado de cautelar y promover su aplicación en todo el territorio nacional.

Con todo, se enfrenta el problema de que hay aspectos del pasado que todavía están pendientes, como ocurre en nuestros países. Pero los Tribunales de Justicia chilenos actúan con plena autonomía respecto a los requerimientos generados: no hay temas intocables o cuestiones que prefieran evitarse por los riesgos que pudieran conllevar. Todo eso ha quedado ya en el pasado.

Por otro lado, también se ha avanzado en casos puntuales, por ejemplo, respecto a la incorporación de los Derechos Humanos en las currículas de estudio de los militares y, en general, en las áreas de defensa, si bien hay allí todavía un espacio importante para avanzar, en estructuraciones más orgánicas y con criterios jurídicos mejor establecidos. Esta iniciativa fue promovida desde el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos y la revisión de las currículas durante el año 2013 comprobó que se están cumpliendo con los estándares

internacionales en la enseñanza de la materia. Mi impresión es que toda esta innovación la podemos hacer con la propia voluntad de las FF.AA., no como una imposición, ya que es perfectamente posible avanzar con ellas.

Sin duda, Ecuador es un importante ejemplo de cómo se ha desarrollado esta política de Derechos Humanos. Y nuestro país, y dentro de éste las FF.AA., han aprendido por tanto las lecciones de lo que significa que en cualquier circunstancia los derechos humanos tienen su propio peso moral e histórico.

Patria: ¿Cuál es su opinión sobre la degradación de aquellos militares que hayan cometido violaciones contra los derechos humanos, tal como es demandado por algunos sectores de la sociedad chilena?

J. B.: Se trata de un tema que se ha establecido en este último tiempo. Y esto nos exige ser cuidadosos porque la pena de degradación existe en nuestro código de justicia militar: se ha aplicado muy pocas veces, aunque muchos años atrás. Pero sucede que nuestro código penal, en consecuencia, nuestra norma penal, por la cual han sido condenados los violadores de derechos humanos, no contempla la degradación, la que en cambio sí está incluida en la sanción a los delitos militares. Si en el futuro esto es bueno, nosotros estamos dispuestos a estudiarlo, para que se amplíe la posibilidad de degradación a otro tipo de delitos o que cada vez que un militar sea condenado por una violación común pueda eventualmente ser degradado, dependiendo de la característica de la pena.

Sin embargo, esto resulta bastante complicado desde el punto de vista de los derechos de las personas, de todas, ya que todos tienen derechos humanos: hasta un violador de derechos humanos los tiene, más allá de que los haya atentado. Yo no creo en la pena de muerte, y personalmente no creo que debamos condenar a la pena de muerte a un violador de los derechos humanos, incluso, aunque haya cometido un asesinato por mano propia. De acuerdo con los principios del derecho, no hay una posibilidad jurídica racional para establecer una pena “hacia atrás”, por hechos ocurridos anteriormente. Se trata, por tanto, de un principio totalmente establecido en nuestro derecho como para que exista alguna justificación para alterarlo.

Patria: ¿Cómo se piensa incentivar la política de género en las FF.AA. chilenas?

J. B.: En el año 2005 publicamos el primer documento sobre la participación de las mujeres en las FF.AA., en donde ya se establecían los lineamientos políticos en torno a la equidad de género y cuyas bases eran la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y su integra-

ción en la formación y en su posterior desempeño profesional. Se establecía también la competencia profesional como criterio para aspirar a los distintos puestos de trabajo y como trato equitativo y justo entre hombres y mujeres. En agosto de 2009 se puso en marcha el Plan de Acción Nacional, fruto de un trabajo coordinado entre los Ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores y el Servicio Nacional de la Mujer, que si bien no es un ministerio pronto va a serlo, ya que se trata de uno de los primeros proyectos que la presidenta Bachelet envió al Poder Legislativo. Éste fue un acuerdo bastante novedoso a nivel continental, ya que creemos que no debe haber muchos países que posean una alianza de trabajo de estas características, en base a estos tres organismos públicos. Por su parte, el Ministerio de Defensa Nacional cuenta con un Comité de Integración de la Mujer a las FF.AA. de forma permanente y que está integrado por distintos delegados con el objetivo de formular y aplicar criterios comunes que faciliten la incorporación de la mujer de manera armónica a las instituciones de la defensa.

Con todo, y pese a los avances que hemos tenido, pensamos que hay mucho más por hacer, porque es un desafío muy importante la incorporación plena de la mujer no sólo a la FF.AA. chilenas sino a todas las actividades desarrolladas en el país. Chile es un país que todavía es muy machista, donde resulta demasiado común que en igualdad de puestos las mujeres ganen menos que los hombres, o que existan importantes grados de violencia intrafamiliar, en donde la mujer suele ser la víctima más importante. Por ello, y al mismo tiempo, éste es un país que tiene un espacio enorme para desarrollarse en esta materia, para alcanzar una mayor justicia, para construir una auténtica cultura de paz, como mencionábamos anteriormente.

El sector de la defensa no es ajeno a toda esta situación: también en esta área hemos construido nuevas regulaciones a fin de mejorar la presencia y la participación de la mujer en las FF.AA., como sé que también lo han hecho en Ecuador, a quien hemos solicitado colaboración en este asunto, y donde además cuentan con una mujer, María Fernanda Espinosa, al frente del Ministerio de Defensa Nacional. Pero, además, los chilenos tenemos todo un desafío en esta cuestión, ya que estamos orgullosos por ser uno de los pocos países latinoamericanos que han tenido presidentas mujeres, como la Dra. Bachelet, que incluso ha logrado volver al gobierno gracias al alto nivel de aprobación de su primer mandato.

Patria: En materia de defensa, ¿cuáles serían los principales aportes de Chile a la UNASUR y en general al proceso de integración regional?

J. B.: Chile ha participado en la UNASUR desde su misma fundación y la Dra. Bachelet fue también la primera presidenta *pro tempore* de la organización. Y, desde un principio, nosotros nos hemos comprometido firmemente con la consolidación de Suramérica como una

zona de paz, realizando un gran esfuerzo en ese sentido. Actualmente, y como corresponsable junto con Venezuela, Chile trabaja en la formulación de los lineamientos estratégicos para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de la defensa regional. También hemos impulsado la adopción de medidas que transparentan el gasto militar, aunque reconocemos que todavía falta mucho más por hacer en este camino. Junto a Brasil activamos los estudios para crear el organismo permanente de asesoramiento al CDS (Consejo de Defensa Suramericano). Por otra parte, Chile contribuye con la formulación de los lineamientos para la protección de los recursos naturales en la región e interviene, junto con Perú, en la elaboración del Atlas de Mapas de Riesgo de desastres naturales en Suramérica, que es otra de las iniciativas promovidas desde la UNASUR. Finalmente, hemos apoyado con decisión la creación y el establecimiento de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), que tiene su sede en Quito.

En conclusión, desde Chile hemos hecho distintas aportaciones y estamos dispuestos a hacer más, y nos gustaría mucho trabajar mancomunadamente con Ecuador porque creemos que tenemos visiones compartidas, y con FF.AA. bastante parecidas desde el punto de vista de su profesionalidad. En este sentido, nuestras FF.AA. han tenido históricamente una relación muy importante: muchos ecuatorianos han estudiado en Chile, y también hubo profesores chilenos en la academia militar del Ecuador. Nos gustaría aportar todavía más a la integración entre nuestros países, ya que hay un espacio importante para hacerlo desde el marco de la defensa de la UNASUR, siendo éste uno de nuestros mayores intereses como país. Recientemente, la presidenta Bachelet señaló en un párrafo específico el rol de Chile en la UNASUR y el interés por convertirnos en un actor protagónico en la construcción de una zona de paz. Es una instancia que nos interesa, un camino importante que hemos elegido desde hace ya algunos años, que hay que cuidar y que hay que acrecentar.

***Patria:** ¿Cómo es la actual relación de Chile con los Estados Unidos, y cómo piensa que ésta se desenvolverá en los próximos tiempos?*

J. B.: Desde el área de defensa existe un buen diálogo con los Estados Unidos, aunque con todas las asimetrías y las limitaciones que tiene la relación de un país pequeño de menos de 17 millones de habitantes con la principal potencia a nivel mundial. Después de estar en Argentina en mi primera visita como Ministro de Defensa de Chile, fui a los Estados Unidos invitado por el Secretario de Defensa de ese país. Entre ambas naciones desarrollamos un grupo bilateral de defensa donde hacemos tareas de coordinación en materia de capacitación, de reuniones de Estados Mayores Conjuntos, etc. Se trata de una buena relación que nos interesa cuidar, con los elementos diferenciadores que cada país tiene respecto a ciertas cuestiones en particular. Y a nivel gubernamental se han conseguido algunos logros concretos, por ejemplo,

la eliminación de la visa para los ciudadanos chilenos que viajan a los Estados Unidos, y para los estadounidenses que viajen a Chile.

Más allá de lo positivo de esta relación, Chile no es un país que establezca sus políticas de defensa en función de lo que proponga el Comando Sur. Como Ministro estuve con el Comando Sur en nuestra visita a los Estados Unidos, y mostramos nuestras posiciones como país soberano, resaltando nuestras coincidencias pero también nuestras diferencias. Fundamentalmente, nosotros somos parte de Suramérica, pero a partir de nuestras particularidades tenemos una muy buena relación con los Estados Unidos, así como también con la Unión Europea, donde hace menos de un año sugerimos un acuerdo bien interesante respecto al uso de las Fuerzas de Paz que le va a permitir a Chile actuar en distintos lugares del mundo.

Patria: Para concluir, ¿cómo ve la actual relación entre Chile y Ecuador en materia de defensa y como piensa que se puede profundizar y mejorar esta relación?

J. B.: Con Ecuador tenemos una relación casi bicentenaria en materia de Defensa: nuestras historias están enlazadas, hemos llevado a cabo muchas cosas juntos y, como toda relación entre países amigos, ha tenido sus altas y sus bajas. Actualmente estamos saliendo de un punto bajo, para decir las cosas con sinceridad, y nuestra decisión, y la decisión de la Presidenta de la República, es que en lo que se refiera a la defensa podamos volver a tener una relación fluida. La invitación de la Ministra María Fernanda Espinosa para que yo venga en visita oficial al Ecuador se inserta en este común intento de reactivación, por lo que una vez formulada la aceptamos de inmediato.

Vemos la manera de colaborar en distintos temas, por ejemplo, en la industria satelital, ya que en Chile hemos desarrollado una industria militar pequeña pero probablemente un poco más grande que la ecuatoriana, por lo que exploraremos juntos el trabajo en las tres fuerzas, la naval, la terrestre y la aérea. En este sentido, nos ocuparemos de incentivar el intercambio de profesores y de alumnos o de desarrollar nuestra mirada en temas de paz, ya sea en el marco de las Naciones Unidas o en acciones más de tipo bilateral, trabajando así propuestas comunes, por ejemplo, en cuanto a los esquemas científicos y de defensa de la Antártida, aprovechando que ambos países tienen presencia en dicho territorio. Pero también queremos recibir recomendaciones por parte del Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, ya que desde allí se han puesto en práctica políticas muy interesantes como, por ejemplo, en temas de género y derechos humanos. Por eso, consideramos que hay un sinfín de tareas que podemos desarrollar en conjunto y que después de un periodo de cierto enfriamiento, hoy tenemos la oportunidad histórica de enriquecer nuestra relación y, finalmente, de ponerla al día.



DOCUMENTOS DE NUESTRA DEFENSA



ESCUELA SURAMERICANA DE DEFENSA: APORTANDO A LA IDENTIDAD Y AL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador

RESUMEN:

En febrero de 2014 el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de UNASUR aprobó la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) para la capacitación de civiles y militares en temas de defensa y seguridad regional, así como para generar una identidad propia que respete las particularidades de cada país miembro, avanzando en la construcción de una visión compartida de la defensa regional.

Palabras clave: Formación, capacitación, integración regional, Fuerzas Armadas, personal civil.

ABSTRACT:

In February 2014, the UNASUR South American Defense Council (Consejo de Defensa Suramericano—CDS) approved the establishment of the South American Defense School (Escuela Suramericana de Defensa—ESUDE) for training civilians and the military in regional defense and security, as well as to foster an identity that respects the specific characteristics of each member country and to make progress in building a shared vision of regional defense.

Keywords: Education, training, regional integration, Armed Forces, civilian staff

En los últimos años, la geopolítica mundial se ha ido transformando. América Latina, y de manera particular Suramérica, experimenta en la última década procesos políticos, económicos y sociales que configuran nuevos escenarios en los cuales hay que situar la discusión contemporánea sobre los problemas y las perspectivas de los Estados y de las sociedades y, por ende, aquellos relacionados con la seguridad y la defensa.

El fortalecimiento de los procesos de integración regional ha avanzado como nunca antes. Cabe mencionar de manera especial a UNASUR y, en particular, al Consejo de Defensa Suramericano. Este esfuerzo integracionista manifiesta e impulsa un proceso de creciente confianza entre los Estados, de relaciones colaborativas y de búsqueda de respuestas a problemas comunes, como el necesario “replanteamiento” de la región, de sus condiciones internas actuales y de sus potencialidades de inserción en el sistema mundo contemporáneo.

La integración implica el diseño de políticas comunes, la coordinación de acciones, la mayor vinculación y correspondencia de nuestras legislaciones, y la mayor fluidez de comunicaciones y vínculos directos que se desprende de la relación permanente entre gobiernos y pueblos, así como de centros académicos y de los representantes de los organismos estatales relacionados con la defensa y la seguridad regional.

Esto supone la necesidad de generar conceptos, categorías y doctrinas propias, que inviten a repensar nuestra realidad a la luz de los procesos sub-regionales de integración y de la crisis evidente de las caducas concepciones de la seguridad nacional y hemisférica que heredamos de la Guerra Fría y de todas sus variaciones posteriores.

Al reconocer la crisis de la institucionalidad del llamado Sistema Interamericano de Defensa, es necesario avanzar en el diseño y creación de una nueva arquitectura de la seguridad regional, colaborativa y cooperativa, con identidad propia y arraigada en las necesidades, posibilidades y prioridades de América Latina y el Caribe. Parte de los retos que enfrenta nuestra región incluyen el uso responsable, la protección y la defensa de nuestros recursos naturales y estratégicos, el combate a la pobreza y a la desigualdad, la cooperación científica y tecnológica, el apoyo mutuo en casos de desastres, así como su consolidación como una zona de paz y de ejercicio soberano de sus políticas.

Para contribuir a este proceso de consolidación, el Consejo de Defensa Suramericano, en su reunión de febrero de 2014, aprobó la creación de la Escuela Suramericana de Defensa, ESUDE, para la capacitación de civiles y militares en temas de defensa y seguridad regional, así como

para generar una identidad propia que respete las particularidades de cada país miembro, avanzando en la construcción de una visión compartida de la defensa regional.

PROCESO DE UNA INICIATIVA DE CONSENSO REGIONAL

La conformación de la ESUDE constituye un mecanismo cierto para institucionalizar uno de los compromisos de mayor trascendencia en materia de confianza y cooperación regional, originariamente plasmado en el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas que, en su Artículo 3°, determina como uno de sus objetivos “*el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa*”. Este mandato se incorpora en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano que, entre sus objetivos específicos, asume los de “*Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa*” y “*Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las Fuerzas Armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa*”.

En medio de un intenso debate se alcanzaron los acuerdos requeridos, desde el propósito manifiesto en la III Declaración de Lima de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano (28 de noviembre de 2012), hasta la I Declaración de Paramaribo de la V Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano (30 de agosto de 2013), en la que los Ministros/as de Defensa “*Destacaron la finalización de los estudios y tareas que les permiten anunciar la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) y continuar con los trabajos para la elaboración de su reglamento interno, de acuerdo al mandato establecido en el punto 17 de la Declaración de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de Paramaribo del 30 de agosto de 2013*”; y “*conviniere: Aprobar la creación de la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE) y continuar con la elaboración de sus reglamentos internos*”. Reafirmando este objetivo inicial de cooperación suramericana, en la Declaración de Paramaribo se puso de relieve la iniciativa de creación de la Escuela Suramericana de Defensa.

Este interés compartido por los países suramericanos de crear la Escuela Suramericana de Defensa ha estado presente en el Consejo de Defensa Suramericano desde su conformación, habiéndose incorporado en su Plan de Acción 2013. El grupo de trabajo responsable integrado por Ecuador, Argentina y Brasil, cumplió un sostenido proceso de diseño y consenso del mecanismo y su reglamentación, para su implementación institucional como un centro de altos estudios a nivel de posgrado para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional, y un medio común de articulación de redes académicas entre las instituciones nacionales de los Estados miembros del CDS.

Por medio de todo este proceso, en la efectiva conformación de la Escuela Suramericana de Defensa se materializa un paso inédito y trascendental en la cooperación regional en materia de defensa y un aporte sostenible a la realización de los objetivos de UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano.

INSTANCIA PERMANENTE DE COOPERACIÓN E INTERCAMBIO

La ESUDE, como instancia académica permanente del CDS, constituye un espacio fundamental para la concreción de una visión estratégica suramericana y una doctrina de defensa común, mediante la cooperación en materia de formación y capacitación de funcionarios civiles y militares en defensa, que contribuya a la incorporación de la perspectiva regional suramericana en los Ministerios de Defensa y en las Fuerzas Armadas de los países miembros de UNASUR y su promoción en la cultura de defensa y seguridad regional.

La ESUDE se orienta por los principios del Consejo de Defensa: fortalecer la capacidad de la región en el campo de la defensa; construir una identidad suramericana en materia de defensa; desarrollar una visión conjunta en defensa; fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación de civiles y militares en defensa; y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa de los países miembros.

La implementación de la oferta académica de la ESUDE se proyecta al uso de infraestructuras preexistentes en los países del CDS, lo que promueve el aprovechamiento común de las capacidades instaladas y optimiza los recursos disponibles articulándolos a un sistema de formación estable y permanente mediante la cooperación y las sinergias entre las instituciones nacionales.

La constitución de la ESUDE contribuye a la difusión de la naturaleza, funciones, objetivos y actividades del CDS, entre las instituciones de formación y los diversos niveles institucionales de los países suramericanos, desarrollando un enfoque integral y coordinado para la capacitación de civiles y militares sobre política e institucionalidad de defensa en la región suramericana.

La ESUDE proporcionará a los funcionarios civiles y militares de la región formación y capacitación a nivel estratégico a partir de los principios y objetivos del CDS y los contenidos de los Ejes de su Plan de acción, en apoyo a la formación de los recursos profesionales, complementado desde una perspectiva suramericana los niveles de formación y capacitación formales e institucionales de la defensa y de las Fuerzas Armadas en los países miembros del CDS.

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS REGIONALES

Por su naturaleza, la ESUDE se prefigura como un centro de altos estudios para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional a nivel político-estratégico, cuya secretaría funcionará en la sede de UNASUR en Quito.

Se trata de una instancia académica estructurada en lo institucional que permitirá articular las iniciativas nacionales de los Estados miembros. El principio de gradualidad y flexibilidad institucional dará a la ESUDE condiciones para integrar una pluralidad de propuestas nacionales concurrentes a la construcción de una perspectiva común en materia de formación y capacitación, a partir de contenidos compartidos e intercambios fecundos entre los sistemas de defensa presentes en la región.

La ESUDE, al especializarse en formación y capacitación sobre temáticas comunes a la región y específicas de los Estados miembros, permite configurar un espacio dinámico y de diálogo, propicio para el intercambio de experiencias y perspectivas nacionales, con el objetivo común de contribuir a la formulación gradual de una visión compartida en materia de defensa regional.

En los contenidos de estudio de la ESUDE se integran los requerimientos de los Estados miembros en la construcción de un pensamiento estratégico regional en tres áreas: Integración Regional y Cooperación Internacional en materia de defensa; Defensa y Seguridad Regional; y Desarrollo y Participación Ciudadana y su relación con la defensa y la seguridad regional.

La estructura académica de la ESUDE responde a esta dinámica integradora y plural, tanto en lo relacionado a la incorporación de alumnos y docentes, como también en el contenido de su oferta académica, a cuya conformación convoca a todos los países miembros de UNASUR para la ejecución de cursos.

La ESUDE parte del reconocimiento, respeto e integración de la pluralidad de visiones políticas y experiencias nacionales de los Estados miembros de UNASUR, recogida en la distribución regional equitativa de sus programas de cursos, mediante modalidades de implementación académica: presencial, semi-presencial y de educación a distancia.

RED DE RELACIONAMIENTO INTERINSTITUCIONAL

Uno de los objetivos de la ESUDE se vincula con la promoción y articulación de intercambios con institutos y academias oficiales, civiles y militares, de los países miembros y, en general, con centros académicos de similares características.

A partir de este relacionamiento interinstitucional de alcance regional se busca la conformación de una *red académica* que se proyecte como un instrumento para el intercambio de conocimientos, información y plataformas académicas e investigativas, y que vincule el desarrollo en materia de formación, capacitación e investigación en cada uno de los Estados miembros del CDS.

Con el establecimiento de esta red, la ESUDE estará en condiciones de aprovechar y potenciar las capacidades y experiencias de los diferentes países de la región en el ámbito académico, estratégico y operacional, para la generación de bienes y recursos de conocimiento regional en materia de defensa y seguridad regional.

La conformación de la red concretará los objetivos de promoción del diálogo sobre conocimientos teóricos y prácticos en las temáticas y áreas de estudio que desarrolle la ESUDE y entre las doctrinas nacionales de defensa vigentes en la región; el apoyo a los niveles de formación y capacitación institucionales en defensa de los países miembros del CDS desde una perspectiva suramericana; el intercambio entre los especialistas y los profesionales; y la cooperación académica e investigativa entre los institutos de formación de los países que conforman el CDS.

EJE DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Los objetivos de la ESUDE articulan la formación y capacitación a civiles y militares en defensa y seguridad regional con la generación de una identidad suramericana en la materia y con la formulación del pensamiento estratégico suramericano.

Mediante un abordaje académico de temáticas estratégico-militares, la ESUDE complementa la dimensión institucional en la construcción de una identidad suramericana, y coadyuva a la generación de consensos que fortalezcan la cooperación regional en defensa, la difusión de los contenidos en la perspectiva estratégica y la doctrina de defensa suramericana.

La interacción de la ESUDE con el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, CEED, del CDS-UNASUR, instancia permanente para la generación de un pensamiento estratégico suramericano, permitirá complementar desde las funciones específicas de ambas instituciones, la formación de una identidad suramericana y una visión común de defensa regional. Esto contribuirá a la construcción de la comunidad suramericana de defensa y seguridad regional.

Desde la ESUDE podrá optimizarse la difusión de estudios y el debate sobre los asuntos de defensa y seguridad regional, alimentando el proceso de identificación compartida de intereses, desafíos y escenarios prospectivos con perspectiva estratégica regional propia del espacio de

integración conformado desde UNASUR para la consolidación de Suramérica como una zona de paz y de estabilidad democrática, la promoción del desarrollo integral de nuestros pueblos y la contribución a la paz internacional.

La ESUDE, desde la formación profesional de funcionarios de gestión de la defensa y oficiales de las Fuerzas Armadas e integrando las diversas perspectivas nacionales y la visión conjunta suramericana, trascenderá en el desarrollo de una cultura común de cooperación en defensa y seguridad regional.

A MANERA DE CIERRE: EL CONGRESO INTERNACIONAL AMERICANO (1896): APORTE DEL ECUADOR A LA CULTURA DE PAZ EN LA REGIÓN

Daniel Kersffeld

Una de las páginas menos conocidas acerca de la profunda labor latinoamericanista impulsada por el Gral. Eloy Alfaro tuvo relación con el encuentro de naciones americanas que éste imaginó como justo y necesario contrapeso a las políticas intervencionistas de los Estados Unidos. Imbuido de un trascendental espíritu bolivariano, y a quien el ilustre José Martí calificara nada menos que como “un latinoamericano de creación”, encontró en el gobierno mexicano de Porfirio Díaz a un interlocutor de peso como para desarrollar una iniciativa que, desde un primer momento, encontró la oposición de los poderosos intereses políticos y económicos de la potencia del norte.

Fue hacia fines de 1895 que Alfaro tomó la iniciativa de convocar para el siguiente año a un Congreso Internacional Americano. Debía tener lugar en la Ciudad de México e iniciar el día 10 de agosto, en recuerdo y homenaje al comienzo del proceso independentista quiteño y a la constitución del primer gobierno autónomo en Sudamérica, por aquellos tiempos, todavía bajo dominio español.

Entre los puntos principales de la convocatoria se encontraban la búsqueda de fórmulas conjuntas para contribuir a la independencia de Cuba, el afianzamiento de las relaciones entre las naciones del continente y, por último, la búsqueda de la paz como principal objetivo de

la política exterior de la región. Con todo, el punto central del llamado era la creación de un Derecho Público Americano que pudiera preservar los derechos legítimos de nuestros países frente a la doctrina Monroe impulsada desde Washington.

En la circular con la que se invitaba al encuentro, dirigida a todos los cancilleres de la región y que venía con la firma de Ignacio Robles, Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, se evidenciaban los puntos centrales de la política internacional llevada adelante por Eloy Alfaro. Se aseguraba por tanto en ella que “Después de la revolución política efectuada en la República del Ecuador, se ha inaugurado un gobierno popular cuyo programa puede reducirse a esta impresión: la prosperidad de la Patria. Y como para conseguirlo, no sólo debe atenderse el régimen político administrativo, sino también procurar las mejores y más estrechas relaciones internacionales y no sólo debe entenderse entre el Ecuador y las repúblicas americanas, sino de todas ellas entre sí; he recibido instrucciones del Jefe Supremo de la República, quien desea dar una prueba de sus elevadas miras respecto de la política exterior y procurar que se afiance la paz en el continente, para dirigirse a su Gobierno por el digno órgano de V. E. e invitarle a la reunión de un Congreso Internacional al que concurren los representantes de cada una de las Repúblicas del Continente de Colón”. Mediante esta iniciativa se buscaba, por tanto, “toda la fuerza de cohesión que fuere necesaria para la mutua prosperidad y grandeza de las naciones americanas”.

La coyuntura internacional para realizar un encuentro de estas características parecía favorable, más aun, teniendo en cuenta la compleja realidad económica de los Estados Unidos, cuyo gobierno, en medio de una importante crisis inflacionaria y de desocupación, parecía relegar sus tradicionales intereses latinoamericanos en pos de propuestas cercanas al aislacionismo. Más aún, el presidente Grover Cleveland se hallaba enfrascado en una dura puja con Gran Bretaña para la fijación de límites entre Venezuela y la Guyana inglesa: su invocación a la doctrina Monroe (“América para los americanos”) y la intromisión de los Estados Unidos en esta cuestión fronteriza podía llegar a operar como un efectivo aliciente para promover la más amplia participación latinoamericana en el encuentro de México.

Con todo, el gobierno norteamericano encaró una persistente política divisionista entre las naciones invitadas, menguando los efectos que el Congreso Internacional Americano podría haber alcanzado: en esta labor se destacó, sobre todo, Richard Olney, Secretario de Estado del presidente Cleveland, y uno de los más influyentes arquitectos del nuevo imperialismo estadounidense en la región. Conociendo la peligrosidad de una iniciativa de estas características, Mr. Olney se dedicó a boicotearla por todos los medios, apelando para ello a la presión política, la disputa mediática y el chantaje, ofreciendo incluso trasladar la sede del encuentro a la

ciudad de Washington. Entre otras cuestiones, según confesaría el propio Secretario de Estado, “el Ecuador no tenía el prestigio bastante para acometer ni llevar a cabo una empresa de la importancia que debía tener un Congreso Americano”.

Más allá de los obstáculos interpuestos en el camino de su realización, el Congreso finalmente pudo reunirse en el Palacio de Chapultepec, en la fecha fijada previamente del 10 de agosto de 1896. Como jefe de la delegación ecuatoriana acudió uno de los más estrechos colaboradores de Alfaro, el Gral. Julio Andrade, ex Subsecretario del Ministerio de Guerra y Marina y, por aquellos días, Primer Secretario de la Legación ecuatoriana en México y en los Estados Unidos de Norteamérica. Con él, sólo hubo otros seis representantes diplomáticos en el cónclave: el correspondiente a México y los enviados por las cinco repúblicas centroamericanas. En este sentido, y a causa de la ausencia de la mayoría de los países invitados, finalmente se procedió a la disolución formal del encuentro sin siquiera haber comenzado. Ignacio Mariscal, canciller mexicano y al mismo tiempo Presidente del Senado, había sido designado previamente para inaugurar el frustrado Congreso y en su única intervención, formuló las siguientes palabras:

“Sin embargo, ya lo estamos viendo, han concurrido solamente siete Delegaciones, a saber: las cinco de Centroamérica, el Ecuador y México. Nada tiene esto de extraño, señores, si se considera que el mismo Bolívar, el genio libertador de Sudamérica, no logró con su poderosa influencia reunir el Congreso de Panamá, lo que debe ser para nosotros motivo de congratulación no obstante lo adverso del resultado. Por las expresivas contestaciones obtenidas por el Ecuador, ellas demuestran que al ser las circunstancias menos desfavorables, no habría faltado aquí ningún representante de país americano y que estaba bien preparado el terreno para conseguir, en ocasión más propicia, la inteligencia y común acuerdo que tanto debemos desear en el Nuevo Mundo”.

Si bien este Congreso fue considerado por muchos como un fracaso, lo cierto es que gracias a él se consiguieron sentar los primeros basamentos del Derecho Internacional Americano, de noble carácter y contrario al intervencionismo, aprobándose para ello un informe en el cual se evidenciaba la crisis en la que se encontraba la Doctrina Monroe, y señalándose la necesidad de someterla a un análisis de tipo jurídico, para que ésta no se constituyera, como hasta entonces, en un simple acto unilateral por parte de los Estados Unidos. Más allá de su mínima concurrencia, el Congreso tuvo en cambio una alta resonancia entre los gobiernos de los países de la región, incluso en aquellos que por distintos motivos, se oponían a desarrollar una política autónoma y soberana frente a los Estados Unidos y a las potencias europeas. Por otra parte, esta propuesta impulsada por Eloy Alfaro contribuía a fortalecer el ánimo latinoamericanista y bolivariano frente a los intereses expansionistas del todavía flamante

imperialismo norteamericano, en un momento en el que tendían a solidificarse las antiguas rivalidades y recelos que habían fragmentado el espacio regional desde los tiempos de las luchas de la Independencia.

Sin duda, el Congreso Internacional Americano, aun en sus limitaciones y debilidades, y entorpecido por el poder imperial del continente y por las diplomacias amañadas de varios de los países de la región, fue un importante jalón en la lucha de los pueblos latinoamericanos en su tarea de creación de espacios de encuentro y, más tarde, de organizaciones que respondieran a sus más nobles aspiraciones de fraternidad, diálogo y, especialmente, de límites claros y precisos al expansionismo estadounidense por medio de acuerdos y de lo que hoy denominaríamos una cultura de paz. Se trató, en definitiva, de un destacadísimo aporte del Ecuador, de aquel país que según el *establishment* estadounidense “no tenía el prestigio bastante para acometer ni llevar a cabo una empresa de esta importancia”, por el bien de nuestra región y, por lo tanto, en un antecedente de gran relevancia para la posterior construcción, ya en pleno siglo XXI, de entidades como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).



Ministerio
de **Defensa**
Nacional

COLABORAN EN ESTE NÚMERO:

ONEIDA ÁLVAREZ FIGUEROA, ALICIA BÁRCENA IBARRA, JAIME CAYCEDO TURRIAGO, MAYRA FALCK R., VICENÇ FISAS, CORONEL (R) JOSÉ LUIS GARCÍA, GENERAL DE EJÉRCITO LUIS GARZÓN NARVÁEZ, EVA GOLINGER, PATRICIO HERNÁNDEZ R., VICEALMIRANTE LUIS JARAMILLO ARIAS, ADOLFO PÉREZ ESQUIVEL.
ENTREVISTA A JORGE BURGOS.