



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 119 ENERO - JUNIO 2012

ARTÍCULOS

- LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P).
LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE
SEGURIDAD
ULDARICIO FIGUEROA PLÁ
- EL NUEVO ESTATUS INTERNACIONAL DE BRASIL.
UN DESAFÍO
CRISTIÁN GARAY VERA
DIEGO HERNÁNDEZ ALVARADO
- CLAVES GEOPOLÍTICAS EN TORNO AL CONFLICTO
DEL ATLÁNTICO SUR
IVÁN WITKER BARRA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN
JUAN A. FUENTES VERA
- LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA
TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO
DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL
INTERNACIONAL
CLAUDIO COLOMA ROJAS



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS**

☆ **Artículos** ☆

☆ **Temas de Actualidad** ☆

☆ **Recensiones** ☆

Nº 119

ENERO – JUNIO

2012

La Revista «Política y Estrategia» es el órgano oficial de difusión de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos y se publica semestralmente. Es una instancia de reflexión académica, que ofrece sus páginas a profesionales, al mundo de la academia, estudiantes, investigadores, docentes y, en general, a todos los lectores y personas, tanto chilenas como extranjeras, estudiosas de las materias relacionadas con la seguridad y la defensa nacional y con los altos niveles de la política y la estrategia, invitándolos a colaborar en su difusión, en un marco de pluralismo y diversidad de opiniones, con el solo espíritu de conocer los distintos pensamientos académicos sobre estos temas de interés.

La revista se encuentra disponible en el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Latindex (<http://www.latindex.org>), así como en el Sistema de Información electrónica “CLASE” (Base de datos bibliográfica de revistas de ciencias sociales y humanidades), dependiente de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), sus contenidos se divulgan en línea a través de internet y está disponible de manera gratuita en la página <http://clase.unam.mx>

La Revista Política y Estrategia se publica semestralmente y está registrada bajo el ISSN 0716-7415, en su actual versión.

Dirección Postal: Avda. Eliodoro Yáñez 2760, Providencia, Santiago, Chile. www.anepe.cl, teléfonos (562) 598 1000, fax (562) 598 1043, correo electrónico publicac@anepe.cl.

Suscripciones: publicac@anepe.cl

Todos los artículos son de responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Academia. Autorizada su reproducción mencionando la revista y el autor.

El Consejo Editorial se reserva el derecho de publicar o rechazar los artículos que no estén bajo la norma editorial de la Revista.

IMPRESIÓN: ALFABETA ARTES GRÁFICAS

REVISTA

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Director

Carlos Méndez Notari

Coronel de Ejército en retiro. Licenciado en Educación Universidad de Los Lagos, Profesor de Historia Militar e Historia del Ejército. Magíster en Historia Universidad de Santiago de Chile. Doctor en Estudios Americanos en la especialidad de Historia, Instituto de Estudios Avanzados Universidad de Santiago de Chile. Posdoctorado en Ciencias Sociales, Ciencias de la Comunicación, Humanidades y Artes del Centro de Estudios Avanzados Universidad Nacional de Córdoba (Argentina). Diplomado en Estudios Políticos y Estratégicos y en Operaciones de Paz y Derecho Internacional. Jefe del Departamento Comunicacional ANEPE.

Editor y Secretario

Iván Rojas Coromer

CONSEJO EDITORIAL

Presidente

Contraalmirante Harald Sievers Zimmerling
Director de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Vocales 2011-2012

Jaime Abedrapo Rojas

Doctor en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, Cientista Político y Periodista. Profesor Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Diego Portales. Subdirector de la ANEPE. Chile.

Franklin Barrientos Ramírez

Doctor en Ciencias Políticas - Università degli Studi di Milano - Italia. Universidad de Playa Ancha. Valparaíso. Chile.

Guillermo Bravo Acevedo

Licenciado en Filosofía y Letras, Historia de América, Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Historia, Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor Programas de Magíster y Doctorado en Historia, Universidad de Chile. Chile.

Roberto Durán Sepúlveda

Docteur en Sciences Politiques, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales (IUHEI), Ginebra - Suiza. Instituto de Ciencia Política Universidad Católica. Chile

Carlos Molina Johnson

General de División en retiro. Magíster en Ciencia Política, mención Teoría Política, Universidad de Chile. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército. Doctor (c) Filosofía, Universidad Pontificia de Salamanca. Asesor del Ministro de Defensa Nacional. M.D.N. Chile.

Walter Sánchez González

Doctor en Ciencia Política - Universidad de Notre Dame, EE.UU. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile.

Roberto Arancibia Clavel

General de División en retiro. Doctor en Historia - Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Políticas, Universidad Católica de Chile. Director Académico Magíster en Historia Militar y Pensamiento Estratégico, Academia de Guerra del Ejército. Chile

Gustavo Basso Cancino

Brigadier de Ejército en retiro. Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Político Estratégica en la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

Diplomado en Negocios Universidad Adolfo Ibáñez. Chile. Universidad del Desarrollo. Chile.

Miguel Lecaros Sánchez

Doctor en Historia - Universidad del Salvador - Argentina. Decano Escuela de Aviación "Capitán Manuel Ávalos Prado". Chile

José Rodríguez Elizondo

Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Profesor titular Relaciones Internacionales, Departamento Derecho Internacional, Facultad de Derecho. Universidad de Chile. Chile.

Iván Witker Barra

Doctor en Comunicaciones - Universidad Carlos IV de Praga, República Checa. ANEPE, Chile

CONSEJO EDITORIAL CONSULTIVO INTERNACIONAL 2011-2012

Mariano C. Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales - Universidad del Salvador, Escuela Superior de Guerra, Escuela de Defensa Nacional - Universidades Nacional de La Plata y Universidad de Palermo. Argentina

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho con Premio Extraordinario. Universidad de La Laguna. España

Jaime García Covarrubias

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Professor of National Security Affairs, Estados Unidos de América

Gema Sánchez Medero

Doctora en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. España

Cynthia A. Watson

Ph.D. Universidad de Notre Dame. MA Escuela de Economía y Política de Londres. B.A. Universidad de Missouri en Kansas City. Estados Unidos

CONSEJEROS REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA PERÍODO 2011/2012

Nacionales

Mario Arce Giuliani	Magíster en Dirección y Organización de Empresas. Universidad de Lleida. España.	Academia Politécnica Militar. Chile.
Fernando Duarte Martínez-Conde	Magíster en Ciencias Militares con mención en Planificación y Gestión Estratégica. Academia de Guerra del Ejército. Diplomado en Ciencias Políticas Aplicadas. Universidad La Frontera y Universidad de Chile. Chile.	ANEPE. Chile.
Evguenia Fediakova	Doctor en Ciencias Políticas. Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales. Academia de Ciencias de Rusia. Rusia.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Uldaricio Figueroa Plá	Administrador Público - Universidad de Chile	Ex Embajador. Chile
Juan Fuentes Vera	Doctor en Ciencia Política, mención en Procesos Políticos Contemporáneos. Universidad de Salamanca. España.	ANEPE. Chile.
Cristián Garay Vera	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Instituto de Estudios Avanzados de la USACH. Chile
Sergio González Miranda	Doctor en Estudios Americanos - Universidad de Santiago de Chile	Director Ejecutivo Instituto de Estudios Internacionales Universidad Arturo Prat de Iquique. Chile
Jeannette Irigoien Barrenne	Doctor (c) en Derecho Internacional - Universidad Complutense de Madrid	ANEPE. Chile.
Cristián Le Dantec Gallardo	Doctor en Estudios Americanos, USACH, Magíster en Gestión de Negocios Internacionales - Universidad Gabriela Mistral. Magíster en Ciencias Militares, mención Planificación y Gestión Estratégica, Academia de Guerra del Ejército	General de Ejército en retiro. Chile
Olga Lepijina	Doctora en Estudios Americanos. Instituto de Estudios Avanzados – Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Cristian Leyton Salas	Master of Arts Relaciones Internacionales. Université du Québec á Montreal. Canadá.	Universidad Bernardo O'Higgins. Chile.
José Morandé Lavín	Doctor (c) en Estudios Internacionales - Universidad de Denver, EE.UU.	Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Chile
Miguel Navarro Meza	Magíster en Derecho con mención en Derecho Público de la Universidad de Chile. Chile. Master in Philosophy in War Studies King's College, University London. Inglaterra.	ANEPE, Fuerza Aérea de Chile, Academia Diplomática y Universidad de Viña del Mar. Chile.
José Piuzei Cabrera	Doctor en Sociología - Universidad Pontificia de Salamanca (España). Magíster en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército. Egresado del Programa de Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile.	General de Ejército en retiro. Chile.
César Ross Orellana	Doctor en Estudios Americanos mención Relaciones Internacionales y Magíster en Historia. Universidad de Santiago de Chile. Chile.	Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Chile.
Christian Schmidt Montes	Doctor of Philosophy del Massachusetts Institute of Technology (MIT) USA.	Pontificia Universidad Católica, Universidad de los Andes, Academia Politécnica Aero-náutica. Chile.
Daniel Soto Muñoz	Magíster en Ciencias Militares. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	Academia de Ciencias Policiales de Carabineros. Chile.

Julio E. Soto Silva	Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington, D.C. Magíster en Ciencias Militares con mención en Gestión y Planificación Estratégica, Licenciado en Ciencias Militares, Especialista en Guerra Conjunta superior, FF.AA. de Sudáfrica y Diplomado en Educación Profesional Militar en Política y Estrategia de Seguridad Nacional, CDLAMP, NDU, Washington, D.C.	ANEPE. Chile.
Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magíster en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magíster en Política de Defensa. Academia de Guerra del Ejército. Chile.	ANEPE. Chile.

Internacionales

Miguel Á. Barrios	Doctor en Ciencias de la Educación. Universidad Tecnológica Intercontinental. Paraguay. Doctor en Ciencia Política. Universidad del Salvador. Argentina.	Director Académico Escuela de Políticas Públicas Fundación Democracia del Círculo de Legisladores del Congreso de la Nación Argentina. Argentina.
Félix Besio Echeverría	Licenciado en Ciencia Política. Universidad de la República. Uruguay.	Ministerio de Defensa Nacional. Uruguay.
Guillem Colom Piella	Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado-UNED). Máster en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). España.	Universidad Pablo de Olavide, Sevilla. España.
Gabriel De Paula	Licenciado en Relaciones Internacionales. Universidad del Salvador. Argentina.	Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI) y Fuerza Aérea Argentina. Argentina.
Manuel Mejido Costoya	Doctor en Ciencias Sociales. Universidad Emory. USA.	Universidad de Ginebra. Suiza.
Alfonso Merlos García	Doctor en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid. España.	IE University (IE Scholl of Communication). España.
Valentín Molina Moreno	Doctor en Ciencias Empresariales. Universidad de Castilla-La Mancha. España.	Universidad de Granada. España.
José A. Peña Ramos	Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración y en Sociología. Universidad de Granada. España.	Universidad de Granada. España.
Silvia A. Perazzo	Profesora Nacional Superior de Historia. Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González. Argentina.	Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR) – Universidad de Palermo. Argentina.
Pablo Rey García	Doctor en Comunicación. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Pedro Rivas Nieto	Doctor en Ciencias de la Información. Universidad Pontificia de Salamanca. España.	Facultad de Comunicación, Universidad Pontificia de Salamanca. España.
Boris O. Saavedra	Maestría en Seguridad y Defensa Nacional. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional. Venezuela. Maestría en Política Internacional. George Washington University. EE.UU.	Universidad Nacional de la Defensa. EE.UU.

<p>Carolina Sampó</p>	<p>Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.</p>	<p>Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.</p>
<p>Joseph S. Tulchin</p>	<p>Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.</p>	<p>Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.</p>
<p>José Vargas Hernández</p>	<p>Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.</p>	<p>Universidad de Guadalajara. México.</p>

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	9
☆ Artículos	
☆ La responsabilidad de proteger (R2P). Los derechos humanos y el Consejo de Seguridad Embajador Uldaricio Figueroa Plá	13
☆ El nuevo estatus internacional de Brasil. Un desafío Doctor Cristián Garay Vera Señor Diego Hernández Alvarado	34
☆ Claves geopolíticas en torno al conflicto del Atlántico sur Doctor Iván Witker Barra	69
☆ Temas de Actualidad	
☆ Hacia una política de Seguridad Nacional: elementos para la discusión Doctor Juan A. Fuentes Vera	91
☆ Las relaciones entre Chile y Bolivia tras el anuncio del gobierno boliviano de demandar a Chile ante un tribunal internacional Magíster Claudio Coloma Rojas	131
☆ Recensiones	
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	179
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	185

EDITORIAL

En esta nueva edición enfrentamos realidades que están marcando tendencias y otras nuevas que se encuentran en la mesa de las relaciones internacionales, tanto a nivel global como regional.

Examinando estas corrientes se inicia este número con un interesante artículo sobre la Responsabilidad de Proteger, conocida también por el acrónimo (R2P). A través de este escrito, su autor nos presenta una visión sobre el tema, señalándonos que a partir de la adopción de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en 1948, se pensó que esas prácticas quedarían en el pasado histórico, lo que con el tiempo la realidad se encargó de demostrar que ese instrumento internacional no fue suficiente frente a la arbitrariedad de algunos gobiernos, ya que las acciones genocidas continuaron desarrollándose. Ello dio cabida a la aparición de la “intervención humanitaria” para evitar un mayor sufrimiento humano, como una respuesta a la inacción del Consejo de Seguridad ante estas situaciones. Por ello el autor nos señala el esfuerzo de la ONU para frenar y prevenir violaciones a los derechos humanos, tratando de normar un tipo de intervención mediante la cual la comunidad internacional pueda responder ante este flagelo mediante la llamada “Responsabilidad de Proteger”.

Por su parte, en el segundo ensayo presentamos un estudio sobre el nuevo estatus internacional de Brasil donde, a través de un detallado estudio, el autor nos permite dilucidar cómo los avances en tecnología, defensa, energía, y la economía mundial, otorgan la identidad a este país, analizando su posición internacional mediante diferentes factores que nos llevan a concluir que Brasil es una potencia media que se relaciona con el tablero superior de la jerarquía de potencias.

Siempre dentro del ámbito regional, el siguiente artículo nos entrega las claves geopolíticas en torno al conflicto del Atlántico Sur, planteándonos que la escalada del conflicto en este escenario ha redefinido la naturaleza del mismo. Para ello el autor nos esboza esta situación mediante el análisis de tres claves geopolíticas que ayudan a comprender de forma integral lo que hoy ocurre en esa zona del planeta: i) lucha por recursos naturales (especialmente petróleo y riqueza ictiológica en menor medida), ii) la proyección antártica y, iii) control

efectivo de los espacios territorial, aéreo y marítimo de las islas. El autor nos señala que la progresión del conflicto ofrece una extraordinaria singularidad: el enfrentamiento de dos *orbis pictus* enteramente diferenciados. Por un lado, el ejercicio del poder según se ha entendido históricamente, con capacidades políticas, diplomáticas y militares por el lado británico, y la opción argentina por una política exterior y de defensa de carácter pacifista. La falta de inversión en el sector Defensa, por el lado argentino, invitan a preguntarse si tal opción es por necesidad o por convicción.

Dentro del ámbito nacional, el artículo “Hacia una Política de Seguridad Nacional: elementos para la discusión”, el autor nos señala la necesidad de que la Seguridad Nacional requiere de una amplia discusión acerca de estos instrumentos de política y diplomacia pública, para avalar la iniciativa del gobierno expresada por el ministro de Defensa Nacional de Chile en orden a avanzar hacia una Política de Seguridad Nacional, tema de gran actualidad ya que el pasado 28 de junio se presentó oficialmente en La Moneda la primera Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa. El articulista ofrece, en consecuencia, como aporte a la discusión un análisis de los conceptos involucrados, de los contenidos relevantes de algunas de las estrategias ya existentes en América y Europa, y de los posibles requerimientos que tiene el país sobre el particular.

Finalmente, siempre en el ámbito regional, el trabajo “Las relaciones entre Chile y Bolivia tras el anuncio del gobierno boliviano de demandar a Chile ante un tribunal internacional” analiza la relación bilateral entre ambas naciones durante el año 2011. Para ello el autor problematiza de acuerdo a cinco variables importantes que intervinieron en dichas relaciones que las presenta como: i) el choque irreconciliable de dos políticas exteriores fundamentadas en principios opuestos, ii) las nociones de “desconfianza” y “victimización” como los ejes que moldean la política exterior boliviana, iii) el rol disruptivo de la diplomacia peruana, iv) las interpretaciones dispares de Palacio Quemado y La Moneda respecto al cumplimiento del Tratado de 1904, y v) la relación estratégica de Bolivia con potencias internacionales ascendentes en Latinoamérica.



ARTÍCULOS

LA RESPONSABILIDAD DE PROTEGER (R2P). LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD[∞]

ULDARICIO FIGUEROA PLÁ*

RESUMEN

La adopción, en 1948, de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio pareció que abría una nueva era en la vida internacional en que prácticas como esa quedarían en el pasado histórico. La realidad mostró que ese instrumento internacional no fue suficiente frente a la arbitrariedad de gobiernos. Acciones genocidas continuaron desarrollándose y para aminorar el sufrimiento humano se recurrió a la llamada “intervención humanitaria” como respuesta a la inacción del Consejo de Seguridad, la que también trajo consigo arbitrariedades en su invocación, desacreditándola. Ante los reiterados llamados del Secretario General de Naciones Unidas para prevenir y detener masivas violaciones a los derechos humanos, se ha tratado de normar un tipo de intervención, alejándola de arbitrariedades, mediante la cual la comunidad internacional pueda responder a masivas violaciones a los derechos humanos. Eso se ha dado en llamar Responsabilidad de Proteger.

Palabras clave: *Responsabilidad de Proteger a la población civil, genocidio, uso de la fuerza armada, resolución Unión Pro Paz.*

* Se desempeñó durante 43 años en el Servicio Exterior de Chile. Cumplió funciones en las Delegaciones de Chile ante Naciones Unidas, ante la Organización de Estados Americanos y en las Embajadas en Cuba y Estados Unidos. Embajador en Checoslovaquia e India. En Chile, cinco veces fue Director de Política Multilateral. En la Academia Diplomática de Chile se desempeña como Profesor en la asignatura de “Organismos Internacionales”, tanto para el curso nacional como del internacional. Hasta el 2010 dictó la asignatura de Protección Internacional a los Derechos Humanos. En la ANEPE fue Profesor de Relaciones Internacionales y en las asignaturas y Talleres de Seguridad Hemisférica. Ha sido Profesor de Organismos Internacionales en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Central; en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Chile. Profesor de Relaciones Internacionales en la Academia de Guerra de la Fuerza Aérea y en el curso de Magister sobre Operaciones de Paz de Naciones Unidas en la Academia de Guerra del Ejército. Es autor de un tratado sobre Organismos Internacionales, editado en 2010 por RIL Editores. La misma editorial le reeditó, en versión actualizada en 2008, la “Demanda Marítima Boliviana en los Foros Internacionales”. Se encuentra en el trámite de edición en la misma editorial un libro sobre “El Sistema Internacional y los Derechos Humanos” que se editará en el curso del año. Ha publicado diversos artículos en la revista Diplomacia de la Academia Diplomática de Chile. Chile. uldariciofp@yahoo.com

[∞] Fecha de recepción: 220212
Fecha de aceptación: 200412

THE RESPONSIBILITY OF PROTECTING (R2P) HUMAN RIGHTS AND SECURITY COUNCIL

ABSTRACT

The adoption in 1948 of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide seemed to open a new era in the international scenario in which these kind of practices apparently are left in the historic past. Reality has shown us that this international instrument was not enough to face arbitrary measures of some Governments. Nevertheless, genocide actions continuing to be performed, and in order to decrease human suffering, "humanitarian intervention" was thought as a response to the ineffectiveness of the Security Council which also brought along arbitrary actions in its invocation, discrediting it. Before the reiterated calls of the Secretary General of the United Nations to prevent and detain massive violations to human rights, an effort has been made in order to standardizing a type of interventions that can respond to massive violations of human rights. This has been called Responsibility to Protect.

Key Words: *Responsibility to Protect the civil population, genocide, use of the armed force, United for Peace Resolution.*

La Responsabilidad de Proteger es un principio que se incubó a raíz de los debates realizados en Naciones Unidas acerca de la extensión que debía tener la protección de los derechos humanos en las poblaciones afectadas por la acción represiva indiscriminada de gobiernos.

Los recuerdos de la Segunda Guerra Mundial facilitaron la concertación de la Convención de Naciones Unidas para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, de 8 de diciembre de 1948. Fue un paso positivo en el inicio de un proceso de toma de conciencia frente a acciones masivas emprendidas por gobiernos en contra de sus poblaciones. Se esperó que la Convención citada fuera un instrumento para detener acciones que conllevaba una repetición del pasado.

Sin embargo, las mayores amenazas a la seguridad internacional, desde el término de la Guerra Fría, han provenido de violentas crisis al interior de los países, incluyendo guerras civiles, llegando a ser cada vez más esencial el promover los derechos humanos y la gobernabilidad democrática, el proteger a las víctimas civiles y castigar a los funcionarios gubernamentales responsables por

crímenes masivos. En la práctica, la primera responsabilidad del Consejo de Seguridad, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se ha trasladado hoy, mayormente, a la protección de civiles en el ámbito doméstico.

Muchas veces en décadas recientes el mundo se ha visto conmocionado por genocidios y crímenes masivos, y los medios de comunicación han dado amplia cobertura a escenas inhumanas de crímenes cometidos en luchas tribales o políticas fomentadas por gobernantes. Recordar las masacres de cerca de medio millón de personas en Uganda en los ocho años de Idi Amin (1971-79); las realizadas por el Khmer Rouge, en 1975, que en cuatro años masacró a dos millones de seres humanos; las de Ruanda, en 1994, donde 800.000 personas fueron asesinadas en pocas semanas; en Bosnia, las de Srebrenica, en 1995, donde 8.000 hombres fueron embarcados en camiones y buses, y luego en bosques cercados fueron asesinados por serbios; la limpieza étnica en Kosovo, en 1998-9, por los serbios, en donde se revivió una política racista que se creía pertenecía al reciente pasado histórico de Europa, dando muerte a más de 15.000 kosovares musulmanes y dejando a un millón de refugiados; el genocidio de Darfur, en Sudán (2006-7), con el resultado de 300.000 muertos y 2,7 millones de refugiados repartidos en los países fronterizos.

El Consejo de Seguridad ha sido lento. Más bien habría que decir que los cinco miembros permanentes han sido lentos en reaccionar. Porque ante esas masacres el resto de la comunidad internacional estaba horrorizada y mirando la inacción de los cinco miembros permanentes.

En pocos casos el Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza como protección humanitaria: el asunto de los kurdos después de la Guerra del Golfo; en Bosnia; Somalia, Haití y Kosovo. En otros, como en Ruanda en 1994, la reacción fue pequeña y tardía. En 1999, en el genocidio en Kosovo hubo que pedir la colaboración de la OTAN¹. En febrero de 2012, frente a la situación de masacres diarias en Siria, Rusia y China vetaron una posible acción del Consejo de Seguridad que solicitaba la Liga de Estados Árabes.

Se habla injustamente de un fracaso de Naciones Unidas en estos grandes genocidios de la pos-Guerra Fría. Especialmente doloroso fue el de Ruanda, pues “el mundo permaneció en silencio y distante, testigo de su propia apatía. La indiferencia y la inacción por parte de la comunidad internacional continúa

1 Weiss, Thomas. *Global Governance and the UN*. Indiana University Press. 2010, p. 315.

siendo uno de los episodios más desgraciados desde el Holocausto. No fue algo de falta de conocimiento o información. Fue una falla de la conciencia colectiva, de coraje civil al más alto nivel y solemne de responsabilidad. Estuvo preparada una coalición de fuerzas militares, pero el Consejo de Seguridad estaba inmóvil².

En realidad, ha sido la lentitud y la inercia de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad los que han retrasado cualquier acción multilateral. Tendrán sus razones para explicar su inercia, pero no la justifican. Tendrán ellos que cargar con la responsabilidad histórica de no haber detenido los genocidios.

La comunidad internacional también tiene su grado de compromiso en los sucesos. Frente a crímenes flagrantes, hay gobiernos que salen a defender a los hechores de esos crímenes. Los defienden hoy tenazmente en los debates en el Consejo de Derechos Humanos, en el Consejo de Seguridad, en la Asamblea General y en los medios de comunicación.

Es cierto que los gobiernos históricamente han sido extremadamente lentos en la prevención de tales crímenes o en su detención cuando están en curso³.

A pesar de esa lentitud, en Naciones Unidas, gracias a las acciones desarrolladas por gobiernos y organizaciones no gubernamentales, ha sido posible, en el curso de los años, desarrollar mecanismos para castigar atrocidades después que han sido cometidas. Tal vez sea útil recordar a este respecto el establecimiento por el Consejo de Seguridad en 1993 y 1994 de los Tribunales Criminales para Ruanda y para la ex Yugoslavia⁴ y en 2000 la Corte Especial para Sierra Leona⁵. Importante fue la creación, en 1998, de la Corte Penal Internacional⁶.

El principal obstáculo que se ha encontrado en estos casos es la permanente resistencia de muchos gobiernos a aceptar el escrutinio y la crítica foránea en materia de derechos humanos alegando que estos caen bajo su jurisdicción

2 THAKUR, Ramesh. *The United Nations, Peace and Security*. Cambridge University Press. 2007, p. 244.

3 ARIEFF, Irwin. *An International Pledge to Help*. *Global Agenda 2009-2010*, p. 140

4 El Tribunal Criminal para Yugoslavia condenó al Presidente Slobodan Milosevic y procesa a Radovan Karadzic, su lugarteniente.

5 La Corte Especial para Sierra Leona acusó en 2003 al Presidente de Liberia, Charles Taylor, de crímenes de guerra.

6 La Corte Penal Internacional tiene bajo su jurisdicción el genocidio de Darfur (Sudán) y con orden de captura al Presidente de Sudán Hassan al-Bashir, acusado de genocida, crímenes de guerra y crímenes contra la Humanidad. También estuvo acusado ante la Corte Penal, en 2011, el dictador Ghadafi de Libia.

interna. Se defienden en que la Carta de Naciones Unidas es precisa en su artículo 2/7 en el sentido que prohíbe a la Organización intervenir en los asuntos internos de los Estados.

En efecto, el artículo 2 de la Carta se refiere a los Principios que deben guiar la acción de Naciones Unidas. El inciso 7 señala: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta”.

Los derechos humanos, según la postura resistente de esos gobiernos, se encuentran bajo el dominio de la jurisdicción interna, es decir, bajo su soberanía y, por lo tanto, la Organización y sus miembros deben respetarla plenamente, esto es, no intervenir.

Escudarse tras el concepto de soberanía o no intervención ha sido un asunto conocido en la historia de Naciones Unidas. En sus primeros años, al debatirse y tratar el colonialismo, las potencias colonialistas alegaron que el dominio colonial era un asunto interno y que en virtud del artículo 2/7 de la Carta la Organización no podía intervenir. El voto mayoritario de los Estados miembros determinó que el colonialismo no era un asunto interno.

Al tratar la política de *apartheid*, Sudáfrica alegó que era una materia del dominio interno del Estado. Con el voto mayoritario se determinó que no era un asunto interno.

Hay otros ejemplos parecidos, y entre ellos el medio ambiente tampoco estuvo ausente.

Fue el propio Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, el que en el Plenario de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 1998, señaló que las fronteras de los Estados ya no podían ser invocadas para la protección de criminales de guerra o asesinos masivos. En 1999 fue más lejos y, en el Plenario de la Asamblea General, señaló que la preocupación por los derechos humanos trascendía las reclamaciones de soberanía y se pronunció públicamente a favor de la intervención, incluso armada, de la comunidad internacional en países cuyos gobiernos violaran masivamente los derechos humanos.

Al año siguiente, en su Informe presentado a la Asamblea del Milenio, se preguntaba: "...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?

El año anterior, la OTAN, actuando al margen del Consejo de Seguridad por su falta de acuerdo para abordar la situación de Kosovo, usando ampliamente el lenguaje de la intervención humanitaria, bombardeó durante 78 días objetivos yugoslavos. Si aquello fue una intervención humanitaria, entonces debió llamarse un bombardeo humanitario⁷.

El uso de la fuerza armada en el ámbito internacional no es una acción que concentre el apoyo de la opinión pública en países democráticos. Por ello sus gobiernos no son proclives a tomar decisiones al respecto. Los gobiernos podrán censurar las violaciones a los derechos humanos en las tribunas internacionales o frente a los medios de comunicación de la manera más elocuente y vibrante posible, pero de ahí al uso de la fuerza armada con el envío de sus propios soldados, hay un largo trayecto.

Distinto ha sido el empleo de la fuerza militar en las Operaciones de Paz de Naciones Unidas o bajo el concepto de la seguridad colectiva. El concepto tradicional de Operación de Paz es el uso de la fuerza multinacional contra fracciones enemigas rivales en un enfrentamiento de intereses. Es movilizar a la comunidad internacional para separar esas fuerzas enemigas combatientes que hayan aceptado un cese de fuego. Por su parte el concepto de seguridad colectiva descansa en el uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional para derrotar o castigar a un agresor⁸.

La posición del Secretario General de Naciones Unidas a que se ha hecho referencia, estaba indicando con insistencia que ante violaciones masivas a los derechos humanos la comunidad internacional debía actuar con responsabilidad llegando, como último recurso, al uso de la fuerza armada. El concepto de "intervención humanitaria" se encontraba desacreditado por el uso arbitrario que de ella se había hecho. Se hacía necesario reestudiar el concepto y precisar la utilización de la fuerza.

7 THAKUR, Ramesh. *Op. cit.* (2007), p. 250.

8 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 311.

Esta idea del uso de la fuerza para detener acciones masivas de parte de algunos gobernantes en contra de sus poblaciones maduró rápidamente.

La primera reacción de los Estados frente a iniciativas o acciones que no les agradan, particularmente cuando dicen relación con su política interna, es defenderse cubriéndose con el manto de la soberanía. En materia de derechos humanos son muchos los países de Asia, África y algunos del continente americano que se escudan en este concepto para no aceptar la crítica internacional. Más recientemente, Sudán invocó la soberanía ante las críticas por el genocidio de Darfur (300.000 muertos y 3 millones de desplazados⁹).

En la Asamblea General del Milenio, en 2000, en respuesta a los llamados del Secretario General, el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, anunció el establecimiento de una Comisión Internacional Independiente sobre Intervención y Soberanía de los Estados, para tratar de alcanzar un consenso internacional sobre la forma de responder a las violaciones masivas a los derechos humanos y al Derecho Humanitario. Dicha Comisión promovería un amplio debate internacional sobre la relación entre la intervención y la soberanía del Estado. Debía conciliar el desafío para la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar frente a violaciones masivas de las normas humanitarias con el respeto a los derechos soberanos de los Estados. Exploraría la forma de pasar del debate, y a menudo de la parálisis del sistema internacional, a la acción por medio de Naciones Unidas.

El Secretario General con la entusiasta colaboración del ex Ministro australiano, Gareth Evans, integró esta Comisión con 12 miembros, llamada Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (sigla ICISS, en inglés), compuesta por diplomáticos, académicos, personalidades y un asesor del Secretario General¹⁰.

9 JOLLY, Richard. UN Ideas that Changed the World. Indiana University Press (2009), p. 176.

10 Los 12 integrantes fueron: Gareth Evans, Australia, ex Ministro, Senador y Diputado, y Mohamed Sahnoun, de Argelia, Asesor del Secretario General quienes actuaron como Co Presidentes; Gisele Côté-Harper, de Canadá, Profesora en la Universidad de Quebec; Lee Hamilton, de Estados Unidos, del Woodrow Wilson Institut Center for Scholars; Michael Ignatieff, Canadá, Profesor Kennedy School of Government de Universidad de Harvard; Vladimir Lukin, Rusia, Vicepresidente de la Duma; Klaus Naumann, Alemania, Presidente del Comité Militar de la OTAN; Cyril Ramaphosa, Sudáfrica, Chaimen de Reobserve, empresa de servicios; Fidel Ramos, Filipinas, ex Presidente de la República; Cornelio Sommaruga, Suiza, Presidente de la Fundación Caux; Eduardo Stein, Guatemala, funcionario de PNUD en Panamá; y Ramesh Thakur, India, Vicerrector de la Universidad de Naciones Unidas.

Junto a la Comisión actuó una numerosa Junta Consultiva integrada por Ministros en funciones y ex Ministros de Relaciones Exteriores. Paralelamente se constituyó un importante equipo de Investigadores dirigido por el prestigioso Académico y tratadista norteamericano, Thomas Weiss, de la Universidad de Nueva York.

La Comisión Internacional entregó su informe al Secretario General en diciembre de 2001 con el nombre de Responsabilidad de Proteger y le asignó el acrónimo de R2P, con el que es conocido hoy universalmente.

La doctrina básica que hay detrás de este Informe es que el ser humano cuenta o significa más que la sacrosanta soberanía consagrada en la Carta en su artículo 2/7¹¹.

El Informe en cuestión tiene una gran extensión, más de 100 páginas. Se considera que este es bastante completo. Hace un análisis de las distintas etapas que se debe observar antes de llegar a hacer uso de la fuerza armada en caso de violaciones masivas de tipo genocida y la ayuda que se debe prestar al Estado afectado por esa crisis una vez que haya sido superada. Enuncia precisos lineamientos normativos y operacionales acerca de lo que debe ser asistencia, intervención y reconstrucción. Es un documento elaborado tanto en lo conceptual, en las posibilidades de su aplicación práctica y en su dimensión política, con un alto contenido de realismo.

La responsabilidad de proteger viene a ser una reformulación más sofisticada y amplia de la intervención humanitaria. Esta última ha sido objeto de fuertes críticas, entre ellas, que las grandes potencias abusaban del concepto para justificar sus intervenciones en los asuntos internos de potencias más pequeñas. Entre estas acusaciones se recuerda el bombardeo sobre Belgrado por la OTAN en 1999 al margen del Consejo de Seguridad, que se mencionó anteriormente, o el ataque norteamericano a Irak en 2003, aduciendo, entre otras causas, razones humanitarias por la tiranía de Sadam Hussein. Para obviar estas críticas y hacer este concepto de Responsabilidad de Proteger más aceptable a los países en desarrollo, tradicional objetivo de las invasiones, se la circunscribió y vinculó solamente con el crimen de genocidio, crimen de guerra, limpieza étnica y crimen contra la Humanidad¹². Es una reformulación con causales precisas,

11 JOLLY, Richard. *Op. cit.* (2009), p. 174.

12 ARIEFF, Irwin. *Op. cit.* Global Agenda, 2009-2010, p.141.

mecanismos claros para el uso de la fuerza, con procedimientos previamente definidos y está bastante precisado el papel del Consejo de Seguridad. Dentro de los nuevos parámetros, posibilita el uso de la fuerza por terceros para proteger a víctimas de atrocidades masivas.

R2P redefine la soberanía como responsabilidad e identifica esta, en primera instancia, con el Estado. Pero también sostiene que si el Estado no desea o no puede honrar esa responsabilidad o si el mismo Estado es el que comete las atrocidades en contra de su pueblo, entonces la responsabilidad de proteger a las víctimas de crímenes atroces se traslada a la comunidad internacional, actuando idealmente a través del Consejo de Seguridad¹³.

Algunos aspectos de dicho Informe:

La responsabilidad de proteger abarcaría tres responsabilidades específicas:

- A. *La responsabilidad de prevenir*: la eliminación tanto de las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el hombre que pongan en peligro la población. La “prevención” viene a constituir la dimensión más importante de R2P y a la que se deberá dar la mayor atención y recursos. Habrá que agotar todos los medios en el campo de la prevención antes de realizar cualquier intervención.
- B. *La responsabilidad de reaccionar*: cuando las medidas preventivas no surtan efectos y las acciones criminales continúen, no es el papel de la comunidad internacional permanecer impasible. Debe reaccionar presionando al gobierno afectado a terminar la crisis. De lo contrario, debe responder a la situación velando porque la protección humana sea imperiosa. Para ello propone medidas efectivas que puedan incluir desde acciones diplomáticas (uso de mediadores, suspensión de la membresía en organismos internacionales); acciones políticas (operaciones de paz); medidas coercitivas (imposición de sanciones militares, económicas y financieras); acciones legales (juzgar a los responsables de los delitos sea por medio de tribunales especiales o por la Corte Penal Internacional).
- C. *La decisión de intervenir*: si todas las anteriores medidas no surtieran efecto y el gobierno afectado no cumpliera con su obligación de proteger

13 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 311.

a su población de los crímenes cometidos, el uso coercitivo de la fuerza militar se haría inminente. Aquí el Consejo de Seguridad es el que debe decidir la oportunidad de hacer uso de la fuerza armada bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas¹⁴.

Se reconoce que la Carta se refiere expresamente a crisis internacionales y no a conflictos domésticos. Sin embargo, las mayores crisis domésticas siempre han cruzado las fronteras creando implicancias internacionales. Todos los genocidios cometidos en los últimos años han tenido implicancias más allá de las fronteras (Ruanda, Congo, Kosovo, Darfur), y el Consejo de Seguridad ha invocado la Carta en su accionar. Por lo tanto hay suficientes precedentes. Es el Consejo de Seguridad el que debe tomar la decisión de actuar.

El Informe de la Comisión ICISS, que se comenta, sugiere seis lineamientos generales para llegar a una intervención militar:

- a) *autoridad competente*: naturalmente es el Consejo de Seguridad. Pero no cierra la puerta como única vía para disponer la fuerza armada. Más adelante se hace un comentario respecto del uso del veto.
- b) *causa justa*: menciona el Informe en los puntos 4.18 y 4.19, respectivamente, dos circunstancias como causa justa para que se disponga una intervención: “la intervención militar con fines de protección humana es una medida excepcional y extraordinaria y para que esté justificada ha de existir, o ser inminente, un daño humano grave e irreparable”. La intervención se justificaría cuando se trate de poner atajo o evitar: i) grandes pérdidas de vidas humanas, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado o de su negligencia o incapacidad de actuar o del colapso de un Estado; ii) o cuando se trate de una depuración étnica en gran escala, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación”.
- c) *intención correcta*: el propósito fundamental de la intervención debe ser atajar o evitar el sufrimiento humano. Otro propósito desvirtúa el objetivo. Para respetar este criterio es que la intervención militar

14 Artículo 39 de la Carta expresa: “El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”.

Artículo 41: “El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...”.

Artículo 42: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales...”.

siempre debe tener un carácter colectivo y nunca sea llevado por un solo país. Reconoce el Informe que el altruismo absoluto, la total ausencia de mezquinos intereses siempre puede ser un ideal, pero no siempre se da en la realidad. Lo normal en las relaciones internacionales es que se combinen distintos motivos.

- d) *último recurso*: hay que explorar todas las vías diplomáticas y no militares de prevención y solución pacífica de las crisis humanitarias. La responsabilidad de reaccionar mediante la coerción militar solo puede justificarse cuando se haya agotado la responsabilidad de prevenir.
- e) *medios proporcionales*: la escala, duración e intensidad de una intervención militar deben tener el mínimo nivel necesario para lograr el objetivo humanitario propuesto. Los medios han de guardar proporción con los fines.
- f) *posibilidades razonables*: la acción militar solo se justificaría si tiene posibilidades razonables de tener éxito, es decir, de atajar o evitar atrocidades y sufrimiento. Una acción militar con fines limitados de protección humana puede resultar injustificable si durante su transcurso se desencadena un conflicto mayor.

Frente a la intervención militar propiamente dicha, el Informe entra más en detalle en la forma en que debería estructurarse el mando de una operación, las reglas de combate, el uso de la fuerza, las relaciones civiles y militares locales y externas, las relaciones con los medios de difusión, etc.

- D. *La responsabilidad de reconstruir*: después de una intervención militar ofrecer plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía detener o evitar.

Si se decide intervenir militarmente debe existir una voluntad real de ayudar a consolidar una paz duradera, promoviendo la gobernabilidad y el desarrollo sostenible dedicando, para tal efecto, recursos y fondos adecuados. Al contemplar la posibilidad de una intervención militar es fundamental disponer de una estrategia al período posterior a dicha intervención.

La pobre intervención del Consejo de Seguridad y lo tardío de su actuación en pasadas crisis humanitarias, donde los cinco miembros permanentes no estuvieron a la altura de sus responsabilidades, la tiene en cuenta el Informe sobre la R2P cuando analiza el derecho a veto y la inacción del Consejo de Seguridad.

Señala que “la utilización caprichosa del veto, o la amenaza de utilizarlo, constituía probablemente el principal obstáculo para una acción internacional eficaz en aquellos casos en que era preciso actuar con rapidez para atajar o evitar una importante crisis humanitaria”. Era preocupante que una acción “se supeditara a ciertos intereses de uno o más miembros permanentes que no guardaban relación alguna con el asunto”.

Al parecer habría un ambiente para acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho a veto cuando fuere necesario enfrentar una crisis humanitaria según se desprende del párrafo 6.21 del Informe. La idea básica es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos, no harían uso de su derecho a veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría del Consejo¹⁵.

En cuanto a la inacción del Consejo de Seguridad, el Informe en su párrafo 6.28 recuerda que este es el primer interlocutor al tratar cualquiera cuestión relativa a la intervención militar con fines de protección humana, pero hay que decidir si también es el último. “Habida cuenta de la incapacidad o falta de voluntad demostrada en ocasiones por el Consejo para desempeñar el papel que se espera de él, resulta difícil descartar por completo otros medios alternativos de cumplir con la responsabilidad de proteger si el Consejo de Seguridad rechaza expresamente una propuesta de intervención cuando estén en juego cuestiones humanitarias o de derechos humanos o si no examina dicha propuesta en un plazo razonable de tiempo”.

Entre los medios alternativos a utilizar, el Informe recuerda la existencia de la Resolución Unión pro Paz AG 377, de 1950, que señala en su N° 1 que cuando el Consejo de Seguridad por falta de unanimidad de sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, la Asamblea General, en reunión Extraordinaria, puede entrar a examinar el asunto dentro de las 24 horas. Hay todo un procedimiento para su convocatoria.

A este respecto, se dice que habría un acuerdo de caballeros pos-Guerra Fría entre los miembros permanentes para no invocar esta resolución que a todas luces disminuye la posición privilegiada y el poder de ellos. Revivir esta resolución Unión pro Paz dentro del cuadro operativo de la Responsabilidad de

15 EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect*. Brookings Institution Press (2008), p. 137.

Proteger vendría a colocar una espada de Damocles sobre los cinco miembros permanentes y sería un estímulo adicional para evitar la parálisis del Consejo. De existir ese presunto “acuerdo de caballeros” entre estos miembros comprometería solamente a ellos y no al resto de la comunidad internacional. Luego, la gran mayoría de las naciones podría recurrir e invocar la resolución Unión pro Paz, con lo que el Consejo de Seguridad se vería sobrepasado.

Otro medio alternativo a utilizar es el recurso a organizaciones regionales, las que también podrían emprender una acción colectiva. Muchas catástrofes humanitarias tienen importantes repercusiones directas en países vecinos en forma de corrientes de refugiados o utilización de un territorio como base de operaciones por grupos rebeldes de un Estado vecino. La Unión Africana ha establecido mecanismos de prevención, gestión y solución de conflictos pudiendo intervenir Estados miembros. La OTAN ya lo ha hecho en Kosovo, argumentando que el conflicto podía propagarse al territorio de países integrantes de la Organización.

Si bien la Carta de Naciones Unidas reconoce la función de las organizaciones regionales, en estricto sentido para actuar, estas deberían contar previamente con la autorización del Consejo de Seguridad. Pero ya hay precedentes en que la autorización provino a posteriori como fueron las acciones africanas en Liberia y Sierra Leona o la de Kosovo por la OTAN.

En síntesis, el Informe envía dos mensajes al Consejo de Seguridad. Textualmente dice:

- A. “El primero es que si el Consejo de Seguridad no cumple con su responsabilidad en situaciones que conmueven las conciencias y exijan una actuación inmediata, no cabrá esperar que los Estados interesados descarten otros medios y formas de acción para hacer frente a la gravedad y urgencia de una situación. Si las organizaciones colectivas no autorizan intervenciones conjuntas contra regímenes que desprecian las normas más elementales que regulan un comportamiento gubernamental legítimo, seguramente se intensificarán las presiones en favor de la intervención ejercidas por coaliciones creadas ad hoc o por Estados concretos. Y entonces se correrá el riesgo de que esas intervenciones, sin la disciplina y las limitaciones impuestas por la autorización de las Naciones Unidas, no se lleven a cabo por las razones correctas ni con el debido respeto de los necesarios principios precautorios”.

- B. “El segundo mensaje es que si, ante la inacción del Consejo, una coalición ad hoc o un Estado llevan a cabo una intervención militar que respeta *efectivamente* todos los criterios que hemos establecido y se ve coronada por el éxito –y la opinión pública mundial así lo estima– ello podría menoscabar de forma grave y duradera el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas”¹⁶.

Fueron los Jefes de Estado de los países miembros de Naciones Unidas, en la Cumbre Mundial de 2005, convocada con motivo de cumplir la Organización 60 años, los que le dieron unánimemente un respaldo político a la Responsabilidad de Proteger. El Documento Final de la Cumbre hizo referencia al tema en los párrafos 138 y 139:

“138. Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana”.

“139. La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Destacamos la necesidad de que la Asamblea General siga examinando la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, así como sus consecuencias, teniendo en cuenta los principios de la Carta y el

16 Párrafos 6.39 y 6.40 del Informe.

derecho internacional. También tenemos la intención de comprometernos, cuando sea necesario y apropiado, a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos”¹⁷.

Este respaldo político dado unánimemente por los Jefes de Estado, en 2005, al concepto de la Responsabilidad de Proteger dejó en la incertidumbre si lo aprobado sería una mera declaración política o una norma internacional, ahora reconocida, sobre la cual se debería mover, en adelante, el Consejo de Seguridad.

La instrucción de los Jefes de Estado fue encomendar a la Asamblea General que continuara examinando esta materia. Desde entonces hasta ahora los avances son mínimos. Ello se explica porque, hay que recordar, existe gran reticencia entre muchos países, principalmente del Movimiento No Alineado, hacia este concepto de la Responsabilidad de Proteger.

En la preparación del texto del Documento Final antes transcrito, que firmarían los Jefes de Estado en 2005, hubo una corriente que pedía que no se mencionara en él la responsabilidad de proteger. Si se analiza bien el texto aprobado se verá que hay muy pocos compromisos concretos asumidos sobre la materia, dejando que la Asamblea General prosiga el trabajo. Y ese trabajo político no se ha proseguido.

Sin embargo, a nivel de la Secretaría General sí se avanza en la materia. El Secretario General ha establecido una Oficina dentro del Secretariado para ocuparse de ella, la que está a cargo de un Asesor Especial. Esta Oficina está monitoreando, como una especie de alerta temprana, los acontecimientos internos que puedan llegar a causar preocupación alcanzando las características de genocidio, crímenes de guerra o limpieza étnica. Ya tiene en la mira la situación en Côte-d'Ivoire. Se informa que los bandos en lucha están reclutando y armando a grupos étnicos; y la lucha interna ya ha ocasionado que más de 24.000 personas hayan buscado refugio en países vecinos y 16.000 hayan quedado desplazados internamente. El Asesor Especial ha expresado que “hay que tomar medidas urgentes, con arreglo a la “responsabilidad de proteger”, para prevenir el riesgo

17 El Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas autoriza al Consejo de Seguridad a adoptar medidas que impliquen o no impliquen el uso de la fuerza armada.

de genocidio y asegurar la protección de todos quienes afrontan el riesgo de ser víctimas de atrocidades masivas”¹⁸.

Es ilustrativo lo que escribe Thomas Weiss acerca de las reacciones en otras latitudes acerca del R2P. Recuerda que cuando Gareth Evans (copresidente de la Comisión Internacional que preparó el estudio sobre R2P) dio una charla, en agosto de 2007 en Colombo, sobre el tema y lo que representaba el R2P para Sri Lanka, recibió una lluvia de respuestas hostiles entre las que se oía que “las llamadas normas de la responsabilidad de proteger no era otra cosa que licencias para que el hombre blanco interviniera en los asuntos de los Estados de color, cuando el blanco pensara que era el momento adecuado”. Un periódico escribió que “ideas excéntricas como la responsabilidad de proteger han sido descartadas en círculos académicos y políticos como la última táctica neo imperialista de las grandes potencias para intervenir en pequeñas naciones”.

Este mismo hecho lo recuerda Gareth Evans de su paso por Sri Lanka: “al igual que en el pasado, cuando Cristóbal Colón en 1492 y Vasco de Gama en 1498, llegaron con la Biblia y la espada, así llega hoy Gareth Evans en 2007 con la R2P”¹⁹.

Recuerda Thomas Weiss que la historia de los países en desarrollo y la memoria colectiva de sus pueblos están llenas de ejemplos de traumas y sufrimientos enraizados en el recuerdo del poder colonial occidental y la opresión del hombre blanco. El peso de esta carga histórica es demasiado pesado para continuar manteniendo el uso del lenguaje de la intervención humanitaria²⁰.

Sin embargo, esas aprensiones de los países en desarrollo no han cesado bajo el concepto de la responsabilidad de proteger. Ya han tenido un ejemplo que lo corrobora en el caso de la invasión rusa a Osetia del Sur, en agosto de 2008, territorio al que la República de Georgia no le reconoce su independencia. Rusia la justificó invocando el principio de la responsabilidad de proteger a las poblaciones rusas residentes en Osetia, víctimas de la República de Georgia, a cuyos gobernantes acusó de haber muerto a 2.100 civiles en Osetia del Sur. El Presidente de Georgia, Mikheil Saakashvili, expresó en la Asamblea General de Naciones Unidas de ese año, al negar la acusación rusa, que “esta había sido la

18 Declaración del Asesor Especial, Edward Luck, de 19 de enero de 2011, emitida en Nueva York.

19 EVANS, Gareth. *Op. cit.* (2008), p. 4, citando a Lankaweb de Colombo del 17 de octubre de 2007.

20 WEISS, Thomas. *Op. cit.* (2010), p. 329.

excusa usada por el invasor para una ‘intervención humanitaria’ en una profunda perversión de la ‘responsabilidad de proteger’²¹.

Esta invocación de la “responsabilidad de proteger” no ha sido afortunada. No es esa la manera de hacerlo ni los procedimientos usados fueron los estipulados para esta nueva forma de actuación. Uno de los propósitos que preside este tipo de protección es alejarlo de la contingencia de los intereses de las grandes potencias y de las acciones unilaterales para ajustarlo a una acción multilateral coordinada. Es el Consejo de Seguridad la entidad que debe autorizar el uso de la fuerza. Fue una muy mala invocación del R2P.

Distinto fue el caso de Libia en 2011, donde el Consejo de Seguridad tuvo el papel central para abordar la situación en ese país. Las autoridades libias habían respondido y actuado en forma violenta y agresiva en contra de los rebeldes a medida que estos aumentaban el control sobre el país. Estas acciones fueron condenadas por el Consejo de Seguridad. Se recordará las palabras del líder libio Al-Gadafi, al caer la ciudad de Benghazi, que “‘no habrá misericordia o compasión’ con los insurgentes”.

El Consejo de Seguridad, el 26 de febrero de 2011, mediante resolución 1970, condenó las violaciones masivas a los derechos humanos, instó al Gobierno libio a respetar el derecho internacional humanitario y decidió remitir el caso al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Un mes después, ante el empeoramiento de la situación, emitió la resolución 1973, de fecha 17 de marzo, recordando que las autoridades libias tenían la responsabilidad de proteger a la población libia y condenaron “la grave y sistemática violación a los derechos humanos, incluida las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas, los casos de tortura y las ejecuciones sumarias”. Tomó nota que ya la Liga de Estados Árabes, la Unión Africana y el Secretario General de la Conferencia Islámica habían condenado las violaciones cometidas en Libia, e invocando el Capítulo VII de la Carta (uso de la fuerza) exigió a las autoridades libias cumplir con las obligaciones que le impone el derecho internacional, adoptar las medidas para proteger a los civiles, satisfacer sus necesidades básicas y asegurar el tránsito rápido y sin trabas de la asistencia humanitaria.

Frente a esa situación, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros, actuando a título nacional, o a través de organizaciones o acuerdos

21 ARIEFF, Irving. *Op. cit.* Global Agenda 2009-2010, p. 142.

regionales (OTAN), en cooperación con el Secretario General, adoptar las medidas necesarias para proteger a los civiles y las zonas pobladas por estos que están bajo la amenaza de ataque en Libia. Estableció prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo libio para ayudar y proteger a los civiles; reforzó el embargo de armas, establecido en 1970 contra Libia, autorizando a los Estados Miembros para inspeccionar en puertos, aeropuertos y alta mar a buques y aeronaves libias; pidió a los Estados negar autorización de sobrevuelo a aeronaves libias; amplió la congelación de activos a todos los fondos, activos financieros y recursos económicos que se encuentren en sus territorios de propiedad de autoridades o personas libias que actúen en su nombre; prohibió a nacionales o entidades de los Estados Miembros que pongan fondos, activos financieros o recursos económicos a disposición de autoridades libias.

La resolución 1973 contiene un anexo con los nombres específicos de autoridades libias con prohibición de viajar y cuyos fondos en el exterior deben ser congelados, así como de entidades libias cuyos fondos también deben ser congelados.

Esta resolución del Consejo de Seguridad es un escaso o primer ejemplo de una acción emprendida por la más alta entidad política internacional esgrimiendo el uso de la fuerza y sanciones respondiendo a violaciones masivas y generalizadas a los derechos humanos.

Desde un estricto punto de vista del concepto de Responsabilidad de Proteger, la aplicación posterior de esta resolución del Consejo de Seguridad no ha estado ausente de críticas. La principal de ellas se refiere a que pareciera que el objetivo de la resolución hubiera sido el tomar partido en la guerra civil a favor de los rebeldes libios y ayudarlos en su cometido así como incitar a tomar prisionero al líder Al-Gadafi, antes que poner el énfasis en la prevención y protección de las poblaciones civiles. Es un asunto que habrá de tenerse en cuenta para futuras operaciones invocando la Responsabilidad de Proteger a la población²².

Distinta pareció ser la situación de Libia con el levantamiento de la población en Siria a fines de ese año. No hubo unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para apreciar los acontecimientos. Desde un comienzo se observó que Rusia y China tenían objetivos políticos diferentes y no dudaron en vetar decisiones en el Consejo de Seguridad en octubre de 2011

22 ROCK, Allan. *Libia in Revolt*. Global Agenda (2011-2012), p. 16.

y febrero de 2012. Se ha encendido una luz roja en la manera de responder de parte de Rusia y China frente a un escalamiento en la represión siria. Se ve que la aplicación de la Responsabilidad de Proteger por parte del Consejo de Seguridad será difícil.

Si el Consejo de Seguridad elude su responsabilidad, la comunidad internacional debe asumirla recurriendo a instrumentos que ya tiene en sus manos, como la Resolución Unión Pro Paz.

Conclusiones

En la forma como está planteada la idea, se entrega al Consejo de Seguridad una responsabilidad adicional expresa, que no está entre las atribuciones contempladas en la Carta de Naciones Unidas, cual es la de proteger a las poblaciones frente a genocidios, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad. Estas situaciones también constituyen amenazas a la paz y, por lo tanto, el Consejo de Seguridad también debe actuar. Es un deber humanitario el hacerlo.

Sin embargo, el Consejo de Seguridad continuará actuando de acuerdo con los intereses políticos de sus cinco miembros permanentes. Ya se vio que sus intereses coincidieron en el caso de Libia, en 2011, y se autorizaron acciones bajo el Capítulo VII de la Carta, pero no hubo convergencia de intereses frente a la situación en Siria en 2012 y el Consejo ha quedado inactivo.

La no acción del Consejo de Seguridad en Siria, por la oposición de China y Rusia, que vetaron una resolución en febrero de 2012, a pesar de los niveles de dramatismo que ha adquirido la represión interna, está demostrando lo difícil que será para los cinco miembros permanentes unificar posiciones cuando sus intereses políticos estén en juego.

Eludir esta responsabilidad le va a significar al Consejo de Seguridad una pérdida no solo en su prestigio, sino de la credibilidad como la instancia superior en el mantenimiento de la paz. Pero las puertas no están cerradas. Tiene una espada de Damocles que le apunta. Si una situación alcanza niveles que conmueva la conciencia de la opinión pública internacional que exija, y no obtenga, una actuación del Consejo de Seguridad, le puede caer la espada de la resolución Unión Pro Paz, y el Consejo sea sobrepasado por acciones que emprenda la Asamblea General. Peor aun sería, si ante la falta de acuerdo entre los cinco

miembros permanentes, se intensificarán presiones a favor de la intervención de coaliciones creadas ad hoc o por Estados individuales.

Se estima que la acción individual desprestigia esta idea de asumir una responsabilidad en la protección de las poblaciones que se encuentren bajo masivas violaciones a sus derechos. El caso recordado de la intervención rusa en Osetia del Sur, en 2008, fue una invocación antojadiza de la Responsabilidad de Proteger. Una repetición de este tipo de acciones fortalecerá la opinión de muchas naciones en su contra.

La Responsabilidad de Proteger es un proceso que se está iniciando. Para su éxito deberá sobrepasar, además, las tradicionales reticencias que tienen muchos países cuando ven aparecer a grandes potencias, invocando grandes principios y cubiertas bajo el manto de la defensa de grandes causas, interviniendo en naciones más indefensas. Como se expresó, traumas y sufrimientos llenan la memoria colectiva de muchos pueblos que no olvidan los tratos recibidos durante el período colonial y la opresión del hombre blanco.

Serán muchos los obstáculos que habrán de salvarse antes que haya una aceptación mayoritaria de esta idea.

Pero es natural en la vida multilateral que cuando se plantean iniciativas trascendentales como estas siempre reciben reparos desde muchos ángulos. Los años posteriores van limando asperezas hasta llegar a una aceptación general. Habrá que insistir en el curso de los años próximos hacia una aproximación favorable de esta idea de acción multilateral en defensa de las poblaciones que sufren. Se habrán de superar las reticencias. Las grandes potencias, interesadas en la iniciativa, habrán de convencer y demostrar que su solidaridad es sincera. También se habrá de convencer a muchas naciones, hoy reticentes y con miedos del pasado, de que es posible abrir una nueva puerta en la convivencia internacional.

Bien puede ser cierto que no siempre la historia se repite.

BIBLIOGRAFÍA

- ARIEFF, Irwin. An International Pledge to Help. Global Agenda 2009-2010. United Nations Association of the United States of America. New York. USA. 2009. 229 pp.
- EVANS, Gareth. The Responsibility to Protect. Brookings Institution Press. Washington DC. USA. 2008. 349 pp.
- FARRAL, Jeremy. United Nations Sanctions and the Rule of Law. Cambridge University Press, New York. USA. 2007. 541 pp.
- JOLLY, Richard. UN. Ideas that Changed the World. Indiana University Press. Indiana. USA. 2009.
- LOWE, Vaughan. The UN. Security Council and War. Oxford University Press. New York. USA. 2010. 794 pp.
- ROCK, Allan. Libia in Revolt. Global Agenda 2011-2012. United Nations Association of the United States of America. New York. USA. 2011. 241 pp.
- THAKUR, Ramesh. The United Nations, Peace and Security. Cambridge University Press. New York. USA. 2007. 388 pp.
- WEISS, Thomas. Global Governance and the UN. Indiana University Press. Indiana. U.S.A. 2010. 416 pp.
- WEISS, Thomas. Global Governance and the UN. Indiana University Press. Indiana. USA. 2010. 416 pp.

EL NUEVO ESTATUS INTERNACIONAL DE BRASIL. UN DESAFÍO^{♦∞}

CRISTIÁN GARAY VERA*
DIEGO HERNÁNDEZ ALVARADO**

RESUMEN

El objetivo de este artículo es dilucidar el estatus internacional de Brasil. A este fin los avances en tecnología, la defensa, la energía, y la economía mundial, otorgan la identidad a este país. Entonces, la posición internacional es analizada por factores diferentes que llegan a concluir que Brasil es una potencia media que se relaciona con el tablero superior de la jerarquía de potencias.

Palabras clave: *Brasil - tecnología - defensa - energía - economía - potencia media.*

THE NEW INTERNATIONAL STATUS OF BRAZIL...A CHALLENGE

ABSTRACT

The purpose of this article is to elucidate the international status of Brazil. Concepts such as state-of-the-art technologies, defense, energy and world economy are closely linked to the country's identity. Therefore, Brazil's international position is analyzed through different factors that lead to the conclusion that even though in terms of world power Brazil is in the middle, it relates with the higher tier of the world's power hierarchy.

Key words: *Brazil – technology - defense - energy - economy – middle world power.* *Introducción*

-
- ♦ El siguiente artículo es parte de un Proyecto Anepe Ext2011/04 “Estudio comparado de la planificación del desarrollo de la fuerza en España, Brasil y Canadá” a cargo del investigador principal. Y del Poster de Investigación “Brasil, Potencia Media: Hard y Soft Power en su programa de Política Exterior” del coinvestigador, presentado en la Conferencia Sub Regional realizada por el CHDS en Santiago en julio de 2011.
 - * Doctor en Estudios Americanos por la Universidad de Santiago de Chile (USACH), Licenciado y Magíster en Historia por la Universidad de Chile. Profesor del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) de la USACH. Ejerce, además, de profesor de la Universidad Central de Chile. Chile. garay.ce@gmail.com
 - ** Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Central de Chile. Alumno del Magíster en Estudios Internacionales de la USACH. Profesor Universidad Los Leones. Chile. diego.cipol@gmail.com
 - ∞ Fecha de recepción: 071111
Fecha de aceptación: 200412

Introducción

La obtención de la capitalidad de los Juegos Olímpicos en octubre de 2009 es parte de la creciente visibilidad internacional de Brasil. En esa oportunidad el entonces Presidente Luis Inácio Lula da Silva –en adelante Lula– manifestaba que “Brasil ganó definitivamente su ciudadanía internacional. Nosotros no somos de segunda clase, somos de primera clase”¹. En declaraciones al canal TV Sport en Copenhague precisó: “Finalmente el mundo reconoció que es la hora de Brasil. Brasil salió de ser tratado como un país de segunda clase y entró en la primera clase mundial”². En la presentación ante el Comité Olímpico Internacional (COI) y acompañando a Lula, “El presidente del Banco Central brasileño, Henrique Meirelles, aseguró al COI la fuerza cada vez mayor de la economía del país, diciendo que era la décima del mundo y las previsiones del Banco Mundial establecían que sería la quinta para el 2016”³.

Brasil, desde hace mucho tiempo, es una potencia deportiva, recibe el reconocimiento de la región. Uno de los más significativos es del ex presidente Uribe de Colombia, que narró que con Lula da Silva “en Brasilia (...) hablaron de que Colombia apoyaría a Brasil para que fuera sede de los Juegos Olímpicos y que el gobierno brasileño haría lo mismo con la candidatura de Bogotá como sede de los Juegos Panamericanos en 2015”. “Necesito que tu triunfo no sea ese, sino que le agregues otro: que nos ayudes a obtener para Bogotá la sede de los Panamericanos. Eso va bien y la ayuda tuya y de tu gobierno puede ser fundamental para que eso quede definido”⁴.

-
- 1 Para los internacionalistas como Joaquín Roy, profesor de estudios internacionales de la Universidad de Miami (UM), la designación olímpica “definitivamente refuerza el estatus que Brasil está teniendo en el mundo como un país importante con una economía enorme y reconocido como parte del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China)”. Susan Kaufman Purcell, directora del Centro de Política Hemisférica, interpretaba que “esto fue una competencia global, y Brasil, desde que culminó el gobierno militar, se ha visto como un poder global. Ya no debe compararse con Sudamérica, sino con las otras potencias”. Lula encumbra a Brasil a lo más alto del mundo. *El Mercurio*, 3.10.2009. Disponible: <http://diario.elmercurio.cl/2009/10/03/internacional/internacional/noticias/8263a11c-ed8b-4ce0-9b6d-7015552bbcee.htm> Por su parte Juan de Onis calificaba un año antes la coyuntura como el “gran momento de Brasil”. De Onis, Juan. Brazil’s Big Moment. *Foreign Affairs*. New York: (87, 6) Nov/Dec 2008. 13 pp. Consultado en: <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=1581257991&sid=1&Fmt=3&clientId=42864&RQT=309&VName=PQD>
 - 2 Lula y JJ.OO. 2016: Es una victoria de Sudamérica, de América Latina. *El Mercurio*, 2.10.2009 13:19, disponible: <http://www.emol.com/noticias/deportes/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=378500>
 - 3 Lula hizo apasionada defensa de los JJ.OO. en Sudamérica. *El Mercurio*, 3.10.2009. Disponible: <http://www.emol.com/noticias/deportes/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=378447>
 - 4 Uribe felicita a Lula por designación de sede olímpica y le pide su apoyo para los Panamericanos. *El Mercurio*, 3.10.2009, 21:08, disponible en: <http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=378663>

Estas líneas ayudan a entender la creciente visibilidad de Brasil en la arena internacional, y obliga a tratar el tema de las potencias medias⁵. Considerado largo tiempo como un asunto menor en la Teoría de las Relaciones Internacionales, el concepto de potencia per se era discernido respecto de las potencias que mueven o dinamizan el sistema, es decir, relacionado con el concepto de hegemonía. Por ende, durante la Guerra Fría el concepto de potencia se refirió casi siempre a las superpotencias y muy poco a los demás actores. De hecho, Raymond Aron en un pasaje de Guerra y Paz entre las Naciones precisa que lo propio de una potencia es que no solo participa de modo preeminente en los asuntos mundiales, sino que escribe para sí y los demás reglas no escritas que no se pueden traspasar sin su consentimiento. El caso más evidente fue cómo reaccionó Estados Unidos al emplazamiento de misiles nucleares en Cuba y la crisis que provocó al rechazar la maniobra en el sistema internacional.

Si consideramos que la potencia es un atributo posible del actor estatal y que se refiere a las capacidades que puede obtener en el sistema internacional, tenemos que el interés por Brasil, Sudáfrica o Irán corresponde a la emergencia de un orden multipolar tras la inestabilidad política producto del rechazo a las intervenciones militares en Irak y Afganistán que recrudecieron en la segunda administración de George W. Bush. Quizás seríamos injustos si olvidáramos el aporte neoliberal, que enfatizó el interdependentismo y la capacidad de los actores no estatales además de los actores estatales en la construcción del orden global.

Tradicionalmente el escenario internacional en la Guerra Fría se miraba desde las superpotencias, estando las que se encuentran en una situación intermedia entre las superpotencias y los Estados débiles en una categoría intermedia, tal como lo señaló Holbraad al referirse a la “clase media” de las naciones, cuya relación funcional es con los hegemones, pero que están situados materialmente en la franja inferior o superior alternativamente⁶.

De modo que aceptando que la potencia es una capacidad que en plenitud tienen los actores internacionales que dominan en el sistema, los demás serán potencias en la medida que conserva alguna capacidad activa o pasiva

5 Algo semejante ha ocurrido con México. En nuestro país ha tratado el tema in extenso ORTIZ Sarkis, Miguel y ARANCIBIA, Daniel, La competencia que no puede ser: Brasil, México y el liderazgo de América Latina. Política y Estrategia. Santiago de Chile (117), 2011; Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, y ORTIZ Sarkis, Miguel. México en la estructura de poder latinoamericana: Una aproximación desde el concepto de potencias medias. Pléyade, México (III, 5): Centro de Análisis e Investigación Política, 2010.

6 HOLBRAAD, Carsten. Las Potencias Medias en la Política Internacional. México. FCE. 1989.

para ese mismo fin, pero de alcance más reducido. Lo que no será aceptable, en nuestro juicio, es denominar a actores sin capacidades como “pequeñas potencias”, lo que ciertamente carece de sentido, ya que una potencia requiere necesariamente de atributos en términos de capacidades demostrables y medibles, por tanto sería una contradicción hablar de actores internacionales bajo esta categoría si no cuentan con los elementos necesarios. Los actores estatales no necesariamente tienen que ser potencias en el sistema internacional, por tanto no se puede degradar conceptualmente hasta el mínimo para calificar de potencia a aquel Estado que carece de atributos para influir de algún modo en el escenario global⁷.

En ese sentido hay varias miradas. Por ejemplo Jordi Palou propone un concepto inclusivo de potencia que abarca muchos tipos en su interior⁸, en tanto Rocha y Morales utilizan el concepto de potencia media dividida en dos categorías: la potencia media y la potencia regional⁹. La potencia media se encuentra por sobre la potencia regional, y en términos de dominio, posee una capacidad superior producto de un gasto mayor en defensa en comparación a los Estados debajo de su escala jerárquica, pero no se puede analizar junto con las potencias mundiales. La primacía para este caso es su eje central, ya que es el nexo que lo mantiene en relaciones constantes con el nivel superior de la escala jerárquica como sostiene Holbraad. La potencia media controla totalmente la hegemonía, sostiene un equilibrio entre fuerza y racionamiento otorgándole legitimidad y reconocimiento, elementos fuertemente ligado a la trayectoria como Estado.

En cuanto a la potencia regional, el dominio es un tema requerido, puesto que para estos Estados los gastos en defensa pasan a un segundo plano, siendo

7 PÉREZ GIL, Luis. 1999. El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales. Revista de Estudios Internacionales. Santiago de Chile (Vol. XXXII, 127-128): 69-85. Ha habido diversas aproximaciones en este sentido, algunos como HANDEL, Michael, *The Weak States in the International System*, 2th edition, Routledge, 1990, han hablado de Estados débiles, otros de pequeños Estados (*small States*) como una forma propia de comportarse en el sistema internacional cuando se carecen de atributos de poder. La ausencia de toda relevancia se ha planteado a veces equivocadamente en todo caso para todos los microestados, lo que siendo cierto para Andorra o San Marino no lo es para el Vaticano que ejerce un poder internacional evidente. Nos parece que siendo una norma que la potencia tiene alguna relación con el tamaño, no es consideración sine qua non pues se relaciona con la vocación de ejercer el poder en el sistema internacional. Hay Estados extensos territorial, económica, demográficamente, que no tienen esta vocación y no se presentan como potencias en el sistema internacional. En el caso de Brasil el tamaño sí importa porque asciende por su tamaño económico a las diez más grandes economías. Tipologías pormenorizadas en Handel 1990 y Pérez Gil 1999. Handel jerarquiza entre grandes poderes; poderes medios; estados débiles; y miniestados.

8 PALOU, Jordi. El Concepto de Potencia Media. Los Casos de España y México. *Afers Internacionals*. Barcelona (26): 11, 1993.

9 ROCHA, Alberto & MORALES, Daniel. Potencias Medias Regionales en el Sistema Político Internacional. Aportes Teóricos y Estado de la Cuestión en el Contexto de la Guerra Fría (primera parte). Revista semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara (Año 2, Número 3), 2010.

prioridad el tratamiento del subdesarrollo, entre otros. La primacía establece la fortaleza de estos, radicado básicamente en la certidumbre política y estabilidad estatal, elemento que se refleja en la propensión hacia el sistema internacional. En cuanto a la hegemonía, la potencia regional tiene complicaciones en el balance, producto del desequilibrio entre los conceptos de dominio y primacía. El aumento o descenso de este atributo inhibe su exacta calificación como potencia, pues los cambios en su poder generan constantes variaciones en su clasificación.

Es necesario tener en consideración que la definición compuesta de potencia media sale de toda lógica bipolar (en comparación a los principales estudios propuestos), y adjunta ambos conceptos producto de su complejidad a la hora de clasificar a un Estado en función de sus componentes heterogéneos. A la vez, la diferenciación entre potencia media y potencia regional es bastante sutil, ya que junto con la distinción por medio de los conceptos de dominio, primacía y hegemonía, se tiene que la potencia media goza de una estabilidad mayor en comparación a la potencia regional, siendo esta última un actor abocado a un sector en específico (en cuanto a la inserción y representación de intereses en el sistema internacional), mientras tanto, la potencia media es un actor dedicado a un área geopolítica mayor, con un nivel de independencia más alto (en comparación con la potencia regional) respecto al sistema. Uno de los aspectos relevantes que propone Holbraad es la relación de las potencias medias con el nivel superior (superpotencias y grandes potencias), mientras que las potencias regionales se vinculan mayormente con los Estados pequeños¹⁰.

Si caracterizamos a Brasil en este orden tenemos en claro que es parte de la “clase media” de las potencias, pero no sabemos si pertenece a la categoría de media o regional. Para dilucidarlo debemos tener en cuenta la tríada conceptual propuesta (dominio, primacía y hegemonía) que distinga cómo se interrelacionan esos elementos en su política exterior y en la interlocución con el sistema internacional. Respecto del primer aspecto, cómo se interrelacionan los elementos, adoptamos como definición operacional la tríada conceptual de Hedley Bull¹¹ en torno a que lo propio de una potencia es la existencia de la tríada de *dominio*, *primacía* y *hegemonía*. Por *dominio* básicamente se entiende la aplicación de la fuerza por diferentes medios, mientras tanto, *primacía* contiene una acepción racional y más ligada al factor político-diplomático. Siendo el desarrollo de las

10 HOLBRAAD, Carsten. 1989. *Op. cit.*

11 BULL, Hedley. *La Sociedad Anárquica. Un Estudio Sobre el Orden en la Política Mundial*. Madrid. Catarata. 2005. p. 267.

relaciones y mecanismos político-diplomático los instrumentos para influir en los demás actores e instituciones en el sistema político internacional. Por *hegemonía*, la capacidad de ciertos Estados de emplearla entre las relaciones de imposición y la disuasión de intereses. Los tres conceptos se encuentran directamente relacionados con los atributos descritos para el concepto de potencia (desarrollo económico, la situación geográfica, la fortaleza de su gobierno, influencia internacional y el elemento subjetivo).

Los eslabones del ascenso. Tecnología, defensa, energía y economía mundial

Para abordar el tema, Brasil será nuestra unidad de observación en tres temas que denotan su integración con los conceptos de *soft* y *hard power*. Ellos son la tecnología como una falencia real de Brasil que busca no tener dependencia y ahondar su poder estructural. La defensa como escalón del *hard power* propiamente tal; y la energía como un proyecto para reducir las vulnerabilidades del Estado en su actuar global (seguridad energética).

Lo primero que habría que decir es que los atributos del poder de cualquier Estado pueden clasificarse en poder duro y poder sutil según la terminología de Joseph Nye. Siguiendo su propio esquema, el poder blando no es una forma contradictoria del poder duro o tradicional, sino una fórmula complementaria basada en la atracción antes que en la coacción. Pero sería imposible, salvo para algún Estado como el Vaticano, que la atracción fuera la única norma. Por ello, Brasil desarrolla su poder blando en paralelo con un discreto incremento del poder duro basado en el cambio de su esquema de seguridad y defensa.

Tecnología

Primero veamos la atracción, es decir, su fase de poder blando. El 14 de septiembre de 2009 la Presidenta Bachelet y su ministro de Transportes y Comunicaciones, René Cortázar, anunciaron su adhesión a la norma japonesa-brasileña (ISDB-T) de la señal digital de Televisión¹². Previamente el embajador de Chile en Brasil, Álvaro Díaz, sostuvo que la adopción de la norma digital japonesa por parte del gobierno de Chile tiene grandes cualidades técnicas y profundiza la integración regional en América del Sur. Para el embajador Díaz, el anuncio dado

¹² Baja de los costos y mejores capacidades técnicas, las claves de la norma japonesa. *El Mercurio*, 14.09.2009. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=375970>

hoy por la Presidenta Michelle Bachelet es “un paso importantísimo en los procesos de integración regional, que vienen avanzando con decisión en todos los ámbitos en los últimos tiempos”, “A los avances registrados en el terreno político (...) se suma ahora este hecho que va a potenciar la integración digital de la región, con la adopción de un patrón común que facilitará el intercambio de bienes culturales”. La determinación “refuerza e incentiva la cooperación científico-tecnológica entre Chile y Brasil, la cual se puede proyectar en otros campos, como energía y biotecnología”. Todo ello “crea un amplio espacio geográfico integrado a un mismo padrón tecnológico”, aludiendo a la adhesión de Argentina y Perú, y “en tanto hay otras naciones de América del Sur que también podrían sumarse en el futuro a esta iniciativa”. Solo al final, Díaz aludió a la “mayor calidad técnica de la señal televisiva” y “genera la posibilidad de que surjan espacios para la aparición de nuevos actores y contenidos en la televisión de señal abierta”¹³.

A Brasil, Perú, Chile y Argentina se unió Venezuela en octubre de 2009. Solo Colombia eligió la norma europea. La norma brasileña-japonesa representa pues un hito relevante, ya que consolida el protagonismo de Brasilia en los procesos de coordinación regional y lo erige como actor relevante ante sus vecinos. Además, su norma compite con los otros dos ejes político-económicos del mundo, y establece una relación tecnológica y comercial con Japón que no desarrolla en forma relevante el atributo militar y por tanto no es una amenaza para Brasil.

Defensa

En cuanto a la coacción, el desafío analítico es más sutil. Desde comienzos de 1990 un aspecto significativo fue que en redemocratización latinoamericana Brasil fue el país de la región que no redujo su aparato militar. Cuando en los demás hubo reajustes y restricciones a este sector, en Brasil ello no aconteció. Para comienzos del 2000 ya Brasil era por sí solo un gigante militar incontrarrestable para todos sus vecinos¹⁴.

En una de sus primeras estrategias de defensa de los años 90, Brasil reconocía este hecho, pero hacía mención al desarrollo de “capacidades” con los que

13 Embajador en Brasil: Adopción de norma japonesa contribuye a la “integración regional”. *El Mercurio*, 14.09.2009, 17:09, *El Mercurio* Online, disponible en: <http://www.emol.com/noticias/todas/detalle/detalle-noticias.asp?idnoticia=376029>

14 GARAY VERA, Cristián. Las Políticas de Defensa Nacional en el Mercosur y Asociados, Historia, Procesos, Tendencias 1990-2000. Santiago de Chile. Universidad de Santiago de Chile/ Doctorado en Estudios Americanos. 2003. Para el peso de Brasil hacia finales de los 2000 revisar por ejemplo Atlas comparativo de la defensa en América Latina: edición 2007. Donadio, Marcela y Tibiletti, María de La Paz. Buenos Aires. Ser en el 2000, disponible en: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3896-001_g.pdf

proyectar sus intereses nacionales. Bajo ese supuesto si bien Brasil no es amenazado por nadie, sus teóricos de defensa han descrito que el desafío de la defensa de Brasil está en proteger la *Amazonía Verde* y la *Amazonía Azul* (el mar patrimonial). Entonces, aparece lo disuasivo no como un elemento para tener en cuenta en la región o en su entorno vecinal, sino frente a las potencias extrarregionales. De hecho, el cambio de su política de defensa, centrándose en el Amazonas, es parte de su contestación de soberanía a las ideas de patrimonio universal¹⁵.

Ciertamente ello tiene que ver con ejercer efectiva soberanía que permita alejar el fantasma de una injerencia externa internacional¹⁶. Esta es una preocupación constante respecto de su fachada amazónica, y se consigna en su *Estrategia Nacional de Defensa* cuando se indica que “Brasil será vigilante en la reafirmación incondicional de su soberanía sobre la Amazonía brasileña. Rechazará, por la práctica de actos de desarrollo y de defensa, cualquier intento de tutela sobre sus decisiones a respecto de preservación, de desarrollo y de defensa de la Amazonía”¹⁷.

Desde entonces hay un doble impulso. Uno que lleva a la potenciación de las fuerzas armadas y su capacidad. De manera oficial Brasil sostiene que “Delante de eventual degeneración del cuadro internacional, Brasil y sus Fuerzas Armadas deberán estar listos para tomar medidas de resguardo del territorio, de las líneas de comercio marítimo y plataformas de petróleo y del espacio aéreo nacional”¹⁸. El otro impulso armoniza esas falencias con la promoción del Consejo de Defensa Sudamericano y la UNASUR para no amenazar a nadie en la subregión, pero al mismo tiempo reforzar sus capacidades y la de los otros en torno a la defensa de los recursos naturales¹⁹, que también fueron delineados en 2010 como objetivo de la UNASUR.

15 MIYAMOTO, Shiguenoli. “O Brasil e a fronteira norte: politica e estratégia”, Estudios Avanzados. Santiago (12): 75-104. Instituto de Estudios Avanzados, 2009.

16 GARAY VERA, Cristián. Control Internacional del Ambiente y América del Sur. Política y Estrategia. Santiago de Chile (109): 97-113, 2008, Academia Nacional de Estudios Políticas y Estratégicas (ANEPE), enero-marzo 2008.

17 Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil. 2008. Ministerio de Defensa, Gobierno de Brasil, p. 11.

18 *Ibid.*, pp. 17-18.

19 En la reunión del 10 de agosto de 2009 en Quito, durante la reunión de UNASUR, el Presidente Lula sostuvo su preocupación por el acuerdo militar de Colombia con Estados Unidos, puntualizó que le “preocupaba profundamente” la presencia de la recién restaurada IV Flota norteamericana frente a las costas brasileñas, sobre el lugar donde se han prospectado grandes reservas petroleras, e invitó al “gobierno de los Estados Unidos para una discusión profunda sobre la relación con América del Sur y con América Latina”, Lopes, Gilberto. Lula firma acuerdo con Francia en respuesta a bases militares. Semanario Universidad. 30.09 al 6.10.2009. Edición N° 1824, Año XIII, <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/mainmenu-mundo/1322-lula-firma-acuerdo-militar-con-francia-en-respuesta-bases-militares.html>

Teniendo en cuenta que Brasil dictaminó como criterio previo la *coparticipación* en la industria de defensa²⁰ para garantizar su autonomía militar como potencia a mediano plazo, surgieron Rusia y Francia como posibles socios del proceso. Ambos compartían el enfoque del orden multipolar. Rusia ofreció condiciones especiales, pero finalmente se impuso Francia con mejores condiciones económicas y de transferencia de tecnología. Además, la historia tiene su peso, pues a principios del siglo XIX Francia reforzó su estatuto político militar en un convenio de asesoramiento con Brasil.

Consecuencia del convenio, Lula da Silva se allanó a adquirir 36 cazas *Rafale* por un monto entre 2.500 a 4.000 millones de dólares, que competían con el sueco *Grippen* y el *F-18* estadounidense. El canciller Celso Amorim manifestó que “La oferta que Francia nos hizo nos satisface por la transferencia de tecnología y la libertad de participación de mercados [...] *Hay una decisión de negociar la compra de los Rafales, que no será una mera compra, porque habrá fabricación de Brasil, y habrá posibilidad de vender esos aviones en América Latina*”²¹.

El acuerdo consideró –actualmente está en suspenso por la Presidenta Dilma Rousseff– una inversión total de 14.000 millones de dólares, incluyendo ventas y transferencia de tecnología. Incluyó, además, 50 helicópteros *Cougar* de transporte militar *EL-725*, que construiría Brasil. Para darlo a conocer se eligió el momento en el que se ponía en práctica “la implementación de una nueva Estrategia Nacional de Defensa, aprobada el año pasado por Lula, que ubica las prioridades de defensa nacional en el litoral atlántico y en la Amazonía, y fija las bases para la reactivación de la industria bélica”²². No fue extemporáneo que Lula recordara el descubrimiento de enormes reservas de crudo en el litoral central brasileño, frente a las costas del estado de Espírito Santo, al norte de Río de Janeiro, al explicar la visión estratégica de su país. “Ahí –se informó– se descubrieron, en 2007, enormes reservas petroleras por más de 50 mil [millones] de barriles de crudo”²³. Desde entonces ha sido un dogma el aserto que los

20 Ver Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil. 2008.

21 UNA nueva compra refuerza la alianza de Lula y Sarkozy. *La Nación*, Buenos Aires, 8.09.2009, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1171932 La cursiva es nuestro.

22 LOPES, Gilberto. LULA firma acuerdo con Francia en respuesta a bases militares, *Semanario Universidad*. 30.09 al 6.10.2009. Edición N° 1824, Año XIII, <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/mainmenu-mundo/1322-lula-firma-acuerdo-militar-con-ancia-en-respuesta-bases-militares.html>

23 En 2008 el Director de la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) de Brasil, Haroldo Lima, afirmó que “habrían hallado la tercera reserva más grande del mundo en aguas profundas” con capacidad para 33.000 millones de barriles de crudo. En esa misma cuenca ya Petrobras había anunciado el descubrimiento del Campo de Tupi, también marítimo, con capacidad de otras 5.000 a 8.000 millones de barriles, y otra prospección sugiere que habría otra zona que “bajo una gran capa de sal, que podría albergar 70.000 millones de barriles”. HALLAN en Brasil la tercera reserva de petróleo más grande del mundo”. *La Nación.com*, Buenos Aires,

submarinos serían el seguro de Brasil frente a las apetencias de las potencias por sus recursos. La explicación final de estos nuevos recursos no sería otra que precaver a la Amazonía de las apetencias internacionalistas²⁴.

Lula, antes de irse, programó para el 7 de septiembre de 2009, Día de la Independencia Nacional de Brasil, un acuerdo para que Brasil y Francia compartieran tecnología militar en un acuerdo amplio de cooperación, en el marco de la aceptación para reforzar el “plan de estrategia militar para la defensa de la selva amazónica y las reservas petroleras marítimas, que será presentando al Congreso, informaron medios locales”. Según el diario *Folha de São Paulo*, Lula aprobó “la reactivación del Estado Mayor Conjunto que coordinará acciones del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, en una primera propuesta de estrategia militar presentada por el ministro de Defensa, Nelson Jobim”. Este nuevo órgano, “vuelve a operar después de un receso entre 1995 y 2002 durante los dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, tendrá al frente a un militar del más alto rango jerárquico que será nombrado directamente por Lula”. En ellos destacan la construcción de cinco submarinos, uno de los cuales será a propulsión nuclear “para proteger los yacimientos petroleros marítimos y que tiene la asesoría de Francia, será otro de los objetivos del plan”. También con asesoría francesa, el Ministerio de Defensa creará una oficina especializada en compras militares. “Con el proyecto aprobado, las Fuerzas Armadas en conjunto tendrían facultades policiales en las fronteras, poder que en la actualidad solo tiene el Ejército en esas zonas geográficas”²⁵.

Respecto de los submarinos, el proyecto *S-BR* tendrá una fase inicial en 2015 y estará concluido el 2023, con un diseño modificado de 2.000 toneladas en vez de las 1.500 del modelo original. Serán cuatro convencionales y uno nuclear, con tecnología traspasada por los franceses. Las unidades disponen de 6 tubos de torpedos que pueden llevar (18 con 12 reservas), misiles antinavío Exocet y 30 minas. Mientras estén introduciéndose los 2 primeros S-BRs, seguirán en funciones los cuatro submarinos de la clase Tupi (IKL-209) y uno de la clase Tikuna que estarán emplazados en Itaguaí. Respecto de su misión, los convencionales –dice Julio Cabral– “se encarregarão de patrulhar um ponto sempre próximo da costa, o

lunes 14 de abril de 2008 | 15:14 <http://www.lanacion.com.ar/1004328-hallan-en-brasil-la-tercera-reserva-de-petroleo-mas-grande-del-mundo>

24 GARAY, Cristian. 2008. *Op. cit.*

25 LULA aprueba plan de estrategia militar para defender la Amazonía y el petróleo. Yvke Mundial, 24.08.2009, 2:38 pm, <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?30993>

nuclear usará suas vantagens de maior autonomia e capacidade de manter altas velocidades para se deslocar. Algo ideal para a grande extensão de litoral...”²⁶.

Como se ha reconocido, el submarino de propulsión nuclear cumple la función de confirmar su estatus de potencia emergente, pues desde su aparición en 1954 solo los han tenido Estados Unidos, la URSS, Rusia, China, Francia y el Reino Unido. Desde 1978 fue el objeto de deseo brasileño en el Centro Tecnológico da Marinha en Iperó, responsable del combustible, uranio enriquecido, parte del ciclo primario de la propulsión²⁷. Brasil coincide con India que en 2012 ratificó su intención de tener un submarino de similar característica. Pero el uso de la propulsión nuclear transita en la cornisa del Tratado de Tlatelolco, que impide el uso bélico de la energía atómica. Pero dada la magnitud del negocio, el pedido de los submarinos comprometió el voto de Sarkorzy para la elección de Río de Janeiro como ciudad de los Juegos Olímpicos.

Las razones quedan claras. Lula afirmó que Francia tiene una “ventaja comparativa excepcional”, pues no solo vende, sino que transfiere la tecnología de los aviones. “Un país del tamaño de Brasil no puede comprar un producto de otro país y ese país no pasar la tecnología”, “Los franceses son el único país importante que está dispuesto a discutir con nosotros esa transferencia de tecnología”. El Asesor en Asuntos Internacionales, Marco Aurelio Garca²⁸ precisó: “En el futuro, Brasil no saldrá de compras. Quiere producir su propio armamento porque sabe que es estratégico para el escenario defensivo en Sudamérica”²⁹. Adicionalmente en el marco de UNASUR Brasil ha impulsado la integración de las industrias de la defensa para generar productos propios.

26 CABRAL, Julio. 2011. “Mais perto do submarino Brasil”, 10.10.2011, en <http://planobrasil.com/2011/10/10/mais-perto-do-submarino-nuclear>

27 *Ibid.*

28 Este profesor, político e ideólogo del Partido de los Trabajadores (PT), fue durante más de una década Secretario de Relaciones internacionales del PT, posteriormente es nombrado como Asesor Principal de la Presidencia de la República para Asuntos Internacionales. Durante el gobierno de Lula fue el más influyente personero en el terreno internacional del entorno presidencial, y enviado habitual a reuniones en el exterior. En 2011 continuaba en su puesto con Rousseff. En junio del año pasado se le hizo una extensa entrevista por MARANHAO, Luiz Carlos, acerca de lo O que muda e o que não muda na política externa com Dilma. Versus. Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ. Rio de Janeiro (II, 6): 11-16. Universidade do Federal de Río de Janeiro, 2011.

29 Por lo demás, Francia se comprometió a adquirir diez aviones de transporte militar KC-390, para sustituir los C130 Hércules. LOPES, Gilberto. Lula firma acuerdo con Francia en respuesta a bases militares. Semanario Universidad, 30.09 al 6.10.2009. Edición N° 1824, Año XIII, <http://www.semanario.ucr.ac.cr/index.php/mainmenu-mundo/1322-lula-firma-acuerdo-militar-con-francia-en-respuesta-bases-militares.html>

Una hipótesis de empleo por los recursos

Pero las seguridades respecto de su entorno vecinal no se agotan en la tesis que Brasil no puede ser agredido. Entre el 16 y el 27 de noviembre de 2009 Brasil realizó el Ejercicio *Laçador* o *Enlazador* en tres Estados, “la mayor simulación de guerra convencional de América Latina en la que simularán que Itaipú será ocupada por fuerzas estratégicas”³⁰. Esta vez la simulación se hizo sobre dos países, Amarillo y Verde, por el control estratégico de una hidroeléctrica vital para el país (llamada “Itá”), a la que se asignaron 8.000 hombres del Ejército, Marina y Aviación, reproduciendo a escala los 85.000 militares que se necesitarían en una situación real.

La hipótesis era muy interesante. Según se informó, el “país Amarillo” está situado en la mitad occidental de Río Grande del Sur y “viene enfrentando una crisis energética causada por el agotamiento de sus campos petrolíferos. Serios discursos inflamados por ideales nacionalistas de un gobierno populista provocan un agravamiento en las relaciones con el país Verde (...) que vive un clima de prosperidad económica”. Consecuentemente, la Armada amarilla ocuparía el campo petrolífero de la cuenca de Chui, en el océano Atlántico, dentro de las aguas territoriales del país Verde. Bajo esa premisa el Comando de Defensa Aeroespacial Verde entra en estado de alerta, nivel 3, y redirecciona sus medios aéreos (aviación de caza, reconocimiento, transporte y ataque) hacia la Base Aérea de Canoas. El “país Amarillo” enfrenta la censura internacional y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprueba y legitima una acción militar del país Verde para defender su territorio. Finalmente, la “Fuerza de Tareas Combinada Río Grande desplaza una flota de navíos al área de la cuenca de Chui mientras que la Fuerza de Submarinos sigue para el litoral Amarillo con la misión de negar el uso del mar a las embarcaciones que todavía están en los puertos”.

A estas alturas es útil indicar que el “país Verde” es Brasil, y que para evitar la ocupación de la usina hidroeléctrica de Itá, el país Verde inicia el contraataque mediante una ofensiva aérea. “La Fuerza Aérea bombardea las principales pistas de aterrizaje y las bases amarillas para asegurarse la superioridad en el cielo por sobre el enemigo...”. “Simultáneamente, la Brigada Aeromóvil (12ª Bri-

30 REHNFELDT, Mabel. BRASIL prepara simulacro de guerra dirigido al Paraguay. ABC Color (Asunción), 13 de Noviembre de 2009 22:22. En:

<http://www.abc.com.py/abc/nota/46154-Brasil-prepara-simulacro-de-guerra-dirigido-al-Paraguay/>

La nota está basada en otra de Konrand, Kaiser en el portal Defesa.net muy reconocido en información de defensa brasileñas: “El ejercicio será la mayor simulación de guerra convencional de América Latina. La usina hidroeléctrica de Itá será ocupada por Fuerzas Estratégicas”, http://www.defesanet.com.br/09_11/091113_008.htm

gada de Infantería Liviana) realiza un asalto helitransportado y toma las instalaciones de la Usina Hidroeléctrica Binacional. En la retaguardia de Itá, una parte del territorio Amarillo es ocupada por los militares verdes. La acción es rápida y pocos días después el país amarillo se rinde”³¹.

El ejercicio, a esas alturas, ilustra claramente el sentido de protección de los recursos naturales que le quiere dar su reformulación. Y para lo cual la potenciación del instrumento militar se complementa con las alianzas que Brasil quiere establecer en la región.

Por cierto que no hay país de la zona que sea amenaza para Brasil y, sin embargo, el énfasis en el desarrollo de este aspecto militar del *hard power* es sostenido desde principios de los 90, aun teniendo en cuenta el bajo presupuesto que se le asignó³². Es decir, que el aumento del poder duro ha sido una constante, y solo se ha acelerado en esta etapa reciente de mayor protagonismo internacional. Asimismo, desarrolla predilección por el enfoque bilateral dentro de negociaciones multilaterales. Esto significa que los lineamientos son comunes, pero las interacciones son particulares. Por ejemplo, en lo relativo a Brasil y Colombia hay relaciones de interés mediatizadas por la preocupación de la internacionalización del conflicto con las FARC. Mientras fustiga la presencia estadounidense en la región y condena los principios de establecimiento de bases militares en el país vecino, fortalece vínculos con Bogotá. El ministro de Defensa colombiano, Gabriel Silva, rubricó este asunto cuando profundizaron el acuerdo de cooperación militar entre ambos Estados con el Ministro Jobim.

Según se explicó a Colombia, interesaba permitir “hacer operaciones conjuntas más amplias, intercambiar más información en la frontera, recibir información de sistemas, de radares y satélites que tiene Brasil. “Proveer información y capacitación en la lucha contra el narcotráfico”. A cambio, UNASUR para Lula

“...existe porque todos los países rechazaron el terrorismo y reconocieron solo instituciones armadas legítimas a las establecidas en la Constitución. Segundo, hay un compromiso de todos los países para luchar contra el narcotráfico y contra el terrorismo. También hablamos que todos los te-

31 REHNFELDT, Mabel, “Brasil prepara simulacro de guerra dirigido al Paraguay”, ABC Color (Asunción), 13 de Noviembre de 2009 22:22. En: <http://www.abc.com.py/abc/nota/46154-Brasil-prepara-simulacro-de-guerra-dirigido-al-Paraguay/> En 2008 una simulación muy parecida sobre la ocupación de una hidroeléctrica fue informada en 2008 <http://www.defesanet.com.br/missao/est/bil.htm>

32 AFP, “Colombia y Brasil estrecharán vínculos militares y continuarán con ejercicios en la frontera”, El tiempo.com, Bogotá, 26.08. 2009, http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-y-brasil-estrecharan-vinculos-militares-y-continuaran-con-ejercicios-en-la-frontera_5938568-1

mas que tienen que ver con preocupaciones, los riesgos con los asuntos de la defensa y seguridad en la región deben ser tratados de manera simétrica, con igualdad de interés; incluso hablamos de la necesidad de continuar con el plan de trabajo que ya se estableció en UNASUR generando grupos técnicos para mirar todos los temas: armamentismo, tráfico de armas, narcotráfico, acuerdos bilaterales con terceros países. De hecho, tengo entendido que Brasil va a presentar esos acuerdos en el contexto de UNASUR. No hay que tenerle miedo a los temas. Colombia no consulta con otros países acuerdos bilaterales, sino que comparte información”.

Finalmente, ambos países se comprometieron en “ampliar la cooperación de defensa en el campo de la educación y la doctrina”³³.

Energía

Otro capítulo especial se ha dedicado a la autosuficiencia de Brasil en lo energético. Desde los años 70 ha desarrollado una tendencia a la autosuficiencia. En cuanto al desarrollo de la agenda energética de Brasil, el ministro de Minas y Energía, Edison Lobão, en el año 2008, publicó las principales directrices respecto a la visión como país frente a la temática. Los fundamentos en que se respaldó el desarrollo energético, el ministro citado lo explicó por medio de la existencia de un marco regulatorio y economía estable. A la vez, la implicancia principal para la agenda radicó en el servicio de energía con el objeto de inclusión social, sustentabilidad y mejora en la calidad de vida de los ciudadanos. De esta forma, reconoció que este aspecto conformó uno de los pilares centrales del proceso gubernamental.

Junto con la conectividad nacional, el proyecto abarca una temática contractual comprendiendo que el desarrollo de energía en el país se encuentra directamente relacionado con la visión de largo plazo. Entonces se establece el replanteamiento de los contratos vigentes, respetando los preceptos contenidos en estos.

La electricidad es un pilar fundamental para la agenda de gobierno, sin embargo, la implementación del Plan de Anticipación de Producción Nacional de

33 AFP, “Colombia y Brasil estrecharán vínculos militares y continuarán con ejercicios en la frontera”, *El Tiempo.com*, Bogotá, 26.08.2009 http://www.eltiempo.com/colombia/politica/colombia-y-brasil-estrecharan-vinculos-militares-y-continuaran-con-ejercicios-en-la-frontera_5938568-1

Gas Natural – PLANGAS integra el gas como elemento de gran importancia a la planificación. La participación de este nuevo elemento indica dos objetivos en torno al país. Comenzando en materia interna identifica la necesidad de suplir la demanda del país junto a la energía eléctrica. En el plano internacional, la generación del PLANGAS busca la apertura hacia el comercio internacional posicionando al país como exportador de gas, actuando paralelamente a PETROBRAS.

Esto va aparejado al hecho que para reducir su dependencia del petróleo Brasil impulsó los biocombustibles.

El *Plan Nacional de Energía* obtiene el direccionamiento de acuerdo a la configuración de tres aspectos principales. Comenzando por la población y su crecimiento, siendo una arista importante de momento que el aumento de población se traduce directamente en una demanda mayor en el tema energético. En segundo lugar, la proyección a nivel de país tiene sustento en un crecimiento económico perdurable y con efecto sobre todos los sectores activos, es decir, en la medida que se mantenga en alza las expectativas económicas, permitirán mayor desarrollo en la industria energética. Conforme al elemento anterior, surge de una relación directa el direccionamiento del programa energético hacia la innovación y tratamiento de combustibles de bajo impacto medioambiental, principalmente las líneas de investigación buscan el desarrollo de biodiésel y agrobiocombustibles como la caña de azúcar.

El *Plan* se proyecta al año 2030, desarrollando mediciones cada diez años. Uno de los puntos relevantes que comprende la proyección hace referencia a la investigación respecto a las formas de energías alternativas al modo eléctrico, asumiendo la preponderancia actual y a futuro de esta última. Entonces, la visión del proyecto contempla el desarrollo e investigación de energía nuclear con múltiples aplicaciones, los cuales son fuertemente supervisados por el Programa de Aceleración Económica (PAC), siendo esta parte una de las más llamativas en la exposición de Lobão.

Brasil ha sustentado la necesidad del desarrollo de la energía nuclear, por tanto ha buscado métodos de financiamiento de proyectos por medio de capitales privados. Esta última precisión se ha concretado con el envío de enmiendas constitucionales (denominadas PEC) con objeto de aumentar la participación de entes privados en la materia, pero sin descuidar la participación de empresas nacionales al respecto, la cual no sería menor al 50% en cada proyecto por realizar.

Pero es indudable que el proyecto no se termina solo con este aspecto. Brasil es un país que ha reafirmado la nuclearización de su matriz energética. Ya cuenta con dos reactores nucleares, los cuales se les conoce con el nombre de ANGRA I y II. Sin embargo, está en carpeta la creación de un nuevo reactor, finalizando con la edificación del ANGRA III, con lo cual el país ampliaría la suficiencia energética de esta naturaleza superando el 3% que mantiene actualmente. El término de las obras del Angra III estará listo para el año 2016, y se tienen en carpeta una serie de proyectos de la misma naturaleza con el objeto de una participación gradual de sectores privados, y a la vez, con una considerable oposición promovida por grupos y partidos políticos ambientalistas.

Es importante tener en consideración que uno de los factores que favorece a Brasil en el desarrollo e investigación de este tipo de energías, son las grandes reservas de uranio en su territorio, llegando a presentar cerca del 6% de estas a nivel mundial. Entonces, el desarrollo de esta energía está acompañado de insumos de carácter primario accesibles en el mismo Estado, lo cual reduce los costos de implementación de la energía nuclear en una economía que crece a gran ritmo industrial³⁴.

El *Plan*, en lo que respecta a energía atómica, proyecta la creación de 50 centrales como máximo hasta el año 2060, contemplando en el mediano plazo la construcción de al menos cinco centros aproximadamente en el año 2025. Esta agenda posee como base necesaria una política de extracción de uranio, la cual comprende una fuerte inversión privada en complemento con incentivos fiscales para el tratamiento de la extracción, además de expertos en el ciclo completo de generación atómica que Brasil no los tiene. Por ello, las principales empresas que actúan en la asesoría son de origen ruso y francés, y la seguridad de ANGRA I está a cargo de una empresa española. A pesar de la sintonía ideológica con Kirchner, Lula no tiene acceso pleno a la tecnología de ciclo argentina, que es plenamente certificada.

La agenda que presenta Brasil en materia energética deja en evidencia la visión y disposición del país de acuerdo a *dos posturas* fundamentales para el posicionamiento del Estado en el plano internacional. Comenzando por el plano de suficiencia energética, donde la búsqueda de mayor industrialización en el interior del país lleva a elevar la demanda de la energía hidroeléctrica, petrolera y

34 Información sobre el estado del uranio en Brasil extraído desde la empresa de Consultoría Comercial NABEGA, en su informe respecto a la Energía Nuclear en Brasil, disponible en: http://www.nabega.biz/newsletterInternacional/newsletters2010/Octubre/Brasil/Energia_nuclear_en_Brasil.pdf Visitado el 16/05/2011 a las 23:00 hrs.

de gas. En este aspecto el gobierno ha pensado en el futuro del país conforme a las cifras de crecimiento industrial vaticinando un gran déficit en lo que respecta a las energías necesarias para abastecer el funcionamiento de la gran industria. Es por este caso en especial que el medio factible de suplir este futuro incipiente se encuentra en desarrollo de la energía nuclear, contando con uranio en su mismo territorio para tratarlo en los centros nucleares y la generación de proyectos de este tipo en el mediano y largo plazo hasta el año 2060.

Indudablemente, a pesar que el tema de la seguridad energética no es necesariamente disuasivo, en el gobierno de Lula da Silva se enfatizó la relación con la disuasión de modo colateral, ya que controlar el ciclo completo y usar la energía nuclear en un arma que reposiciona a Brasil como potencia nuclear. Ello persigue un reposicionamiento de Brasil en medio del concierto internacional, destacándose por una política inclinada por el reforzamiento del poder de las Fuerzas Armadas e industrias nacionales a nivel mundial. De esta forma Brasil emplea una agenda energética que plantea al Estado como el más poderoso en esta materia del subsistema sudamericano. Esta disposición se complementa con la segunda postura, en la cual juegan un rol fundamental el desarrollo de relaciones privilegiadas con países que le otorguen soporte técnico en este tipo de investigaciones de vital importancia para el desarrollo del económico, tal es el caso de Rusia y Francia principalmente.

Economía mundial

La economía es el pilar que sustenta el rol internacional de Brasil en la actualidad. El desempeño de esta área está supeditado a una certidumbre perdurable en el tiempo, disciplina y potenciación de las empresas estatales, entre otros aspectos. Por otro lado Brasil es una economía global, situada entre las diez primeras, y ofrece además pruebas de su dinamismo con la expansión de las llamadas multilaterales.

En este último punto es importante conocer cuál es el estatus de la economía brasileña, ya que se estima que su desempeño lo ha llevado a estar en marzo de 2012 en la sexta posición, desplazando al Reino Unido. Ya en 2011, por ejemplo, el titular de Hacienda, Guido Mantega, decía: “Si consideramos los precios y el poder de compra, en una cuenta que debe hacer aún el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, logramos un PIB de 3,6 trillones de reales, lo que nos coloca en séptimo lugar, superando a Francia y a Gran Bretaña”³⁵.

35 BRASIL se convirtió en la séptima economía del mundo. *La Nación*, Buenos Aires, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1354575-brasil-se-convirtio-en-la-septima-economia-del-mundo>, revisado el 03/03/2011, a las 18:11 hrs.

Cabe destacar que la apreciación se generó gracias a la estabilidad que obtuvo la economía brasileña liderando el crecimiento a nivel regional. Las principales cifras confirman el exitoso comportamiento del Producto Interno Bruto brasileño.

Brasil, como una de las diez más grandes economías del planeta, también exige cambios en el sistema financiero global y en la acción de organismos como el Fondo Monetario Internacional, y que se dinamiza por su posición en el BRIC/S y en su aspiración a pertenecer al grupo de ocho economías mundiales desarrolladas: en el G-8.

La relación anterior se respalda por medio de dos aspectos. Comenzando por la toma de conciencia que Brasil en estos momentos toma el mercado regional como una arista de su economía, reconociéndola como necesaria, pero no determinante para su desarrollo, reflejado fielmente por la búsqueda de *aparcerías* (asociaciones) con actores de otras regiones del sistema económico mundial. En segundo lugar, la inserción en el juego de la economía mundial como actor relevante y decidor, conlleva al reconocimiento y consideración de las demás economías.

Brasil en el aspecto económico se reconoce como actor global, la base para sustentar esta afirmación está en la expansión de las empresas brasileñas en todo el mundo. En lo que respecta al comportamiento de estas en la economía global, se tiene que en la cuarta edición del estudio del Boston Consulting Group (BCG), 13 multinacionales brasileñas, incluyendo la debutante Magnesita, integran el grupo de compañías que consideran el hecho de tener presencia global un aspecto integral de su estrategia de negocios, con estabilidad en el número de representantes³⁶. Esta participación en la economía global ha llevado a la consolidación de la presencia de las multinacionales brasileñas como actores. Al interior del estudio se destaca la participación de empresas Brasil Foods, Camargo Corrêa, Coteminas, Embraer, Gerdau, JBS, Magnesita Refratários, Marcopolo, Natura, Odebrecht, Petrobras, Votorantim y WEG.

Conforme al comportamiento de las multinacionales y la posición económica que genera este aspecto, se deja en evidencia que las empresas están en un proceso de consolidación producto de una política de expansión económica promovida desde el Estado, dicho de otra forma, no es casual la presencia de

36 Multinacionales brasileñas se consolidan en el mercado global. ABCEB.COM, disponible en: <http://www.abceeb.com/noticia.php?idNoticia=144011>, visitado el 04/03/2011, a las 15:40 hrs.

multinacionales y el reconocimiento de la economía de Brasil, ya que estos aspectos son la base de un proyecto político de posicionamiento mundial.

El nuevo diseño multilateralista

Pero es evidente que Brasil tiene conciencia que a pesar de la magnitud de su economía, del peso demográfico y de su protagonismo creciente a nombre de los emergentes, tiene falencias en su poder estructural. Por ello, desde el inicio de su presidencia Lula da Silva planteó la idea de cambios o *mudanças* que resolvieran las falencias detectadas³⁷. Estas modificaciones tenían que ver además con la forma de actuar en el plano internacional, pasando de una discreta actuación a una coordinación en el plano exterior.

Esta coordinación es fruto de una política exterior capaz de permitir el salto de Brasil en el balance mundial. Y dado que Brasilia no enfatiza la coacción sino la atracción, la estrategia se verifica en la promoción del multilateralismo. Específicamente este último aspecto tiene como *punto de partida* la integración en el MERCOSUR³⁸, buscando la participación de países no miembros del acuerdo y, a la vez, potenciar el crecimiento en la región. De esta forma, el MERCOSUR sería la plataforma relacional con Estados Unidos y la Unión Europea, siendo esta última principal aliada. Ante las proyecciones futuras respecto a las relaciones interestatales, Lula tomó en cuenta la importancia de Argentina como referente histórico, por lo que decidió mantener relaciones privilegiadas con su vecino³⁹, pensando en el futuro ser interlocutor de América del Sur.

Pero la evolución no paró ahí. Brasil pasó del MERCOSUR, como medio para reducir sus tensiones con Argentina y plantearse de modo preeminente en el Cono Sur, a un diseño subregional en UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano, y se apartó de la tradicional amistad con Estados Unidos para sintonizar con la resistencia creciente a ese país en la región. Pero al mismo tiempo aceptó posicionarse como interlocutor de los problemas de la región frente a Estados Unidos, interviniendo con este aval en la crisis separatista de Bolivia.

37 GRASA, Rafael. La Política Exterior de Brasil Durante el Primer Año de Presidencia de Lula: Un Marco para el Análisis Futuro. Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Barcelona (65): 65. 2004.

38 AYLLÓN, Bruno. La política Exterior del Gobierno de Lula y las Relaciones de Brasil con la Unión Europea. Real Instituto Elcano. 2006.

39 Es evidente que para este caso la integración con Argentina redujo la inicial desconfianza al único país lusoparlante de la región, y redujo la importancia y el liderazgo de México, que era el otro país hispanoparlante capaz de funcionar como contrapeso de Brasil.

La estrategia multilateral está explicada claramente en 2008:

“La motivación de orden internacional será trabajar con el país en co-participación en favor de un mayor pluralismo de poder y de visión en el mundo. Ese trabajo conjunto pasa por dos etapas. En la primera etapa, el objetivo es la mejor representación de países emergentes, incluso Brasil, en las organizaciones internacionales –política y económica– establecidas. En la segunda, el objetivo es la reestructuración de las organizaciones internacionales, incluso la del régimen internacional de comercio, para que se tornen más abiertas a las divergencias, a las innovaciones y a los experimentos de lo que son las instituciones nacidas al término de la Segunda Guerra Mundial”⁴⁰.

Brasil participó activamente primero en la discusión sobre las patentes de medicamentos, y luego sobre el Fondo Mundial Contra el Hambre y la Organización Mundial de Comercio. Estas intervenciones lo llevaron a cerrar acuerdos económicos en el viejo continente, viendo esta cercanía como pivote para la postulación como miembro permanente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En septiembre de 2011 la Presidenta Rousseff reiteró el enfoque multipolar en su discurso en la Asamblea General de Naciones Unidas. Allí reiteró la necesidad de reconocer el peso de Brasil en el Consejo de Seguridad y de las grandes tareas asociadas: la crisis financiera mundial, el cambio climático, el rol de la mujer en el desarrollo económico y social, y el reconocimiento de Palestina como miembro de Naciones Unidas. Todo ello subraya, pues, el rol de Brasil en el sistema internacional.

40 Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil. 2008. Ministerio de Defensa, Gobierno de Brasil, p. 19. Paradójicamente, y pese al enfoque multilateral, el documento descrito sostiene que “el método predilecto” de hacer realidad este enfoque son los experimentos binacionales. N. de los Autores.

Cuadro N°1:
Protagonismo de Brasil de carácter multilateral

- Propuestas para el Fondo Mundial contra el Hambre.
- Búsqueda de la inclusión permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- Coordinación con China, Rusia, India y Sudáfrica, Estados con los cuales integra el grupo a los que se les ha denominado “BRICS”.
- Prioridad en la integración de América Latina, apuntando primero al MERCOSUR, y luego a la UNASUR y en la Defensa al Consejo Sudamericano de Defensa.
- Negociaciones con la Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Intervención constante en el grupo de las veinte economías del mundo G20.
- Crítica permanente con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial sobre soluciones de las crisis económicas globales.
- Propuesta de mediación en el Próximo Oriente (Palestina, Irán y Libia).

Fuente: Hernández, Diego. Brasil Potencia Media: Hard y Soft Power en su Programa de Política Exterior. Tesis de pregrado. Universidad Central de Chile. 2011.

Finalmente la consolidación de la multipolaridad llevó a Lula a la búsqueda de las denominadas “relaciones privilegiadas” con otros pares. De esta forma, estableció fuertes vínculos con China, India, Rusia y Sudáfrica en materia política, económica y militar. A estos Estados se les ha reconocido con la sigla BRICS o BRIC sin Sudáfrica, dado el papel que juegan en el sistema político internacional y las expectativas futuras que sostienen. En términos *personales* Lula tuvo cercanía al régimen de Teherán y medió en los reclamos internacionales contra Irán, por eso, además de defender el desarrollo nuclear en Irán, desechó el *negacionismo* y el *antisemitismo* del Presidente de ese país como una opinión personal⁴¹. Más recientemente Dilma Rousseff ha mantenido la sintonía con las peticiones del mundo árabe, apoyando en 2011 por ejemplo la propuesta de Abbas de reconocer en Naciones Unidas a la Autoridad Nacional Palestina como un Estado en igualdad de condiciones que Israel.

En todo caso en las pocas ocasiones que los BRIC han actuado como bloque ha sido de forma poco armónica. Una de ellas fue en abril de 2010 durante la IV Cumbre del grupo cuando promovieron una solución diplomática para el tema nuclear iraní. Pero se trataba de una iniciativa brasileña que aunque consiguió apoyo fuera del bloque en Turquía y Sudáfrica, fue fríamente recibida por Rusia e

41 Lula opinó repetidamente del proceso en Irán. Así defendió la limpieza de las elecciones iraníes; recalcó ante los periodistas que el antisemitismo del Presidente “es una cuestión de opinión personal, con la que obviamente no estoy de acuerdo”; y apoyó el derecho de Irán a desarrollar su capacidad atómica. “Yo reivindico que Irán tenga el mismo derecho que ha tenido Brasil para desarrollar” la energía nuclear para fines pacíficos”. LULA da Silva tras dichos de Ahmadinejad sobre el Holocausto: “Es una opinión personal”. 23/09/09 EMOL - Internacional, *El Mercurio*, 23.09.2009, 19:50.

India y secundada sin mucho entusiasmo por China Popular⁴². De la flexibilidad brasileña habla, por su parte, que reflejo de sus ambiciones de jugar un rol en el Medio Oriente, Brasil participa al mismo tiempo del IBAS o India, Brasil y Sudáfrica que impulsa el reconocimiento de la Autoridad Nacional Palestina como miembro de Naciones Unidas. Compromiso asumido por Lula en 2009 y que en 2010 refrendaron en Brasil los presidentes de los tres países comprometidos⁴³.

Los matices de su relación con el BRIC son en todo caso importantes. Como dice Turzi, es un grupo unido solamente por su posición emergente en el sistema económico global, y no por convergencias efectivas de políticas. El que compartan intereses, subraya el autor citado, “no garantiza la decisión de asociarse para perseguirlos”⁴⁴. La India en el grupo es un actor divergente, con una disputa soterrada con China y con una relación más amistosa al eje noratlántico. Lo que los une, es que la *etiqueta en común* evoca el ascenso, la magnitud y el rol futuro de sus economías en el total mundial. Y en eso Brasil no parece equivocarse.

Brasil potencia

Brasil históricamente ha sido un país reconocido como potencia regional al interior del sistema político internacional⁴⁵. El problema en torno a su clasificación radica en el análisis de componentes que determinan la jerarquía de un Estado al interior del concepto de potencia. La discusión se conforma en el momento que se comprende la composición heterogénea en cuanto a los elementos de análisis del Estado, este factor ha incidido, entre otras consecuencias, en el estiramiento conceptual y generación de ambigüedad en la concepción genérica de una potencia media.

Un componente que otorga legitimidad a un país dentro de la jerarquía internacional es la historia. En este caso Brasil retiene su unidad como una monarquía en medio de repúblicas de habla hispana. En 1889 pasa a ser república,

42 Gosman. Las cuatro potencias del BRIC piden una solución diplomática para Irán. Clarín.com, 16.04.2010, <http://edant.clarin.com/diario/2010/04/16/elmundo/i-02181770.htm>

43 Lo ilustrativo del pragmatismo del documento es que se hace un llamado a “todos los actores” (no solo a Israel) a no seguir políticas o adoptar medidas que puedan infligir daños y sufrimientos entre los civiles”. Y postula la coexistencia pacífica entre Israel y el Estado Palestino “dentro de las fronteras fijadas antes de 1967” por las Naciones Unidas. Al mismo tiempo el canciller brasileño, Celso Amorim, se declaraba “amigo” de Israel y en el terreno más puntual, Brasil se aprovisionaba de un vehículo no tripulado de ese origen para su programa de vigilancia amazónica. FUERTE apoyo a Palestina y al proceso de paz”. Clarín.com, 16.04.2010, <http://edant.clarin.com/diario/2010/04/16/elmundo/i-02181770.htm>

44 TURZI, Mariano. ¿Qué importancia tiene el BRIC? Estudios Internacionales. Santiago (XLIII, 168): 101, Universidad de Chile, 2011.

45 ROCHA & MORALES. 2010. *Op. cit.* 2010.

y mantiene su unidad y se homogeniza con el resto de la región⁴⁶. Junto con el factor histórico, Brasil ha sido reconocido como potencia media pero con desarrollos diversos y a veces poco exitosos, permitiendo destacar como factor principal la voluntad tanto del Ejecutivo como del aparato burocrático para jerarquizarlo en la clase media del sistema internacional⁴⁷.

Con la llegada de Lula⁴⁸, Brasil sella el proceso de consolidación en el sistema político, y apuesta tanto al multipolarismo como a la modificación de las estructuras desiguales. En su pretensión internacional, un punto relevante es la búsqueda de un mayor grado de independencia respecto a Estados Unidos, y que lleva a una concepción diversa del proyecto de economía abierta en la región que se sustentaba en ese momento en el ALCA⁴⁹.

La matriz de la política exterior de Lula fue caracterizada oficialmente como de “autonomía a través de la integración o la participación”⁵⁰. Este modelo se caracterizó por: a) la construcción de una identidad de país continental, y b) la búsqueda de una autonomía conforme a la integración, estableciendo a Brasil como un decidor a nivel mundial. Para lograr la implementación de este modelo se impuso la participación en organismos multilaterales, estableciendo una agenda con Estados Unidos, y priorizar el MERCOSUR junto con Argentina⁵¹. De esta forma la política exterior toma una importancia vital, llegando a incidir en el resto de instituciones como el Banco Central y Ministerio de Hacienda. También tomó como política de Estado el mantenimiento de la credibilidad internacional por medio de la disciplina y certidumbre interna, lo cual consolidó a Brasil como un destino atractivo para la inversión extranjera.

En términos generales, el programa de Lula versó sobre tres ejes principales: la lucha contra la pobreza y el hambre; el otorgamiento de la prioridad sobre América Latina; y el tratamiento de la integración. Estos elementos llevan a

46 ROCHA & MORALES. 2010. *Op. cit.*

47 Saint-Pierre, 2009, explica que la relación entre el ejecutivo y la burocracia (entendido como diplomacia y FF.AA.) contienen un carácter dialéctico, ya que en periodos de tiempo han existido fuertes fricciones entre ambos elementos, pero la búsqueda de un posicionamiento internacional desde el término del modelo Burocrático Autoritario de los militares, ha llevado al gobierno y las instituciones a un trabajo cohesionado.

48 Lula por medio de su política exterior permite establecer una fuerte tendencia hacia el neorrealismo, basándose en la importancia del poder económico como eje diferenciador del país, pero sin dejar de considerar el poder militar como complemento intrínseco.

49 GRASA, Rafael. 2004. *Op. cit.* pp. 95-109.

50 DUARTE & TRINDADE. Política exterior Brasileña: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur. *Revista de Ciencia Política* (28, 2): 77-106, 2008.

51 La firma entre Lula y Kirchner, en octubre de 2003, en el llamado Consenso de Buenos Aires, afirma la creciente convergencia de visiones sobre temas fundamentales dentro de la temática regional y mundial. DUARTE & TRINDADE, 2008.

Brasil, a pesar de sus falencias, a ser en cierto modo la voz de países en procesos de crecimiento y apuntalan su ascenso como potencia media, es necesario apuntar los hechos en específico para que con posterioridad se puedan relacionar con el concepto operacional planteado anteriormente.

Para Malamud, Brasil ha tomado conciencia respecto al liderazgo que posee en la región, esto produce que el gobierno y la diplomacia asuman realmente como un factor global y, aún más, a nivel regional⁵². Esto se refleja por la cantidad de actos que relacionan a Brasil directamente con Estados Unidos, grandes potencias e instituciones mundiales; dicho de otra forma, Brasil mantiene contacto directo con el nivel superior de la jerarquía de potencias, desplegando un liderazgo reconocido a nivel regional y mundial. A modo de ejemplo, la afirmación anterior se respalda con la gestación de UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa, en conjunto a las relaciones con la Unión Europea⁵³ y otras potencias más.

En el plano económico, Brasil ha buscado la ampliación de mercados diversos, tales como: tecnología, inversión y cooperación internacional, lo que trae como consecuencia mejoras en la participación en la toma de decisiones con objeto de modificar las reglas del sistema. Específicamente a esta acción de apertura y búsqueda de externalización se le ha denominado *aparcerías*⁵⁴, refiriéndose de esta manera al conjunto de asociaciones desarrolladas en Brasil⁵⁵. De esta forma, el desarrollo de alianzas se relaciona directamente con la adopción del multilateralismo y la generación de lazos estratégicos con diferentes Estados.

El giro decisivo

En el inicio de los discursos de Lula da Silva como presidente, planteó la idea de cambios o *mudança*⁵⁶. La proyección de modificaciones no tan solo in-

52 MALAMUD, Carlos. Las Cuatro Cumbres de Presidentes Latinoamericanos y el Liderazgo Brasileño. Documentos de Trabajo. Madrid (3/2009), Real Instituto Elcano, 2009.

53 Estas conversaciones entre Brasil y la Unión Europea se desarrollaron específicamente por la exploración de mejoras sobre el desempeño del MERCOSUR, y están motivadas por la búsqueda de la multilateralización de las relaciones económicas en la región para terminar con la dependencia del ALCA. Finalmente las conversaciones no tuvieron los resultados esperados.

54 Para Bernal-Meza, desde el inicio de la década de 1990, bajo la administración de Collor de Melo, comienza a implementarse la *Realpolitik*, de esta forma se delimitan los objetivos de la política exterior conforme a un planteamiento estratégico y de relaciones privilegiadas con Estados determinados, junto con esta posición, se desarrollan conversaciones con Estados Unidos en relación al ALCA. "Cambios y Continuidades en la Política Exterior Brasileña". *Lateinamerika Analysen*. Hamburg (13), 2006.

55 BERNAL-MEZA, 2006. *Op. cit.*, p. 74.

56 GRASA, Rafael. 2004. *Op. cit.* También, Hernández, Rafael. 2004. *Op. cit.*

volucraría al sector interno, también estaba contemplado el plano internacional, lo que llevó a la administración a plantear una estratégica política exterior, lo cual estaría en concordancia con el funcionamiento interno del país, relacionando la política exterior con el normal funcionamiento de las instituciones⁵⁷, pero se concentrará en el salto del Estado en el statu quo mundial.

Es indudable que el diagnóstico de política exterior impulsa a dar un salto cualitativo en su planificación estratégica, de modo que los medios militares que implican la dimensión de poder duro, hasta entonces no utilizados en dimensión de prestigio, se transforman en el signo visible de una política que busca la visibilidad global. Sin amenazas inmediatas, pero con una posible restricción de su proyección exterior, Brasil se lanza a un potenciamiento militar que integra las diversas variables –no solo las tradicionales– como el desarrollo nuclear, la transferencia de tecnologías y la innovación, como áreas de interacción civil y militar, y también como ejes de políticas más amplias. La coordinación de algunas políticas en el seno de la Asesoría Presidencial para Asuntos Estratégicos es la huella más visible de este proceso de transformación de Brasil en actor global.

Uno de los ejes centrales en el programa de política internacional de Lula fue la revisión de las relaciones con Estados Unidos. Este aspecto tuvo lugar como discusión desde Fernando Henrique Cardoso, y tomó auge en esta nueva etapa. De esta forma Lula da Silva materializó las principales críticas conforme al funcionamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y comprendió que la cercanía a la superpotencia es negativa para las pretensiones político-económicas de Brasil, buscando una evolución en la forma de relacionar entre ambos, para posicionarse como interlocutor entre Estados Unidos y América del Sur. Rousseff ha mantenido un tono autónomo respecto de la potencia del Norte.

El reconocimiento de la existencia de países en similares proyecciones y condiciones, llevaron a establecer las “relaciones privilegiadas”. Como se dijo anteriormente, los Estados que componen el BRIC convocan a una serie de proyecciones en base al estatus político, económico y militar. Es necesario tomar en consideración la importancia de esta cercanía, ya que Brasil formalizó un proceso de apertura histórico, dejando de lado los preceptos de la política norteamericana, y abrió paso a países con componentes heterogéneos de nivel interno. La génesis de este apartamiento está en el sector económico, pero en la medida que se desarrollan *aparcerías*, a este factor se suma la cohesión política en temas de interés. Seguidamente aparece el complemento militar en la segunda fase, que

57 DUARTE & TRINDADE, p. 84. *Op. cit.*

para el punto de vista regional rompe con todos los antecedentes y márgenes de la adquisición de Brasil en armamento, inversión e investigación militar⁵⁸.

En términos geoestratégicos, Lula da Silva comprendió que Brasil necesita una mirada global respecto al desarrollo de su política exterior y, por ende, de su economía. Por tanto, comienza a trabajar en el desarrollo de relaciones privilegiadas con diferentes actores geopolíticos, expandiendo la representación de intereses nacionales en Europa, Asia y África. La importancia de estas relaciones radica en el fortalecimiento de la industria interna en múltiples ámbitos, potenciando la producción de manera que garantice un crecimiento sostenido. Esta nueva visión conlleva al cumplimiento de un objetivo con alto grado simbólico, donde finalmente el país con mayor proyección en América del Sur termina con la influencia de Estados Unidos para dar paso a un mayor nivel de independencia respecto a la superpotencia.

Un aspecto que se relaciona directamente con el apartado anterior es la consideración de las Fuerzas Armadas brasileñas. El salto en la escala jerárquica planteado requiere del balance entre el poder político y de disuasión, este último aspecto en específico, bajo la administración de Lula fue un tema permanente en la tratativa de la agenda. Argumento que viene a complementar el desarrollo de *aparcerías* con los Estados anteriormente nombrados. En este sentido, el uso de las fuerzas armadas en complemento con la política exterior reproduce el sentido de la diplomacia militar china y tiene un uso paradójico del instrumento armados en funciones de *soft power*⁵⁹.

De momento que se analizan las relaciones con organismos internacionales, se pueden mencionar tres circunstancias importantes para la política exterior brasileña⁶⁰. Comenzando por la consolidación en el grupo de las veinte economías mundiales G20, el cual se llevó a cabo a mediados de la década pasada y cimentó sus intereses en el mundo, siendo este el escenario propicio para que Brasil comience a ser tomado en consideración en los eventos decisivos del mundo. En segundo lugar, y como precedente negativo, se enmarca el deterioro

58 Brasil ha incrementado sosteniblemente el gasto en defensa, así lo refleja la distribución desde el PIB al término de la administración de Lula llegando a superar el 2%. Cabe mencionar, en comparación al gobierno de Fernando Cardoso, el gasto en adquisición de armamento, investigación y mantención de contingentes, son puntos que diferencian el mayor interés y la disposición sobre el tema, entre Lula y su antecesor. Del mismo modo hay que precisar que en ciertos aspectos Rousseff ha reexaminado algunas de estas decisiones, como por ejemplo ha postergado una decisión del caza para Brasil.

59 SOARES, Susana. Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro. Estudios Avanzados. Santiago (12): 43-52. Instituto de Estudios Avanzados, Santiago de Chile, diciembre, 2009.

60 AYLLÓN, pp. 4. *Op. cit.*

de las relaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR, ya que Brasil se mostraba como interlocutor mundial de este último. Específicamente esta enemistad se materializó por la dicotomía respecto a las posturas sobre subsidios a la agricultura, reducción de ayudas internas y la accesibilidad a los mercados. Por último, la cumbre de la Organización Mundial de Comercio (OMC) desarrollada en China en la segunda mitad de la década pasada, llevó a constantes conversaciones entre la diplomacia brasileña y representantes de la UE. La consideración de Brasil en este foro, junto al desarrollo de las Cumbres de Presidentes Latinoamericanos en Costa do Saúpe el año 2008⁶¹, consolidó las expectativas del gobierno de Lula da Silva, permitiéndole ser un interlocutor válido y legítimo del continente para el resto del mundo y, en especial, comenzar una política exterior con múltiples aristas.

Junto con el desarrollo de un fuerte multilateralismo, las pretensiones brasileñas han buscado un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (tema a profundizar posteriormente) y a liderar la formación de UNASUR junto al Consejo de Defensa Sudamericano. Estos últimos organismos en específico, buscan un cambio de imagen de América del Sur respecto al mundo, lo cual también agrega a Brasil como un nuevo referente que lidera las gestiones realizadas, estableciendo al país en el estatus pretendido.

De esta forma el multilateralismo en la Administración de Lula contiene dos elementos. Comienza por un aspecto simbólico como la lucha contra el hambre, pero luego se concentra en un aspecto político-económico centrado en la participación de organismos y foros de interés internacional⁶², lo que se complementa con la aspiración a estar dentro de los focos tomadores de decisión a nivel mundial⁶³.

Las expectativas respecto al desempeño en la Administración de Dilma Rousseff no se distancian de las gestiones realizadas por Lula da Silva, especialmente en el desarrollo de un fuerte multilateralismo la principal función del gobierno actual radica en la consolidación de la posición mundial de Brasil.

61 MALAMUD, p. 5. *Op. cit.*

62 Un Estado partícipe de las decisiones de carácter internacional requiere de un nivel alto de estabilidad y certidumbre en materia interna, lo cual le permite discutir problemáticas de carácter mundial, reconociendo una compleja agenda gubernamental, estando el aspecto internacional y nacional bajo un balance relativo.

63 DUARTE & TRINDADE, p. 94. *Op. cit.*

La afirmación anterior se respalda sobre la agenda internacional de la Presidenta, la cual, en el momento de asumir el cargo, procedió al desarrollo de visitas protocolares a nivel local y mundial, dejando en evidencia la disposición del gobierno frente al plano multilateral desarrollado. Otro hecho importante de análisis fue la visita en 2011 de Barack Obama, durante la cual sostuvo reuniones de equipo multidisciplinarios con el gobierno de Brasil, específicamente en materia económica y política, siendo un precedente de estas la posición de Rousseff en reconocer que este acercamiento de Estados Unidos al continente lo podría llevar a ser un “socio importantísimo”⁶⁴, buscando una asociación estratégica con la superpotencia sobre la base que el país tiene una condición diferente a los demás pares en el resto del mundo. En todo caso eso no impide controversias: por ejemplo sus diferencias respecto del trato con Cuba en el sistema interamericano, las suspicacias por la falta de jerarquía protocolar a una visita de Rousseff a Washington, o la determinación de no adquirir 20 aeronaves de entrenamiento militar a Embraer en abril de 2012, interpretadas por las fuentes diplomáticas de Brasilia como gestos decepcionantes del Departamento de Estado.

De esta forma, Rousseff reconoce una proyección positiva en las relaciones con la superpotencia, pero este nuevo marco se desarrolla bajo un contexto diferente a la década pasada, ya que existe un consenso en que Estados Unidos ha demostrado una enorme debilidad para ejercer influencia para la región. Finalmente tanto Obama como la Administración Bush habían dado a conocer su interés en reconocer focos diferenciados en el diálogo con las Américas, y dentro de este, Brasil disfruta de un trato nominalmente diferente acorde a su nuevo rol de potencia relevante en la región.

¿Brasil, nuevo interlocutor global?

Ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es una aspiración que ostenta Brasil desde la política exterior de Henrique Cardoso, pero que quedó como tarea pendiente para Rousseff.

Dado que Brasil esgrime que su influencia en el mundo tiene como marco el multilateralismo, su aspiración a un sillón en el Consejo de Seguridad se justifica tanto como una representación de Latinoamérica como una forma de generar las *reglas escritas* del mundo de las que nos hablaba Raymond Aron. La primera

64 Infolatam, edición digital 17 de marzo de 2011, disponible en <http://www.infolatam.com/2011/03/17/Brasil-puede-ser-un-socio-importantisimo-de-EE.-UU.-dice-Rousseff/> Visitado el lunes 28 de marzo de 2011, a las 23:31 hrs.

cuestión es que no solo Brasil sino otras potencias del mundo (China, India, Rusia, Sudáfrica) comparten esta idea, y quieren distribuir el poder de forma más prorrateada que en base al eje noratlántico que también se expresa en la OTAN y el G8⁶⁵.

El sillón permanente dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sería en este sentido el complemento al rol que ya juega como economía emergente en el G20. Si bien encontró oposición en Estados Unidos y China Popular, obtuvo grandes avances, de momento que logró el apoyo de Francia, Reino Unido, Rusia y España⁶⁶. El apoyo transversal que consiguió de diferentes potencias medias le permitió a Brasil consolidarse igualmente como un actor de importancia en el sistema político internacional que se relaciona con el *estrato superior* de la estructura de poder mundial. Dicho de otra forma, Brasil dejó de ser un actor local o regional, pasando a tener intereses de carácter mundial, aunque con limitaciones en forma de cautelar con recursos estos fines. Provisoriamente Brasil fue designado miembro no permanente entre 2010 y 2011.

Para el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, la necesidad de Naciones Unidas de mayor legitimidad en las decisiones de su Consejo de Seguridad, están rubricadas por querer oír otras voces. En 2011 estas fueron visibles respecto de la voluntad de mediar en el conflicto en Libia. De todas maneras, la emergencia de los nuevos poderes no ha sido rubricada por los hegemones actuales –China Popular y Estados Unidos– y eso deja en suspenso el objetivo de un sillón.

Es claro que desde Cardoso, Brasil inició su propia transición al interior de la clase media de las potencias para acceder a la categoría de potencia media. Esta afirmación se respalda en el desarrollo de relaciones constantes con los Estados pertenecientes al nivel superior de la escala jerárquica. La política exterior brasileña ha tomado conciencia que el salto de una potencia regional y una media radica en el ámbito sectorial, por tanto, la externalización y el trabajo en bloque junto con otros países con aspiraciones similares (como el BRIC) proyecta a Brasil más allá de lo regional y lo coloca en la interlocución de las grandes potencias.

Por ello, no basta con decir que Brasil ha sido y fue una potencia regional, ya que el punto es que actualmente es una potencia media, porque su represen-

65 ROCHA & MORALES, p. 5. *Op. cit.*

66 DUARTE & TRINDADE, p. 98. *Op. cit.*

tación de intereses lo llevan a ser un actor global, ya sea en relación con grandes y superpotencias, como también con los principales órganos multilaterales del mundo. Aspectos que una potencia regional no los puede ejercer.

Por contraste, Brasil se ha proyectado con paso firme en África y ha desarrollado mecanismos propios del poder político y militar de modo significativo; este último punto es relevante, ya que anteriormente no había podido desarrollar el dominio (relacionado directamente con el *hard power*) y por tanto la relación con la primacía desarrollada no era equilibrada, aspecto el cual en la actualidad sí ejerce generando hegemonía a nivel regional e influencia a nivel extrarregional.

Conclusiones

Aplicando el concepto planteado en el caso de Brasil, al interior de esta clase media de los Estados, podemos afirmar que se define como potencia media. Esta afirmación se respalda en el desarrollo de relaciones constantes con los Estados pertenecientes al nivel *superior* de la escala jerárquica. La política exterior brasileña opera mediante la externalización y su trabajo en bloque junto con otros países con aspiraciones similares (el BRIC/BRICS) que lleva su actuación más allá de la región, y también guarda un área de influencia propia (América del Sur y África).

En este sentido, el pasado de Brasil como potencia regional no es explicativo de su actual comportamiento. En ese momento utilizaba su desproporción con los demás países como una cuestión de equilibrio y una interlocución con los eslabones *inferiores* del sistema internacional. Además, lo propio de una potencia regional es tener un marco geográfico acotado de acción. Actualmente Brasil excede esos márgenes de acción pues tiene liderazgo en América del Sur –ha tratado pero no exitosamente de extenderse hasta Centroamérica– e intereses inmediatos en África, y más lejanos en los asuntos del Medio Oriente.

En referencia a los segundos conceptos tratados por Bull, el *dominio* es el tema más desarrollado desde el gobierno de Lula, dado el énfasis por la disuasión. En cuanto a la *primacía* esta fue una fórmula característica de la política exterior brasileña –siempre dialogante y en búsqueda de relaciones privilegiadas con diversos actores–, que trata de consolidar la influencia particular de Brasil sobre los restantes. Como resultado de ambos, ejerce sobre dos sectores geográficos diversos –América del Sur y el África lusoparlante– una *hegemonía*. Con todo, no siempre le ha acompañado el éxito, así por ejemplo Brasil, tradicio-

nalmente ausente de Centroamérica, se inmiscuyó exitosamente en Haití pero infructuosamente en la crisis de Honduras, y a pesar de su presión no consiguió revertir el proceso político interno. Si este cambió posteriormente, Brasil no tuvo en ello tampoco un rol relevante. Estados Unidos que le había reconocido a Brasil autonomía en la solución de asuntos latinoamericanos, no lo hizo respecto a la extensión de su influencia a esa otra área de las Américas.

Ciertamente no estamos hablando de una hegemonía absoluta, total ni ilimitada en recursos y aspiraciones. En lo interno, porque Brasil desea ser potencia media o mayor, pero en ningún caso se ha planteado ser un hegemón en el sistema. En lo externo uno de los obstáculos es la influencia estadounidense en la región, que explica por qué no fue capaz de imponerse sobre el débil Honduras. Precisamente porque Brasil siendo una potencia en ascenso y al tener debilidades estructurales necesita el poder transferido voluntariamente por la región para su interlocución superior. Para ello utiliza la atracción –el concepto de Brasil *potencia pacífica*– como forma de no presentar conflictividad en su actuación, y despliega gradualmente la coacción para establecer mediante su política de defensa una autonomía que todavía está hoy alejada en su dependencia tecnológica y económica, pero que se ve como objetivo razonable de solucionar en un mediano plazo.

En cuanto a Chile, las relaciones con Brasil son desde hace décadas amistosas y formales, marcadas por las asimetrías de poder entre ambas. Para Chile ha sido un axioma de parte de su política exterior tradicional que “cuando le iba a bien a Brasil, también lo era para Chile”. Pero ese aserto estaba pensado desde la noción de equilibrio de poder en la región, que hoy ya no rige. En la actualidad, la interlocución regional y el liderazgo de Brasil no son discutidos, pero la existencia de intereses nacionales divergentes será, en mediano plazo, un tema más importante que ahora en la medida que la lejanía geográfica de Brasil se convierta en cercanía geoestratégica.

Fuentes primarias

MINISTERIO DE DEFENSA DEL BRASIL. Estrategia Nacional de Defensa. Paz y seguridad para Brasil. Ministerio de Defensa, Gobierno de Brasil. 1ª edición, 2008. Disponible en www.defesa.gov.br

Bibliografía

ASTUDILLO Chávez, Walter (Coronel). Los Procesos de Cambios en las Fuerzas Armadas de América del Sur y la Seguridad Hemisférica. Washington, D.C. / Universidad del Salvador, Buenos Aires / Washington, D.C., Colegio Interamericano de Defensa, mayo, 12 de 2008; <http://library.jid.org/en/thesis/Class47/Astudillo.pdf>

ATLAS comparativo de la defensa en América Latina: edición 2007. Marcela Donadio y María de La Paz Tibiletti; coordinado por Marcela Donadio. Buenos Aires, Ser en el 2000, 1ª edición, 2007. http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3896-001_g.pdf

AYLLÓN, Bruno. La política Exterior del Gobierno de Lula y las Relaciones de Brasil con la Unión Europea. Madrid, Real Instituto Elcano. 2006.

BERNAL-MEZA, Raúl. Cambios y Continuidades en la Política Exterior Brasileña. *Lateinamerika Analysen Hamburg* (13): 69-94, 2006.

BRASIL se convirtió en la séptima economía del mundo. *La Nación.com*, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1354575-brasil-se-convirtio-en-la-septima-economia-del-mundo>, revisado el 03/03/2011, a las 18:11 hrs.

BULL, Hedley. *La Sociedad Anárquica. Un Estudio Sobre el Orden en la Política Mundial*. Madrid. Catarata, 2005.

CABRAL, Julio. MAIS perto do submarino Brasil. 10.10.2011, en <http://planobrasil.com/2011/10/10/mais-perto-do-submarino-nuclear>

CALDUCH, Rafael. *Relaciones Internacionales*. Madrid, España. Ediciones Ciencias Sociales. 1991.

CALLE, Fabián. La nueva política de Defensa de Brasil. CADAL (Centro para la Apertura y Desarrollo de América Latina), 17 de agosto de 2005; http://www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_notas=977

DE ONIS, Juan. Brazil's Big Moment. *Foreign Affairs*. New York: (87, 6) Nov/Dec 2008. 13 pp. Consultado en: <http://proquest.umi.com/pqdlink?did=1581257991&sid=1&Fmt=3&clientId=42864&RT=309&VName=PQD>

- DUARTE & TRINDADE. Política exterior Brasileña: Nuevos y Viejos Caminos en los Aspectos Institucionales, en la Práctica del Multilateralismo y en la Política para el Sur”. Revista de Ciencia Política (28,2): 77-106, 2008.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. La Política de defensa brasileña: diagnósticos, propuestas y perspectivas para la cooperación regional. Policy Paper (10), Programa de Cooperación en Seguridad Regional; http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3336_g.pdf
- GARAY Vera, Cristián. Las Políticas de Defensa Nacional en el MERCOSUR y Asociados, Historia, Procesos, Tendencias 1990-2000. Santiago de Chile, Universidad de Santiago de Chile, Doctorado en Estudios Americanos, 2003.
- GARAY Vera, Cristián. La emergencia de Brasil en el contexto geoestratégico regional. En STANGANELLI, Isabel. Seguridad y defensa en el Cono Sur. Mendoza (Argentina). Editorial Caviar Blue S. A. 2004. pp. 253-282.
- GARAY Vera, Cristián. Control Internacional del Ambiente y América del Sur. Política y Estrategia. Santiago de Chile (109): 97-113, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicas (ANEPE), enero-marzo 2008.
- GOSMAN, “Las cuatro potencias del BRIC piden una solución diplomática para Irán”, Clarín.com, 16.04.2010, http://edant.clarin.com/diario/2010/04/16/el_mundo/i-02181770.htm
- GRASA, Rafael. “La Política Exterior de Brasil Durante el Primer Año de Presidencia de Lula: Un Marco Para el Análisis Futuro”. Revista CIDOB d’Afers Internacionals. Barcelona (65): 95-109, 2004.
- HANDEL, Michael. The Weak States in the International System. Routledge, 2th edition. 1990.
- HERNÁNDEZ, Diego. Brasil Potencia Media: Hard y Soft Power en su Programa de Política Exterior. Tesina (Licenciatura en Ciencias Políticas). Santiago, Chile, Universidad Central de Chile, 2011.
- HOLBRAAD, Carsten. Las Potencias Medias en la Política Internacional. México. FCE. 1989.
- LULA aprueba plan de estrategia militar para defender la Amazonía y el petróleo”, Yvke Mundial, 24.08.2009, 2:38 PM, <HTTP://WWW.RADIOMUNDIAL.COM.VE/YVKE/NOTICIA.PHP?30993>
- MALAMUD, Carlos. Las Cuatro Cumbres de Presidentes Latinoamericanos y el Liderazgo Brasileño. Documentos de Trabajo Madrid (3/2009), Real Instituto Elcano. 2009.

- MARANHAO, Luiz Carlos. O que muda e o que não muda na política externa com Dilma. Versus. Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ. Rio de Janeiro (II, 6) 11-16 Universidade do Federal de Rio de Janeiro, 2011.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a fronteira norte: política e estratégia. Estudios Avanzados. Santiago (12): 75-104, Instituto de Estudios Avanzados, diciembre, 2009.
- MULTINACIONALES brasileñas se consolidan en el mercado global”, artículo de ABECEB.COM, disponible en: <http://www.abeceb.com/noticia.php?idNoticia=144011>, visitado el 04/03/2011, a las 15:40 Hrs.
- NYE, Joseph. La Paradoja del Poder Norteamericano. Madrid. Taurus. 2002.
- NYE, Joseph. Soft Power. The Means To Succes in World Politcs. Public Affairs. New York. 2004.
- OHANESSIAN, Fernando. La seguridad subregional (Sudamericana) en el siglo XXI. **Colección** (12): 205-228, Pontificia Universidad Católica Argentina: Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2001. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=2329157>
- ORTIZ Sarkis, Miguel. México en la estructura de poder latinoamericana: Una aproximación desde el concepto de potencias medias. Pléyade, México (III, 5): Centro de Análisis e Investigación Política, 2010.
- ORTIZ Sarkis, Miguel y ARANCIBIA, Daniel, La competencia que no puede ser: Brasil, México y el liderazgo de América Latina. Política y Estrategia. Santiago (117), 2011.
- PALOU, Jordi. El Concepto de Potencia Media. Los Casos de España y México. Afers Internacionals. Barcelona (26): 7-35, 1993.
- PÉREZ GIL, Luis. El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales. Revista de Estudios Internacionales. Santiago, (XXXII, 127): 69-85, 1999.
- RAPOPORT, Mario. La estrategia Internacional de Brasil: Intereses y Política. Revista Electrónica Meridiano. Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais (47). Disponible en: <http://meridiano47.info/2008/08/14/la-estrategia-internacional-de-brasil-intereses-y-politica-por-mario-rapoport/>

ROCHA, Alberto y MORALES, Daniel. "Potencias Medias Regionales en el Sistema Político Internacional. Aportes Teóricos y Estado de la Cuestión en el Contexto de la Guerra Fría (primera parte)". Revista semestral del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara. Guadalajara (2, 3), 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. La Defensa en la Política Exterior del Brasil: El Consejo Suramericano y la Estrategia Nacional de Defensa. Documento de Trabajo. Madrid (50/2009), Real Instituto Elcano. 2009.

SOARES, Susana. Diplomacia cultural & diplomacia militar: o caso brasileiro. Estudios Avanzados. Santiago (12): 43-52, Instituto de Estudios Avanzados, diciembre 2009.

SOTO SILVA, Julio. La defensa nacional de la "A" a la "Z". "Algunas definiciones y conceptos, ANEPE. Santiago de Chile. Disponible en:

http://www.anepe.cl/anepeV3/articulos/PDF/LA_DEFENSA_NACIONA_DE_LA_A_a_la_Z.pdf

TURZI, Mariano. ¿Qué importancia tiene el BRIC? Estudios Internacionales. Santiago (XLIII, 168): 87-114, Universidad de Chile, 2011.

Sitios Web:

DEFESA.NET. *Defesa@Net: O mais importante website especializado em Defesa Estratégia e Inteligência da América Latina*: <http://www.defesanet.com.br/>

RESDAL, Red de Seguridad y Defensa de América Latina; <http://www.resdal.org/>
Y

<http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-docs.html>

CLAVES GEOPOLÍTICAS EN TORNO AL CONFLICTO DEL ATLÁNTICO SUR[∞]

IVÁN WITKER BARRA*

RESUMEN

La escalada del conflicto en Atlántico sur ha redefinido la naturaleza del mismo. Tres claves geopolíticas ayudan a comprender de forma integral lo que hoy ocurre en esa zona del planeta: lucha por recursos naturales (especialmente petróleo y riqueza ictiológica en menor medida), proyección antártica y control efectivo de los espacios territorial, aéreo y marítimo de las islas. La escalada del conflicto ofrece una extraordinaria singularidad, el enfrentamiento de dos orbis pictus enteramente diferenciados. Por un lado, el ejercicio del poder según se ha entendido históricamente, con capacidades políticas, diplomáticas y militares por el lado británico, y la opción argentina por una política exterior y de defensa de carácter pacifista. La larga falta de inversión en el sector Defensa invitan a preguntarse si tal opción es por necesidad o por convicción.

Palabras clave: seguridad internacional - geopolítica - Falkland – Malvinas

GEOPOLITICAL CLUES AROUND THE CONFLICT OF THE SOUTH ATLANTIC

ABSTRACT

The escalation of the conflict in the South Atlantic has redefined its nature. Three geopolitical clues help to comprehensively understand what is happening at present in that part of the planet: the fight for natural resources (especially oil and secondly, ichthyologic wealth),

* Cientista político, periodista por la Universidad de Chile, PhD por la Karlova Univerzita, Praga, República Checa, graduado del CHDS/NDU, Washington DC. Durante 20 años fue analista de asuntos latinoamericanos de BBC World Service. Autor de innumerables textos sobre terrorismo, seguridad internacional y conflictividad. Profesor de Relaciones Internacionales en la ANEPE y la Universidad Alberto Hurtado. Chile. ivan.witker@yahoo.de

[∞] Fecha de recepción: 020412
Fecha de aceptación: 200412

Antarctic projection and effective land, air and maritime control over the islands. The escalation of the conflict offers an extraordinary peculiarity: the confrontation of the two orbis pictus entirely differentiated. On the one hand, the exercise of power as it has been historically understood, with political, diplomatic and military capabilities on the British side, and on the other, the Argentinean option for a pacifist foreign and defense policy. The long absence of investment in the Defense sector points at the question of whether this is a need or a conviction.

Key words: *International defense, geopolitics, Falklands - Malvinas*

Introducción

La “Guerra de los 73 días” ocurrida en 1982 entre Argentina y el Reino Unido ha derivado en un conflicto enteramente nuevo, generándose un escenario que ni el Presidente argentino, el general Leopoldo Fortunato Galtieri ni la primera ministra británica Margaret Thatcher pudieron visualizar en su tiempo. La guerra de entonces ha devenido en un conflicto de intensidad variable, pero dotado de una poderosa carga simbólica. Aún más, el rasgo central del renovado conflicto es que los contornos y trasfondos, tanto del diseño reivindicativo de la mandataria Cristina Fernández, como de la línea reactiva escogida por el primer ministro David Cameron, dejan al descubierto que las prioridades geopolíticas de cada uno de los contendientes son las claves fundamentales para entender la naturaleza del nuevo *momentum* que vive esta disputa.

Esto no significa que durante la guerra de 1982 los elementos geopolíticos hayan estado ausentes y que se hubiese tratado de una acción bélica focalizada en respuesta a una aventura. No. En 1982 también hubo elementos geopolíticos destacables. El más visible correspondió a ese extraño apoyo de la Unión Soviética y Cuba a la invasión lanzada por Galtieri. Inmerso en la Guerra Fría, donde prácticamente en todos los conflictos se divisaba una raíz, o al menos una buena cantidad de ramas, teñidas por la ideología, el conflicto armado británico-argentino parecía un suceso extemporáneo, fuera de época y espacio. Pero no. Fueron las masivas ventas de granos y carnes argentinas a la URSS (cuya escasez agobiaba ya a la entonces superpotencia), las que motivaron esos extraños alineamientos geopolíticos e hicieron evanescentes las consideraciones ideológicas.

La escalada actual, para muchos especialistas algo sorprendente, deja al descubierto las nuevas variables geopolíticas. Sin embargo, la dispersión de antecedentes y algunas singularidades tienden un ligero manto dificultando su

sistematización. El presente trabajo es un esfuerzo que apunta a identificar e interpretar dichas variables geopolíticas¹, recurriendo a un muy vasto conjunto de fuentes secundarias. Se busca también reflexionar sobre las consecuencias que de este conflicto pueden derivar. Dicha reflexión tiene presente el reconocido axioma del general Cañas Montalva: “la geopolítica investiga los imperativos políticos –incluso lo militar, económico y lo social– como base a la orientación del Estado [...en otras palabras...] las armas geográficas para la acción política”². La conclusión apunta a ratificar que, sin estas, no es posible comprender la verdadera naturaleza de este conflicto.

La escalada: factores y claves

Mirada con prisma geopolítico, la escalada es susceptible de categorizar en tres fases de desarrollo, una de corto plazo, que se vive en estos momentos, y otras futuras con horizontes mediano y lejano, respectivamente.

En esta primera fase, Argentina se ha planteado como objetivo central impregnar su demanda de un simbolismo dotado de la máxima carga de emotividad. Y ha escogido para su consecución dos rutas de carácter diplomático³. Por un lado, transformando su causa en *casus belli* común de todos los latinoamericanos, tanto a nivel de gobierno como de ciudadanía, basado en una idea abstracta –y épica– que acentúe las características de residuo colonial observables en la presencia británica en las islas, a sabiendas que colonialismo e imperio han devenido en términos suficientemente peyorativos. Por otro, optimizando el trabajo en los foros multilaterales. En su esfuerzo, diríamos *ad nauseam*, por “ganar mentes y corazones” de los latinoamericanos, apelarán, ante todo, a una cuestión obvia a primera vista, como la proximidad geográfica con las islas (a solo 300 millas de la costa argentina). El titular de Defensa, Arturo Puricelli, definió las líneas argumentativas: énfasis en la importancia del archi-

1 Desde el punto de vista metodológico, un texto guía es el clásico de Michael Klare *Resource wars. The new global landscape of global conflict*. En él analiza diversas fuentes de potenciales conflictos según el estado del arte en materia de prospecciones a la fecha de edición. Sostiene que la disponibilidad y aprovisionamiento de recursos energéticos, como el petróleo, gas, uranio y otros, han ido adquiriendo centralidad en las decisiones políticas de los Estados. Dada la escasez creciente de petróleo y gas que, a diferencia de las existencias de carbón, no se encuentran repartidas de manera uniforme por el planeta, y las altas tensiones que se vive en las regiones del mundo con mayores reservas, particularmente en Oriente Medio, gobiernos y empresas están privilegiando la búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento en el mundo.

2 Cañas Montalva, Ramón, *Geopolítica oceánica y austral*, p.45.

3 Aunque no forma parte de este trabajo el análisis del fortalecimiento del nacionalismo, destacamos, solo con fines ilustrativos, algunas medidas adoptadas por la administración *cristinista*: a) cambiar la denominación del torneo de Primera División de Fútbol por “Crucero General Belgrano”, b) la quema de banderas británicas propiciadas por el grupo político *La Cámpora*, liderado por el hijo de la mandataria, c) manifestaciones en las afueras de la embajada británica en Bs.As. promovidas también por *La Cámpora*.

piélago para el eje bioceánico y la depredación que estarían sufriendo los recursos naturales argentinos⁴. En sus aspectos más ríspidos, durante esta primera fase, la Administración *cristinista* buscará elevar al máximo el costo de mantener esta “colonia”. Eso explica las acciones en ejecución: prohibición de amarre en puertos de Argentina y, posteriormente de Brasil, Uruguay, Chile y otros países del Mercosur, aislamiento logístico de las islas y propuesta de prohibición de la conexión aérea. El reforzamiento del simbolismo debería permitir un avance hacia la siguiente fase, que, de acuerdo a las previsiones *cristinistas*, debería caracterizarse por conseguir que los británicos se sienten a una mesa de diálogo directo. El objetivo final, planteado para la tercera y definitiva fase es obtener una negociación que incluya concesiones “satisfactorias”.

Por su parte, los británicos privilegian la creación de un ambiente insular de alta seguridad con un importante componente militar y se apoyan en la preeminencia de sus títulos históricos sobre las islas⁵. Es dable suponer que

4 “MALVINAS es una causa sudamericana”, DEF, s.p.

5 Uno de los trabajos más exhaustivos con apreciaciones históricas y jurídicas neutrales sobre la disputa es el correspondiente a COCONI, Luciana *¿Islas Malvinas o Falkland Islands?. La cuestión de la soberanía sobre las islas del Atlántico sur*. Sobre los títulos históricos parece pertinente citar parte de una columna de opinión de BARRÉ, León “Zoologías cristinistas”, *El Mostrador*, s.p. “Los títulos dan la razón a ambas partes pues dependen del concepto jurídico imperante en cada país. En la América post-Independencia se reconoció el principio *uti possedetis juris* (poseer lo que se había poseído) lo que deja a la documentación española como punto de partida. Para los británicos, la soberanía se ejerce con la ocupación efectiva, y estas islas, al llegar ellos allí, estaban sin población. Por lo tanto, *res nullius*. Gran Bretaña fue el segundo país en tener un asentamiento estable ahí, entre 1766 y 1774, y luego las abandonó. El primero fue Francia con Antoine de Bougainville en 1763, que le dio el nombre a las islas y al primer poblado, Port Louis, pero los 150 franceses abandonaron las islas al cabo de dos años y renació la disputa entre británicos y españoles, a la cual se puso término en 1790 cuando ambos firman la Nootka Sound Convention que llevó a los españoles a reconocer la costa oeste de Canadá como británica (por esta razón esa provincia se llama British Columbia) y a los británicos a reconocer las islas de la costa patagónica como española. Por lo tanto —como dice Carlos Escudé— es falaz argüir continuidad jurídica entre el estado virreinal y el estado de Buenos Ayres, ni menos derechos sucesorios sobre las Malvinas. Buenos Ayres emergió *de facto* sobre lo que pudo conquistar. Nada más. Muchos son los autores que fundamentan la ausencia total de los límites sur de Buenos Ayres. Por eso, al retirarse España en 1811, las islas quedaron sin dueños ni habitantes. Hubo escasos y fallidos intentos de Buenos Ayres por hacerse con las islas tras 1811. Hubo uno, inmediatamente ocurrida la declaración de Independencia, cuando se mandató a un grupo de aventureros para tal efecto. El grupo estaba compuesto por franceses más un par de criollos, un pirata estadounidense, otro británico y un jamaíquino. En 1820 mandató a un pirata estadounidense, Danny Jewett, quien rápidamente las abandonó, se cambió de bando (trabajó para los británicos), después para los brasileños, y luego volvió a Buenos Aires. Luego mandataron al aventurero francés Louis Vernet y al criollo Jorge Pacheco, quienes también abandonaron las islas. Por lo tanto, lo que ocurrió en 1833 fue una usurpación británica no contra Argentina (que no existía en esa época) sino contra Buenos Ayres, cuya soberanía podría entenderse como legal mas sin derechos sucesorios, sino por haber llegado primero a una tierra sin dueño y sin habitantes. El problema es que no supo ni mantener ni poblar las islas. Luego, viene un larguísimo e inexplicable abandono diplomático de parte de Argentina, sin que se sepa si en ese lapso pretendía recuperarlas. Fue un olvido total hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Suena muy raro que Argentina no haya reclamado estas islas, con la gran vehemencia de Galtieri y de Cristina, cuando eran potencia, a fines del siglo XIX o a inicios del XX”. Barré omite un antecedente relevante que es la oferta hecha por Rosas al banco británico Baring Brothers en 1842 que conminaba a Buenos Aires a pagar un empréstito de 1828, para saldarlo mediante la cesión de las islas en cuestión, asunto rechazado por los británicos por considerar que estas ya estaban en calidad de confiscadas. Ver “En búsqueda de principios estratégicos coherentes” de José Bilbao Richter.

sacarán a luz el abandono en que Buenos Aires tuvo a estas islas durante gran parte del siglo XX⁶. De modo marginal irán planteando cuestiones irritantes para los argentinos, como es la petición del pago de un crédito por US\$ 45 millones otorgado a Buenos Aires en los 70 y que fue utilizado por el gobierno militar de la época para comprar armas ocupadas durante la guerra⁷.

El prisma geopolítico permite distinguir, adicionalmente, cuatro factores relevantes para comprender la complejidad que tiene la posición argentina, a saber:

- a. inviabilidad del uso del instrumento militar por falta total de inversiones en el sector durante décadas. Cabe destacar que el presupuesto de Defensa es el más bajo de la historia en su relación al PIB, disminuyendo de 3,1% en 1983, es decir, después de la “Guerra de los 73 Días” a 0,81% en la actualidad⁸. La obsolescencia del material bélico argentino especialmente de la Fuerza Aérea hace impensable e impracticable una decisión de este tipo. Este factor actúa como elemento singularizador; aunque escale peligrosamente no hay bases objetivas para un nuevo choque militar.
- b. falta de un ambiente ciudadano que favorezca una solución militar, lo cual es observable en un bajo nivel de alistamiento para un emprendimiento de tales características especialmente debido a lo imprevisible del resultado y a que una adhesión extrema a la causa *malvinista* difícilmente encuentre eco entre las generaciones más jóvenes de argentinos⁹.

6 Sobre el abandono argentino de las islas es ilustrativa la columna de FRAGA, Rosendo “Malvinas: pasado y futuro”, *Nueva Mayoría*, s.p.: “Una mirada retrospectiva a los dos siglos de historia argentina muestra que la cuestión Malvinas no ocupó un lugar relevante en la agenda política durante los primeros ciento cincuenta años. El líder más relevante de la Argentina conservadora, Julio A. Roca, se limitó como sus antecesores a realizar el reclamo diplomático anual. Lo mismo sucedió en las dos presidencias de Hipólito Yrigoyen, al igual que en las dos primeras de Juan D. Perón. El interés por el tema comienza en la segunda mitad de los años sesenta. Cabe señalar que el canciller argentino que impulsa la primera ley que hace referencia al reclamo por Malvinas en 1967 es Nicanor Costa Méndez –un hombre caracterizado del nacionalismo argentino no peronista–, y el mismo que quince años después dirige las relaciones exteriores durante la guerra por las islas”.

7 Reclamo británico, DEF, s.p.

8 Datos en FRAGA, Rosendo, “¿Hay un rearme argentino?”, *Nueva Mayoría*, s.p. Analiza un documento elaborado por el diputado Claudio Lozano del Frente Amplio Progresista, donde se señala que si Argentina quisiera recuperar el terreno perdido en materia de equipamiento militar debería priorizar la adquisición de submarinos y de lanchas multipropósito y radarizar la Patagonia. El gobierno británico comparte esta apreciación. En entrevista al diario *The Times*, el ministro de Defensa, Phillip Hammond recordó que Argentina no ha comprado un avión desde 1982 y que mantiene en operaciones sus viejos Mirage sin capacidad para intervenir militarmente en las islas, DEF “Argentina no es amenaza militar” s.p.

9 BRILEY, Harold “Yes, they have not bananas (in Falkland and in Buenos Aires)”, s.p. Briley es un veterano reportero de la BBC, ya jubilado, que cubrió la guerra en 1982.

- c. opción de la elite argentina por una política exterior y de defensa *pacifista*, que confirma la hipótesis subordinada (al otorgar el carácter de convicción) de no utilización del instrumento militar¹⁰.
- d. ausencia total del factor sorpresa, tan determinante en la aventura de 1982 bajo el errado supuesto de que Gran Bretaña no reaccionaría militarmente y que había condiciones “objetivas” para que se repitiera aquello que en los estudios internacionales se conoce como *episodio Goa, 1961*¹¹.

Para entender los efectos sinérgicos que tienen estos cuatro factores, corresponde adentrarse enteramente en las claves geopolíticas de la escalada, las cuales, además, explican por qué recién hacia el mediano y largo plazo esta disputa irá visibilizando los contornos y trasfondos de los intereses en juego.

La clave geopolítica número uno se llama recursos naturales

Eje central es la existencia de yacimientos petrolíferos y la posibilidad tecnológica, inexistente en los 80, de explotarlos de manera rentable. Este eje central tiene en su vértice otro elemento ausente en 1982, un Brasil poseedor de uno de los mantos petrolíferos más grandes del mundo y que pone a ese país en una posición muy expectante en el mercado mundial de los hidrocarburos, así como también, aunque en menor medida por ahora, la positiva impresión que han dejado las prospecciones costa afuera de Uruguay, que están ejecutando empresas británicas. Un eje secundario, pero no menor, en lo relacionado con la relevancia de los recursos naturales, es la riqueza ictiológica de la zona adyacente, la cual, poco a poco, se ha ido situando en un lugar preponderante en la vida económica de los habitantes de las islas e interesando a empresas de no pocos países a participar en tan floreciente negocio¹².

10 ESCUDÉ, Carlos, enumera hitos que fundamentan su hipótesis: reducción del presupuesto militar casi al mínimo necesario para gastos corrientes, reducción casi al mínimo de compras militares, eliminación del servicio militar obligatorio, desmantelamiento (sic) de la industria de armamentos, desmantelamiento de proyecto balístico Cóndor II desarrollado en los 80 en sociedad con Irak, adhesión al régimen de control de tecnologías misilísticas, adhesión al TNP y al Tratado de Tlatelolco, *Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI*, p. 5.

11 Portugal decidió no actuar cuando 30 mil soldados indios se tomaron, subrepticamente, el 18 de diciembre de 1961, la ciudad de Goa, último bastión colonial lusitano en el subcontinente. El gobernador portugués general Vassalo e Silva se rindió sin presentar combate y Lisboa optó por retirarse de la zona sin mayores explicaciones. Ver SPRUYT, Hendrix, p.199. Una interesante reflexión con una importante cantidad de datos sobre la visión de los militares argentinos respecto a las islas durante los años 60 y su plan, basado en la lógica de Goa 61, de tomar el control de la isla y deportar a sus habitantes vía Uruguay, en COX, Robert “Put the Islanders first: key to the Malvinas/Falkland dispute”.

12 Como advertencia conceptual se señala que para referirse al problema en su conjunto se ha optado por las nociones neutras de “Atlántico sur” o “disputa británico-argentina”, mientras que para referirse a alguna cuestión específica desde la perspectiva argentina se utiliza “Malvinas”, y en el caso desde la óptica británica, “Falkland”. Igualmente, dentro de lo posible se privilegia la expresión “isleños” por sobre la de *kelpers*.

En efecto, el *revival* del interés argentino por las islas se produce en 2010 de forma coetánea a las primeras confirmaciones de existencias de petróleo susceptibles de ser explotadas en gran escala, y que empezaron a cambiar las apreciaciones sobre el valor comercial de las islas.

El proceso se inicia en 1993 con el interés de Shell y varias otras petroleras tras conocerse los primeros estudios geológicos del British Geological Survey, que advertían sobre las posibilidades de que 200.000 km² alrededor de las islas contuviesen petróleo. En 1996 surgen nuevas evidencias y el gobierno británico procede a licitar 19 áreas, otorgando licencias de exploración *off shore* a Shell, Amerada Hess, Rockhopper Exploration, Lasmo, Falklands Oil & Gas, International Petroleum Corporation y Desire Petroleum, entre otras. Varias de ellas se crearon *ex professo* para estas exploraciones, pero no todas tuvieron éxito y fueron retirándose producto de los elevados costos.

Sin embargo, desde 2008, gracias a nuevos estudios se visualizó la posibilidad teórica, de obtener 60 billones de barriles *off shore*, lo que significaba existencias potenciales superiores a las reservas que el Reino Unido tiene en el mar del Norte. Ahí se desató un renovado interés que alcanza un *peak* en febrero de 2010 cuando Londres autoriza a Desire, Falkland Oil y Rockhopper que realicen más prospecciones centrándose en la costa norte de las islas, el sector más promisorio. Tan solo un año más tarde, en septiembre de 2011, Rockhopper Exploration, una de las que más había invertido en las etapas previas, anunció que en las cuatro áreas adjudicadas, al norte de las islas, habría existencias superiores a los 400 mil millones de barriles, o sea 15% de las disponibilidades británicas en el mar del Norte. Confirmó los rumores que la explotación comenzará a más tardar en 2016, con cerca de 12 mil millones de barriles por día, y que alcanzará una cota de 120 mil barriles por día en 2018¹³.

Los pronósticos más favorables señalan que las islas podrían ubicarse entre los grandes exportadores del *oro negro* del mundo y que las reservas superarían en un 300% a las de la Argentina. Los *kelpers* pasarían a ser una de las poblaciones más ricas del planeta.

En la actualidad los 3.145 isleños disfrutan ya de US\$ 35 mil de ingreso *per capita* que los ubica en cuarto lugar en el mundo (únicamente por debajo de Qatar, Liechtenstein y Luxemburgo), pese a que se explican solo por dos actividades comerciales que, si bien no son las principales (la ganadería ovina

13 Información corporativa en <http://www.rockhoppercorporation.co.uk>

sigue siendo la más extendida con unas 500.000 cabezas de ganado ovino), son las que están generando mayores réditos: las licencias de pesca y el turismo, a través del recale de cruceros. Según datos del gobierno de las islas, compilados en el Economic Briefing & Forecast for the Falklands, entre 2009 y 2010, visitaron las islas 62.500 personas. Puesto de otro modo, desde el 2009 a la fecha ha habido un incremento del 200% de turistas¹⁴.

En tanto, el negocio de la pesca es inmensamente beneficioso para los isleños. Únicamente por concepto de licencias entregadas a terceros países por 30 y hasta 40 años, el Fisco en Port Stanley recauda sobre US\$ 70 millones. Los principales interesados en adquirir, aumentar e ir renovando estas licencias son los españoles, los taiwaneses y surcoreanos. Solamente de España hay 116 navíos con derechos. Si a esto se le suman beneficios adicionales a partir de las capturas (otros impuestos, participación en la comercialización, servicios y otros) la recaudación se eleva a cerca de los US\$ 1.600 millones (un octavo de los cuales se destina a financiar el ítem Defensa). La tendencia es tan positiva que las previsiones para el presente indican que el conjunto de beneficios a partir de la pesca rozará los US\$ 2 mil millones. En el mercado internacional, por ejemplo, cada vez son más apreciados el illex y el coligo, dos variedades de calamar por el que en Europa se llega a pagar hasta seis euros por kilo; sus capturas, solo hasta 1992, eran 10 veces mayores a las realizadas en la Zona Económica Exclusiva de Argentina¹⁵. A modo comparativo, en 1985, es decir poco después de la guerra, esta cantidad apenas se empujaba por sobre los US\$ 8 millones. Nuevamente, a modo de comparación, la pesca en Argentina alcanza 900 mil toneladas, en las islas poco más de 200 mil toneladas, con una tendencia al alza notoriamente superior. En definitiva, el potencial ictiológico en los 320 kms en torno a las islas es enorme, tanto en cantidad como en variedad de recursos.

Sin embargo, es la explotación del petróleo la que está aumentando la importancia geopolítica de las islas, estimándose que hacia el 2016 ese será por lejos el foco central de la disputa.

La tendencia al escalamiento se observa al ver la evolución cualitativa de esta variable, que se detalla en Anexo, que alcanza una primera cota máxima a inicios de 2010 cuando la empresa Argos Resources hace importantes anuncios, y una segunda a principios de 2011, cuando se instalan dos plataformas petroleras,

14 Información más detallada en sitio del gobierno isleño <http://www.falkland.gov.fk>

15 Más información sobre este punto en WURFGAFT, Romy, "La pesca, clave en el alto PIB per cápita de los habitantes de las Malvinas", *El Mundo*, s.p.

la *Ocean Guardian* y *Leiv Eriksson*, ambas de la Falkland Oil que, por la proximidad de sus operaciones con la costa argentina, causan el mayor escozor en la Casa Rosada y que desemboca en la dura reacción del canciller Héctor Timmerman. El alto funcionario de la administración *cristinista* indica que su país ha intentado disuadir “de forma pacífica” la ejecución de estas actividades en plataformas, agregando la posibilidad de “otra forma de interferencia”, con lo que coquetea por primera vez con el eventual uso del instrumento armado. Timmerman, también insinuó que bancos y sociedades de accionistas estarían actuando en complicidad, cuando no directamente “de mala fe”, y que sufrirían consecuencias¹⁶.

Los blancos hacia donde apuntan los dardos argentinos son los siguientes:

- a) *Desire Petroleum plc*. Empresa de gas y petróleo fundada en 1996 por antiguos ejecutivos de la Royal Dutch. En ese año comenzó sus tareas de prospección al participar como subcontratista de Rockhopper y FOGL. En tal condición fue la primera en comprobar existencias de gas y petróleo. Posteriormente, se adjudicó derechos en la cuenca del norte de las islas, tanto en *joint ventures* con la australiana Arcadia Energy como propios. Y más tarde se adjudicó otras en el sur, donde opera junto a Rockhopper. Se encuentra enlistada en la London Stock Exchanges. Ahí sus acciones se triplicaron entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, justo en el período en que confirmó el monto de las existencias, viabilidad comercial y técnica para su extracción. En prácticamente todos sus proyectos se encuentra asociado con el Banco Barclays, el que además oficia como colocador de deuda argentina en el exterior. Ha hecho estimaciones del orden de 3,5 mil millones de barriles como existencias totales en su sector¹⁷.
- b) *Falkland Oil & Gas Limited*¹⁸: empresa de gas y petróleo fundada en 2004. Opera derechos adjudicados en la zona sur y este de las islas. Su plataforma principal es la *Leiv Eriksson*. Su partner principal es la australiana BHP Billiton, empresa que posee, además, yacimientos de variados minerales en el norte argentino y a lo largo de la frontera con Chile. En un estudio efectuado en 2010, FOGL estimó las reservas en sus áreas licitadas en 8 billones de barriles y en 60 billones la totalidad de reservas *off shore* en las islas. Información de prensa indica que la *Falkland Oil Gas* es la empresa que habría presentado los primeros síntomas de sensibilidad

16 ARGENTINA amenaza a las empresas que buscan petróleo en las Malvinas, *El Mundo*, s.p.

17 El nombre de esta empresa recuerda la denominación del barco que descubrió las islas en 1592. Información corporativa en <http://www.desireplc.co.uk>

18 Información corporativa en <http://www.fogl.com>

ante las advertencias de la administración *crystinista* y habría puesto a la venta algunos de sus derechos¹⁹.

- c) *Rockhopper Exploration*²⁰: empresa de gas y petróleo fundada en 2004. Se adjudicó cuatro derechos de exploración y explotación principalmente en la parte más septentrional de las islas (PLO 32, PL033, PLO23, PLO24), aunque también participa como socio minoritario de Desire en dos concesiones en la zona sur (PL03 y PL04). Ambas comparten en la zona norte una misma plataforma de perforación, la *Ocean Guardian* llevada a las islas en febrero de 2010. Fue la primera en comprobar, en mayo de 2010, la existencia de grandes reservas de hidrocarburos en la parte norte de las islas, denominada *Sea Lion*. Su accionista principal es HSBC, el cual además elabora estudios geológicos en el Atlántico sur. Está enlistada en London Stock Exchanges.
- d) *Borders & Southern Petroleum*: empresa de gas y petróleo fundada en 2004. Se adjudicó cinco derechos de exploración y explotación en la parte meridional de las islas. Pese a ser la más reciente en estas tareas, ha comprobado la existencia de al menos 760 millones de barriles. Ha instalado varias plataformas, algunas con mayor proximidad con la costa argentina que las de las otras empresas. Su plataforma *Darwin*, a 140 km de la costa de las Falkland, debía presentar sus evaluaciones finales a inicios de marzo de 2012, pero anunció “problemas técnicos” y la suspensión de tales entregas públicas hacia inicios de mayo del mismo año. Estimaciones de prensa señalan que las advertencias pudieron haber influido en la postergación. Igualmente, es probable que busque matizar los últimos descubrimientos de su plataforma *Stebbing*, que inicialmente cifra su manto en 1.300 millones de barriles. Entre sus principales accionistas está la Minera Alumbra, poseedora de varios yacimientos de oro y plata en Argentina²¹.
- e) *Argos Resources Limited*²²: es una empresa de gas y petróleo fundada en 1995, como subsidiaria de Argos Exploration, y conocida posteriormente como Argos Evergreen. A inicios de los 90 comenzó a participar en las primeras prospecciones en la cuenca del norte de las islas, asociada a Amerada Hess y a Lasmos. Se adjudicó en 1997 la licencia de producción PLO01 en esa zona de las islas. En 2010 fue severamente reprendida por el gobierno argentino por sus actividades de prospección²³.

19 PETROLERA británica vende licencia para buscar petróleo en las Malvinas *La Nación*, s.p.

20 Información corporativa, vid. nota 13.

21 Información corporativa en <http://www.bordersandsouthern.co.uk>

22 Información corporativa en <http://www.argosresources.com>

23 Argos warned by Argentina to abstain from drilling in the Falklands or... *Mercopress*, s.p.

Un elemento adicional que debe ser tomado en cuenta en esta confluencia de variables geopolíticas es Brasil, cuyos intereses han ido aumentando sustancialmente los últimos años. Sin ser un actor directamente involucrado en esta disputa británico-argentina, sí parece más sensible a los reclamos argentinos a juzgar por sus declaraciones. En este punto se observa una diferencia importante con lo ocurrido durante la “Guerra de los 73 Días”, en que la Administración de João B. Figueiredo, si bien apoyó retóricamente a los argentinos, optó por la distancia e incluso prestó apoyo a la Fuerza Aérea británica en dos casos de accidentes menores ocurridos en el transcurso de las acciones bélicas. Sin embargo, también ha sido revelado que Figueiredo advirtió a Washington que su posición cambiaría drásticamente si los británicos atacaban territorio continental argentino. En ese caso, Brasil se reservaba el derecho a intervenir²⁴.

Es probable que ahora la estatal brasileña Petrobras no desee tener competencia de otras empresas en zonas relativamente cercanas, dado que avizora convertirse en una de las grandes petroleras a escala mundial en los próximos años. Tal suposición es coherente con las aspiraciones de presencia hegemónica de Brasil en el Atlántico sur.

A tono con lo precedente deben tenerse presente dos asuntos nada triviales: uno, que Brasil siempre se ha mostrado receloso ante cualquier presencia no-regional en el Atlántico sur, y dos, relacionado con lo anterior, que flota en el aire cierto orgullo brasileño por sus logros en explotación *off shore*. Además, la variable brasileña irá adquiriendo o perdiendo peso a medida que se materialicen las prospecciones *off shore* en Uruguay, asignadas a empresas británicas, lo que complejiza sustancialmente la situación descrita.

En tanto, el tráfico marítimo y aéreo en torno a las islas pasará a ser una vía más utilizada que ahora cuando entren de lleno al mercado mundial de hidrocarburos. Asimismo, a medida que el tamaño de los buques no permita el uso del canal de Panamá, el tránsito por el Atlántico sur debería aumentar. Es probable que surja un *triángulo estratégico* en el Cono Sur (Falkland-Malvinas, Tierra del Fuego y costas antárticas).

Finalmente debe señalarse que tanto estudios argentinos como británicos coinciden en que el valor “geoeconómico” (como lo señala el propio Informe Rattenbach) es necesariamente mayor a lo que se ha supuesto hoy debido a que

24 En el sitio <http://www.zonamilitar.com.ar> se encuentran materiales estadounidenses recientemente desclasificados que se refieren a este punto.

las islas son continuación de plataformas sudamericanas y/o africanas y debería contener silicio ferroso, diamantes, cobalto, níquel, cromo, manganeso. Por el lado argentino existen depósitos submarinos (frente a la provincia de Santa Cruz) de nódulos polimetálicos compuestos de magnesio y manganeso.

La clave geopolítica número dos se denomina proyección antártica

El continente helado representa otro de los grandes intereses en juego en el escalamiento del conflicto en su necesaria vinculación con la Antártica. Gran Bretaña²⁵ y Argentina²⁶ tienen pretensiones sobre el territorio antártico que se sobreponen casi totalmente entre sí y parcialmente con la de Chile²⁷.

En la actualidad este traslape no representa una fuente de conflictividad. Sin embargo, los precedentes de tipo geopolítico que se establezcan en el Ártico, junto a la actitud general de los países respecto a la Antártica (no debe perderse de vista que el Tratado Antártico ha sido suscrito solo por 48 países, o sea faltan dos tercios aproximadamente), más las existencias de hidrocarburos que se vayan cuantificando y, *last but not least*, los efectos del cambio climático, no auguran una perspectiva amistosa ni menos un clima benigno para ir resolviendo los diferendos que plantean las pretensiones. Claramente, el ir situando piezas con antelación forma parte de las configuraciones geopolíticas que se avocinan. En este sentido, el Atlántico sur y la Antártica tendrán una gravitación con claras líneas de interdependencia de una con la otra.

Rosendo Fraga explica que esta línea analítica, que visualiza la convergencia entre el actual conflicto en el Atlántico sur y las proyecciones antárticas futuras, está acorde a la estrategia desarrollada por la administración de Cristina Fernández, que apuntan a *sudamericanizar* el conflicto apoyándose decisivamente en Mercosur y Unasur²⁸, así como de forma más atenuada en los países ALBA. A su juicio, la política exterior argentina ha conseguido alinear a los países del Mercosur (miembros plenos y asociados) en una condena pública al Reino Unido y establecer con ellos un boicot a los buques que porten bandera de las Falkland. El supuesto basal de esta estrategia es que los países sudamericanos,

25 Meridianos 20° O y 60° O, el paralelo 80° S y el Polo Sur, comprendiendo 1.709.400 km².

26 Meridianos 25° O y 74° O, el paralelo 60° S y el Polo Sur, comprendiendo 1.461.597 km².

27 Meridianos 53° O y 90° O, el paralelo 60° S y el Polo Sur, comprendiendo 1.250.257.6 km².

28 FRAGA, Rosendo "Hay un rearme argentino?", *Nueva Mayoría*, s.p. Agrega que el gran tema de largo plazo en el Atlántico sur son los recursos naturales de la Antártida, aunque esta esté internacionalizada, y recuerda que este Tratado está firmado solo por 48 naciones y no lo han firmado más de dos tercios, incluidas potencias importantes.

y por extensión latinoamericanos, se alinearán con fuerza tras los reclamos de Buenos Aires tanto por una cuestión epidérmica anticolonialista (de cuyas reminiscencias Londres difícilmente puede sustraerse) como por el sentido común de región. Subyace en el texto de Fraga que en esta clave radica una postura chilena necesariamente cautelosa. En tal sentido, es probable que Fraga no haya querido ahondar en su reflexión para no tener que admitir que, por las mismas razones de sobreposición de pretensiones mencionadas anteriormente, se trata más bien de una cautela con tendencia a crecer en el tiempo, por lo que la estrategia *cristinista* tendrá en Chile una excepción insoslayable. Hay un cierto sustrato histórico que emana de las reflexiones de Cañas Montalva, “la Antártica es el natural complemento de nuestras tierras fueguinas”²⁹.

Finalmente, la clave geopolítica número tres es el control efectivo del archipiélago.

Las capacidades militares británicas (en las islas) son holgadamente superiores a las argentinas, especialmente en el aspecto tecnológico. Se trata de potencialidades civiles y militares que se esparcen por todo el archipiélago de manera efectiva y regular. Nadie podría cuestionar que el ejercicio de soberanía sobre las islas es cumplido a cabalidad por los británicos.

La fuerza disuasiva tiene un punto central, Mount Pleasant, una base moderna que alberga cuatro Eurofighter Typhoon, diez aeronaves-tanque más un avión Hércules de transporte.

La base dispone en estos críticos momentos de 1.200 efectivos y se ha emplazado en diversos puntos del archipiélago un número indeterminado de baterías antiaéreas del tipo Rapier. La Armada Real, por su parte, ha dispuesto el despliegue a esa zona del moderno destructor *Dauntless* que alterna misiones con la fragata *Montrose*; además de un patrullero, un submarino y una nave de apoyo.

En otro aspecto, Mount Pleasant dispone de equipamiento sofisticado que le permite monitorear, de manera satelital, una amplia extensión mucho más allá del territorio de archipiélago, compuesto por 340 islas, islotes y cayos.

Quizás el único tema que plantea una vulnerabilidad es la escasa densidad poblacional. Hay preocupación por la falta de personas para poblar los 11.400 ki-

29 *Op. cit.*, p.193.

lómetros cuadrados. Continuamente se observan anuncios de prensa para llenar vacantes en la prestación de servicios, por lo general ocupadas por sudamericanos o los santa-helénicos, y también en las áreas de salud y educación.

Sin embargo, es difícil pensar que esta vulnerabilidad esté pasando inadvertida a los círculos de decisión política y militar de Londres.

Conclusiones

De los antecedentes expuestos deriva que este conflicto seguirá escalando. El control de los recursos de que disponen las islas, especialmente el petróleo, constituye la principal variable de carácter geopolítico.

La imposibilidad argentina de recurrir al instrumento militar (por la acción sinérgica de: falta de inversiones en el sector Defensa, una política exterior *pacifista*, no apoyo ciudadano a una nueva aventura militar y ausencia total del factor *Goa, 1961*) implica que la escalada será básicamente político-diplomática.

Las características épicas que Argentina busca darle a su demanda traerá consigo un previsible deterioro de la relación del Reino Unido con América Latina, y una tensión adicional en la relación de Estados Unidos con el resto del hemisferio. Más allá de las fragmentaciones que vive la región sudamericana, se aprecia una tendencia a la solidaridad con la postura argentina.

Para Chile, la agudización de este conflicto no puede ser indiferente por varias razones. Primero, por el impacto que la controversia genere al interior de UNASUR y, segundo, ya que podría repercutir en su condición de país antártico. No solo se abrirá un diferendo por la superposición de las pretensiones de los tres países, sino que podría impactar en el régimen jurídico mismo que rige para el continente helado. Un asunto adicional es la presencia de una comunidad de chilenos residentes en las islas. En cuanto al petróleo mismo, la eventual accesibilidad a las exportaciones de crudo extraído de las islas no podría ser indiferente para un país con estrechez energética evidente como el nuestro. Tampoco el transporte del mismo hacia terceros mercados, que podría provocar un cambio cualitativo estratégico en el triángulo formado por las costas antárticas, las islas y el extremo sur de Chile.

A N E X O
Hitos relevantes

FECHA	HITO
1975	Gobierno británico envía sucesivas misiones de geólogos a las islas con la finalidad de hacer prospecciones. Una de las misiones es encabezada por el parlamentario e ingeniero de la Shell, Colin Phipps, quien, años más tarde, pasó a ser asesor en materias de hidrocarburos de la premier Margaret Thatcher. Una de las misiones que insinuó la posibilidad real de existencias de yacimientos petrolíferos en las islas es la que se denominó Shackleton. El 4 de febrero de ese año se produce un incidente, cuando un navío argentino lanza un cañonazo de advertencia a otro navío británico, que formaba parte de estas misiones científicas.
1982	Tras el fin de la guerra, la empresa argentina YPF pierde los derechos monopólicos de suministro de energía y la empresa aérea LADE pierde también los derechos que poseía para volar el tramo Port Stanley-Comodoro Rivadavia (que ejercía también de forma monopólica desde 1971).
1986	Gobierno británico define unilateralmente una zona de exclusión marítima de 200 millas alrededor de las islas.
1990	Se reanudan las relaciones diplomáticas entre Reino Unido y Argentina. Como parte de un criterio compartido, al menos tácitamente, aproximadamente 900 efectivos británicos son emplazados de manera estable en las islas, teniendo como base principal la recién construida Mount Pleasant, cerca de Port Stanley. Los dos países firman una serie de acuerdos comerciales entre los que destaca uno sobre explotación marina.
1995	Londres y Buenos Aires firman un acuerdo para fijar términos de referencia en materia de exploración y explotación petrolera en los sectores adyacentes a las islas.
1996	Londres autoriza unilateralmente a ciudadanos y empresas británicas a operar en lo que denomina Zona Económica Exclusiva con un radio de 320 kilómetros. Entrega seis licencias de exploración <i>off shore</i> .
1998	Tras recriminaciones mutuas, la comisión <i>ad hoc</i> para monitorear acuerdo sobre materias petrolíferas deja de funcionar. Londres acusa a Buenos Aires de falta de interés. Casa Rosada asegura que rompimiento fue unilateral pues los británicos desean seguir licitando pozos.
1999	Acuerdo entre las partes, que permite conexión aérea semanal operada por LAN Chile entre Punta Arenas y Port Stanley, con escala técnica en Río Gallegos.
2000	Gobierno de las islas solicita a expertos de la Oficina Hidrográfica de Londres y el Centro Oceanográfico de Southampton estudios que permitan fundamentar la existencia de una misma plataforma submarina entre las Falkland y las Georgias del Sur.
2007	El gobierno de Néstor Kirchner decide desahuciar definitivamente acuerdo sobre los términos de referencia en materia de exploración y explotación petrolera en los sectores adyacentes a las islas y anuncia acciones contra empresas interesadas en el negocio petrolero.

2009 (Febrero)	Gobierno británico señala que no habrá diálogo con Buenos Aires debido a que los isleños no desean formar parte de Argentina.
2010 (18 enero)	Argentina cierra sus puertos a naves procedentes de las islas.
2010 (12 febrero)	Un barco que asistía logísticamente tareas de prospección petrolera es retenido en el puerto de La Campana mientras se reaprovisionaba.
2010 (13 febrero)	Sectores de la oposición argentina solicitan a la Casa Rosada retirar la licencia del Banco Barclays por participar en empresas petroleras activas en las islas ³⁰ .
2010 (22 febrero)	La presidenta argentina, Cristina Fernández de Kirchner, obtiene que la Declaración Final de la Cumbre de Cancún (México) de jefes de Estado de los otros 32 países latinoamericanos y caribeños (incluidos los integrantes de la <i>Commonwealth</i>) incluya una mención a favor de “los legítimos derechos argentinos” sobre las Malvinas. “El gobierno argentino agotará todas las disposiciones que tiendan a reafirmar nuestra soberanía sobre los archipiélagos del Sur”, aclaró Fernández al hacer uso de la palabra ante los mandatarios reunidos en México. La mandataria también agradeció el apoyo para crear una mesa de negociación con Gran Bretaña. Argentina pide un diálogo directo con Londres.
2010 (23 febrero)	La plataforma <i>Ocean Guardian</i> inicia sus trabajos ³¹ .
2011 (Diciembre)	Gobierno argentino condena trabajos de prospección petrolífera y anuncia que entra en vigor prohibición de recale en puertos argentinos de navíos procedentes de y con destino a las islas. Pide a países de Mercosur y Unasur solidarizar con medidas semejantes, petición que es aceptada por Brasil, Chile, Uruguay y otros.
2012 (19 enero)	El premier David Cameron califica de “colonialista” la intención argentina de retomar el control sobre las islas.
2012 (4 febrero)	Reunión cumbre de países ALBA en Caracas con el conflicto en el Atlántico sur como tema principal. Acuerdan “analizar la posibilidad de sancionar a Gran Bretaña por rehusar el diálogo”. Las expresiones más duras, con fuertes alusiones al anti-colonialismo, provienen del presidente ecuatoriano Rafael Correa.
2012 (10 febrero)	Canciller argentino eleva reclamo a ONU ante lo que califica de “militarización” del área en torno a las islas y señala que “es un riesgo para la seguridad internacional”. Londres reacciona señalando que despliegue del destructor <i>Dauntless</i> , de un submarino y del escuadrón de aviones “Typhoon” corresponden a maniobras “rutinarias”, y que el viaje por seis semanas del príncipe Guillermo a la base de Mount Pleasant es parte de su entrenamiento en operaciones de búsqueda y rescate de la RAF. Contrarreacción argentina califica de “provocación” la conducta británica en estas materias. Medios de prensa británicos señalan que el submarino enviado no es uno del tipo “Vanguard” con ojivas nucleares, como señaló Timmerman ante la ONU, sino uno del tipo Trafalgar sin capacidad de transporte de armas nucleares.

30 Los datos de las dos últimas notas al pie provienen de Marcus Theurer y Carl Moses (2010) “Der Krieg, das Öl und die Insel” (La guerra, el petróleo y las islas).

31 Desire alquiló de forma compartida con Falkland Oil and Gas los servicios del *Ocean Guardian*, una plataforma petrolera con el pabellón de las islas Marshall, que llegó a Malvinas tras tres meses de viaje. Tras prestar servicios a Desire, esta se desplazó al sur de las islas, área licitada a Falkland Oil and Gas.

2012 (22 febrero)	Un grupo de 17 intelectuales, liderado por Beatriz Sarlo, solicita al gobierno de Cristina Fernández tener en consideración la opinión de los isleños a la hora de reclamar soberanía sobre las Malvinas ³² .
2012 (2 marzo)	Buenos Aires anuncia su intención de reemplazar el vuelo semanal de LAN Chile por tres, desde Buenos Aires y operados por Aerolíneas Argentinas. La materialización ha sido postergada sin explicaciones oficiales.
2012 (14 marzo)	Canciller Timmerman anuncia acciones legales contra empresas que participen la búsqueda y explotación de napas petrolíferas en el Atlántico sur “por estar contraviniendo la Resolución 625 de la ONU”. De forma críptica advierte que “es significativo también el rol que desempeñan las consultoras y analistas de riesgo, por ser las mismas que censuran a Argentina por el manejo de su economía y ocultan información. En sus informes, ellas omiten las resoluciones de referentes a las Malvinas e inducen a los accionistas a cometer un delito” ³³ .
2012 (19 marzo)	Se inicia la explotación de una las plataformas petroleras instaladas en la zona norte de las islas.
2012 (30 marzo)	Canciller uruguayo Luis Almagro reitera apoyo a reclamo argentino, pero alerta sobre la eventualidad de que la acción termine en un bloqueo similar al que está sometido Cuba.
2012 (2 abril)	Acto oficial en conmemoración del desembarco argentino en las islas en Usuahia.
2012 (8 abril)	Argentina, con apoyo de países ALBA, solicita incluir tema Malvinas en Declaración Final de la VI Cumbre Hemisférica de las Américas en Cartagena de Indias, Colombia. Tres días más tarde cancillería colombiana en su calidad de anfitriona anuncia que tema de Malvinas será tema de los debate, pero no se incluirá en Declaración Final por falta de unanimidad entre los participantes.

FUENTE: BASADA EN PRENSA ARGENTINA, ESPAÑOLA, ALEMANA, URUGUAYA, BRITÁNICA Y ESTADOUNIDENSE.

32 ROMERO, Luis Alberto “¿Son realmente nuestras las Malvinas?”, s.p. Agrega: “no habrá solución argentina a la cuestión de Malvinas hasta que sus habitantes quieran ser argentinos e ingresen voluntariamente como ciudadanos a su nuevo Estado. Es imposible no tenerlos en cuenta, como lo hace el gobierno argentino”.

33 WURFGAFT, Romy “Argentina amenaza a las empresas que buscan petróleo en las Malvinas”. El Mundo, s.p. Información adicional sobre este punto en MOSES, Carl y THEURER, Marcus “Erdöl auf die alten Wunden” (Petróleo sobre viejas heridas), Frankfurter Allgemeine Zeitung, s.p.

Bibliografía

- Aguiar, Félix R. (editor) *Operaciones terrestres en las islas Malvinas* Biblioteca del Oficial, Bs.As., 1983.
- ARGENTINA amenaza a las empresas que buscan petróleo en las Malvinas, *El Mundo* [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.elmundo.es>
- ARGENTINA no es amenaza militar, *DEF*, [En línea] [consulta: 23.4.2012]. Disponible en: <http://www.defonline.com.ar>
- ARGOS warned by Argentina to abstain from drilling in the Falklands or... *Mercopress*, [En línea], [consulta: 3.4.2012]. Disponible en <http://www.en.mercopress.com>
- Auel, Heriberto Justo “La situación estratégica del Atlántico sur en el año 2012”, *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>
- Balza, Martín *Malvinas, la gesta incompleta*, Atlántida, Bs.As., 2003.
- Barre, León “Zoologías cristinistas”, *El Mostrador*, [En línea], [consulta 3.4.2012]. Disponible en <http://www.elmostrador.cl> .
- Bilbao Richter, José “En búsqueda de principios estratégicos coherentes” *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>
- Briley, Harold “Yes, they have not bananas (in Falkland and in Buenos Aires)”, *Mercopress*, [consulta: 3.4.2012]. Disponible en <http://www.en.mercopress.com>
- Cañas Montalva, Ramón *Geopolítica oceánica y austral*, Academia de Guerra del Ejército de Chile, Santiago de Chile, 2008.
- Castro Jorge “Malvinas: ¿Regionalización del conflicto?” (entrevista) *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>
- Coconi, Luciana *¿Islas Malvinas o Falkland Islands?. La cuestión de la soberanía sobre las islas del Atlántico sur*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2010.
- Cox, Robert “Put the Islanders first: key to the Malvinas/Falkland dispute”, *Mercopress*, [En línea] [consulta: 3.4.2012]. Disponible en <http://www.en.mercopress.com>

De los Reyes, Marcelo Javier “Las islas Malvinas y el Atlántico sur”, *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>

_____ “Las islas Malvinas y el Atlántico sur: configuraciones estratégicas y económicas” de Marcelo Javier de los Reyes, *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>

Dozer, Rudolf *The territorial status of the Falkland (Malvinas): past and present*, Oceana Publications Inc, N.Y., 2000.

Equipo Sunday Times *La Guerra de las Malvinas* Argos Vergara, Bs.As., 1993.

Escudé, Carlos “Un experimento pacifista: las políticas exteriores y de seguridad de Argentina en el siglo XXI”, *Documentos de Trabajos* N° 426, Universidad del CEMA, Bs.As., 2010.

Espinosa Moraga, Óscar *La cuestión de las islas Malvinas, 1492-1982*, Biblioteca del Oficial, Santiago de Chile, 1983.

ESTADOS UNIDOS. Oficina de Asuntos Públicos de la Secretaría de Estado *La Crisis del Atlántico sur, antecedentes, consecuencias y documentación*, Washington, D.C., 1982.

Fleischmann, Luis “The Falkland/Malvinas Islands: another case of regional Chauvinism”, *Organización Latinoamericana para la Defensa de la Democracia, OLADD*, [En línea], [consulta: 3.4.2012]. Disponible en <http://www.ciempre.com>

Fraga, Rosendo “La globalización de la estrategia argentina por Malvinas”, *Nueva Mayoría*, [En línea], [consulta: 3.4.2012]. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.org>

_____ “Malvinas: Pasado y futuro”, *Nueva Mayoría*, [En línea], [consulta: 2.4.2012]. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.com>

_____ “¿Hay un rearme argentino?”, *Nueva Mayoría*, [En línea]. [consulta: 30.3.2012]. Disponible en: <http://www.nuevamayoria.org>

Freedmann, Lawrence y Gamba-Stonehouse, Victoria *Señales de guerra*, Vergara Editores, Bs.As., 1992.

Jastreblansky, Maia “La propuesta secreta de los ingleses a Perón por las Malvinas”, *La Nación*, [En línea] [consulta: 30.3.2012]. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar>

- Klare, Michael *Resource wars. The new global landscape of global conflict*, Owl Books, NY., 2012.
- Kon, Daniel *Los Chicos de la guerra* Galerna, Bs.As., 1982.
- MALVINAS es una causa sudamericana, *DEF*, [En línea], [consulta: 5.4.2012]. Disponible en: <http://www.defonline.com.ar>
- Moses, Carl y Marcus Theurer “Erdöl auf die alten Wunden” (Petróleo sobre viejas heridas), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, [En línea], [consulta: 5.4.2012]. Disponible en: <http://www.faz.de>
- _____ “Der Krieg, das Öl und die Insel” (La guerra, el petróleo y las islas), *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, [En línea], [consulta: 5.4.2012]. Disponible en: <http://www.faz.de>
- Muñoz Azpiri, José Luis “La herida abierta: nuestras Malvinas” *Revista Digital* N° 791, [En línea], [consulta: 3.5.2012]. Disponible en: <http://www.1884editorial.com.ar>
- Palermo, Vicente *Sal en las heridas. Las Malvinas en la cultura argentina y contemporánea*, Sudamericana, Bs.As., 2007.
- PETROLERA británica vende licencia para buscar petróleo en las Malvinas, *La Nación*, [En línea], [consulta: 15.3.2012]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>
- RECLAMO británico, *DEF* [En línea], [consulta: 23.4.2012]. Disponible en <http://www.defonline.com.ar>
- Romero, Luis Alberto “Malvinas: una visión alternativa” *La Nación*, [En línea], [consulta: 15.3.2012]. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar>
- Spruyt, Hendrix *Ending Empire*, Cornell University Press. N.Y., 2005.
- West, Nigel *La guerra secreta por las Malvinas*, Sudamericana, Bs.As, 1997.
- Wurgaft, Romy “Argentina amenaza a las empresas que buscan petróleo en las Malvinas”, *El Mundo*, [En línea] [consulta: 15.3.2012]. Disponible en: <http://www.elmundo.es>
- _____ “La pesca, clave en el alto PIB per cápita de los habitantes de las Malvinas”, *El Mundo*, [En línea] [consulta: 15.3.2012]. Disponible en <http://www.elmundo.es>



TEMAS DE ACTUALIDAD

HACIA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL: ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN[∞]

JUAN A. FUENTES VERA*

RESUMEN

La iniciativa del Gobierno expresada por el Ministro de Defensa Nacional de Chile en orden a avanzar hacia una Política de Seguridad Nacional requiere de una amplia discusión acerca de estos instrumentos de política y diplomacia pública. Se ofrece en consecuencia como aporte a la discusión un análisis de los conceptos involucrados, de los contenidos relevantes de algunas de las estrategias ya existentes y de los posibles requerimientos que tiene el país sobre el particular.

Palabras clave: *Estrategia de seguridad, política pública, seguridad, defensa.*

TOWARDS A POLICY OF NATIONAL DEFENSE: ELEMENTS FOR DISCUSSION

ABSTRACT

The initiative of the Government in order to move towards a National Defense Policy, as it was expressed by the Chilean Minister of National Defense, requires a broad discussion regarding these public policy and diplomatic instruments. Therefore, an analysis of the relevant concepts and contents of some of the existing strategies and the possible requirements of the country to this regard are offered for discussion.

Key words: *Defense Strategy, public policy, security, defense.*

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España; Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile e Investigador Asociado del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile. jfuentes@uc.cl

∞ Fecha de recepción: 020412
Fecha de aceptación: 200412

Introducción

La discusión sobre la necesidad de configurar una Política o Estrategia de Seguridad Nacional para el país no es algo nuevo, pues la comunidad de defensa venía planteándose el tema desde hace tiempo. Sin embargo, su inclusión en la agenda del actual gobierno le ha dado el impulso fundamental para avanzar en su consecución. Sobre el particular, el año pasado en la ceremonia de inicio del año lectivo de las FF.AA., el Ministro de Defensa Nacional formulaba la pregunta sobre qué Política de Seguridad Nacional se requiere cuando estamos en lo que bien puede ser el umbral del desarrollo. En la ceremonia correspondiente a este año reiteraba la idea, puntualizando que no hay desarrollo sin seguridad y defensa. De esta manera se ha revitalizado el tema haciendo indispensable que le prestemos la debida atención aportando a lo que debe ser un debate profundo, considerando precisamente la proyección que deseamos tener como país, al mismo tiempo que estamos conscientes de algunas amenazas que nos pueden afectar en el proceso de alcanzar nuestros objetivos nacionales, junto a probables carencias o limitaciones especialmente en términos de coordinación entre las políticas sectoriales que exigen de criterios ordenadores para el conjunto del Estado. Por otra parte, los avances logrados en el ámbito de la defensa, donde hemos sido pioneros en América Latina en iniciativas como los Libros de la Defensa Nacional, de los cuales ya contamos con tres versiones, dan cuenta de la madurez alcanzada, lo que nos permite ir más lejos abarcando un ámbito que va más allá de la defensa, aunque la incluye.

En términos generales, las estrategias de seguridad son documentos programáticos cuya utilidad consiste, primero, en que dan una respuesta integral a todo el Estado para aquellos problemas o amenazas que afectan o pueden afectar seriamente el logro de los objetivos nacionales, especialmente en términos de la seguridad y futuro de la sociedad. En este sentido, el valor de estos documentos reside en que ofrecen una mirada tanto de conjunto como particular acerca de los peligros que se perciben, ayudando así a orientar a las instituciones dándoles un marco referencial y permitiendo en consecuencia la coordinación interministerial e interagencial. En segundo lugar, pero no menos importante, en su condición de instrumentos de diplomacia pública entregan una proyección del país en el entorno internacional.

I. El concepto de seguridad y sus definiciones contemporáneas

1. El cambio conceptual de la seguridad

Con el término de la Guerra Fría que había puesto en peligro la existencia misma de los Estados, por una parte, y el desarrollo del proceso de globalización, por otra, que ha significado niveles de interrelación nunca antes alcanzados entre los países, la dimensión tradicional de la seguridad centrada en lo militar ha dejado paso a otras concepciones que han sido objeto de múltiples análisis¹.

En la medida que el optimismo de la pos-Guerra Fría se fue disipando, la seguridad recuperó su importancia a través de nuevas formas de amenazas al Estado. En este sentido, el concepto de amenaza ocupó un lugar central en la discusión, siendo entendido como: *“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias puede producirse”*².

Además, dado que las amenazas pueden ser de diversa naturaleza, se ha acuñado el concepto de *“Seguridad Multidimensional”*³.

Por otra parte, también la relación entre los conceptos de seguridad y defensa se ha ido precisando de manera que la seguridad interestatal hace referencia a una *“condición”* en la que los Estados consideran que no tienen peligro de ataque militar, presión política ni coerción económica, de modo que pueden seguir libremente su desarrollo y progreso. Los conceptos de seguridad que cada cual adopte son en consecuencia las bases en las que confían las personas, los Estados y la comunidad internacional, y las políticas de seguridad son los medios para alcanzarla. El concepto de defensa, en cambio, se circunscribe al uso del aparato militar para su empleo disuasivo ante amenazas potenciales o efectivas de otro Estado o grupo de Estados, de forma que mientras la seguridad es una condición o situación, la defensa es una acción derivada de esta⁴.

1 Al respecto véase por ejemplo: ENSEÑAT Y BEREA, Amador, “Los nuevos paradigmas de la seguridad”, en: El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional, CIT, Pax, diciembre 2009, pp. 9-20.

2 LAÍÑO, Aníbal. Una aproximación teórica al concepto de Defensa, mimeo, Ágora, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, octubre 1991, p. 35.

3 Hay diferentes autores que tratan este concepto. Véase por ejemplo el trabajo de Julio Fiol, “La Declaración sobre seguridad en las Américas: ¿Qué es el Concepto de Seguridad Multidimensional?”, Diplomacia N° 106, Enero-Marzo 2006, pp. 18-55.

4 Departamento de Asuntos de Desarme ONU, El Concepto de Seguridad, Documento A/40/553, 1986. El LDN 2010 usa para la seguridad el término “condición”.

2. Carácter flexible del concepto de seguridad

Como aspecto inicial en la discusión sobre el concepto de seguridad, seleccionamos dos párrafos de la Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003, que señalan lo siguiente: *“Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional”...“Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas”*⁵.

Por lo anterior, se puede observar que la Conferencia no estableció una política de seguridad y defensa común para la región ni un marco institucional, manteniéndose por lo tanto diferencias en torno al concepto y a sus definiciones políticas e institucionales y también las distintas percepciones sobre las nuevas amenazas y factores de riesgo. Esto no es extraño considerando que los procesos de formación y/o consolidación de los Estados americanos son de naturaleza diversa⁶.

Así, entonces, puede afirmarse que el concepto de seguridad que cada país maneje *“dependerá de la coyuntura política existente”*, ya que cada gobierno estará encargado de diseñar y de aplicar las políticas públicas correspondientes⁷.

En consecuencia, el concepto de seguridad aparece como una idea flexible posible de distintas interpretaciones en virtud de lo cual los países diseñan

5 Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003, OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 Rev. 1, 28 de octubre de 2003.

6 VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Líneas temáticas y perspectiva del debate, Resdal, 2004.

7 MALAMUD, Carlos, “Retos y desafíos actuales en la evolución de la seguridad y la defensa en América Latina. los problemas internos”, en: La Evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana, Monografías del CESEDEN N° 101, 2008.

sus políticas particulares, aunque en un marco de valores comunes como son la democracia y el respeto a los derechos humanos y desde luego el Derecho Internacional.

Estas consideraciones que son válidas para las políticas de defensa lo serán también para una política o estrategia de seguridad más amplia que la defensa que incorpore a esta como parte integral pero no suficiente.

3. Los enfoques teóricos de la seguridad

La necesidad de plantearse nuevas políticas o estrategias de seguridad nacional se fundamenta en el cambio de escenario mundial que ha llevado a una revisión de las teorías y conceptos tradicionales que han resultado superados, ya sea por el avance de los acontecimientos pos-Guerra Fría y sin duda por la globalización. En este aspecto consideramos válido contrastar dos conceptualizaciones polares por cuanto es posible afirmar que la seguridad constituye, hoy día, una suerte de espacio que fluctúa entre ambas sin que todavía se tenga mucha claridad acerca del papel que realmente le corresponde dentro de las funciones propias del Estado en el concierto internacional.

a) Concepto clásico

En un análisis sobre la seguridad no puede dejar de mencionarse, en primer lugar, la conceptualización del realismo clásico de fundamentación hobbesiana centrada en el Estado, en su independencia e integridad territorial, frente a agresiones en un sistema internacional anárquico donde los diversos Estados actuaban movidos por su propio interés sin un poder regulatorio superior. Las conceptualizaciones clásicas sobre la seguridad internacional resultantes han sido de esta manera el realismo y el neorrealismo su versión actualizada.

El neorrealismo centró la prioridad del análisis en la capacidad de mantener la supervivencia del Estado, lo que se tradujo en un incremento de los recursos militares y económicos y en una atención especial a la “*seguridad nacional*” en el marco de la Guerra Fría; el cual ofreció así una teoría completa de la seguridad y un objetivo concreto para la elaboración de políticas de seguridad que incrementaran la capacidad de influencia y los recursos que garantizaban la supervivencia del Estado. Sin embargo, el Sistema Internacional ya ha tendido a ser regulado por el Derecho Internacional de donde se desprenden los denominados “*Regímenes de Seguridad*” (cooperativos y colectivos) moderando esta

tendencia anárquica presente en la visión tradicional aunque sea de manera incompleta o limitada⁸.

b) La Seguridad Humana

En 1994 el PNUD incorporó el concepto de Seguridad Humana cuando se estaba en medio de una discusión teórica debido a las limitaciones que evidenciaba la forma tradicional de entender la seguridad. El concepto de seguridad en consecuencia se ampliaba y ya no era solamente una visión que podemos considerar abstracta del Estado, centrada en la soberanía territorial. Se trataba de poner en primer lugar la preocupación por la vida de las personas y por su dignidad y entenderla en sus aspectos políticos, económicos, sociales y medioambientales. Por otra parte, las amenazas que se configuraban eran de carácter global y provenían del narcotráfico, el terrorismo, la degradación medioambiental, etc. El Informe señaló que las dimensiones de la seguridad humana eran: la política, la económica, la salud, la medioambiental, la personal y la comunitaria, las que forman un todo integral e indivisible⁹.

Dadas las aparentes diferencias y consiguientes confusiones entre la seguridad tradicional y la humana y especialmente el papel a jugar por las instituciones estatales, es importante señalar que ambos conceptos se han considerado complementarios, ya que la satisfacción de la seguridad humana solamente se alcanza con las condiciones de seguridad del Estado Nacional, sin perjuicio de que puedan darse énfasis en un sentido u otro dependiendo de los escenarios de los que se trate¹⁰.

Conviene señalar que el LDN 2010 recogió el concepto de Seguridad Humana en la parte relativa a los regímenes de limitación del conflicto armado, relacionándolo con el Derecho Internacional Humanitario y con el respeto a los derechos humanos en un contexto en el cual las situaciones de violencia afectan a las personas y, también, le otorgó un valor como referente dentro de problemas característicos de la globalización que trascienden el ámbito de las políticas de

8 Un estudio completo de las distintas corrientes de pensamiento presentes en la teoría de las relaciones internacionales lo encontramos en: Celestino del Arenal, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, 1996, especialmente en las pp. 126-152.

9 PNUD, "Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana, Informe del PNUD, Nueva York, 1994.

10 Este tema se encuentra desarrollado en: FUENTES, Claudia, *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Colección Investigaciones N° 4, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2005.

defensa, no correspondiendo ser incorporados a ellas, sino más bien a esquemas de cooperación internacional¹¹.

Lo anterior necesariamente lleva a diferenciar un aspecto que es central en la discusión; a saber, que no deben confundirse las amenazas que involucran violencia, intencionalidad de causar daño y que ponen en jaque la capacidad institucional de control del Estado con la consiguiente o posible mortalidad, con problemas que forman parte de los defectos o limitaciones estructurales de las economías o de coyunturas especiales y con los eventos catastróficos a los cuales puede estar sujeta cualquier sociedad independientemente de su nivel de desarrollo y que deben ser consideradas como limitaciones a la solidez o proyección del país más cercanos tal vez al concepto de riesgo en tanto permitiría materializar amenazas. Por esto es necesario tener claridad acerca del enfoque, nivel o perspectiva teórica desde la cual se está enfrentando el problema de la seguridad. Es interesante señalar en todo caso que las Estrategias de Seguridad de los países desarrollados que analizaremos a continuación, como la de los EE.UU., incorporan la relación entre prosperidad y seguridad, tema que merece una mayor reflexión en tanto la prosperidad material evidentemente ofrece un fundamento a la seguridad.

4. Los objetos de la seguridad de acuerdo a diferentes teorías:

Cuadro N° 1
Objetos de la seguridad y teoría que los sostiene

El objeto principal de la seguridad según las teorías de las relaciones internacionales		
Objeto referente	Contenido	Postuladores
El Estado.	Soberanía. Interés nacional. Integridad territorial.	Realismo y neorealismo.
La paz.	Normas y acuerdos.	Idealismo.
El sistema internacional.	Estabilidad. Interdependencia. Regímenes internacionales.	Institucionalismo neoliberal o interdependencia compleja.
Colectividades o grupos.	Identidades de diverso tipo.	Constructivismo.
El individuo.	Supervivencia, bienestar.	Nuevos enfoques y teorías críticas como seguridad humana.
Diversos.	El discurso sobre la seguridad.	Escuela de Copenhague.

Fuente: Elaboración propia.

11 Libro de la Defensa Nacional 2010, pp. 89-90.

5. Supuestos de conflicto en la región o de intervención militar en general:

Un estudio reciente sobre las posibilidades de conflicto en América Latina enuncia los siguientes supuestos que dan cuenta de la forma diversa cómo se pueden entender las amenazas en la región:

- a) Estallido de una guerra asimétrica, consecuencia directa de la invasión de una gran potencia extranjera, como preconizan, aunque no solamente, las principales autoridades del gobierno de Venezuela.
- b) La lucha por los recursos naturales cada vez más escasos, lo que conlleva además el tema de la seguridad energética.
- c) La preservación del medio ambiente.
- d) La participación de las Fuerzas Armadas en los desastres naturales, como muestra la creciente cooperación militar en América Central.
- e) El combate contra el narcotráfico y otras formas de violencia organizada, como ha demostrado recientemente la “*Iniciativa Mérida*” entre México y Estados Unidos.
- f) La participación en misiones internacionales de paz, que tienden a una mayor coordinación entre varios países latinoamericanos, como se aprecia en Haití.
- g) Ciertas tendencias que llevan a las FF.AA. a intervenir en cuestiones de seguridad interior¹².

6. La ampliación del concepto de seguridad

La asimetría entre los efectos de la globalización que se traduce en grandes brechas en los niveles de bienestar de las diferentes sociedades, ha dado lugar a situaciones que pueden ser evaluadas como amenazas potenciales, de donde surgen conceptos como seguridad alimentaria, seguridad demográfica y especialmente seguridad humana. Este último concepto toma forma como hemos dicho en el punto anterior a contar del “*Informe de Desarrollo Humano*” (IHD) emitido en 1992 por el PNUD, de manera que el problema del desarrollo comenzó a verse bajo el prisma de la seguridad, confundándose con cuestiones relativas a la estructura económica. La premisa era que la situación interna de los Estados y el orden mundial eran indisociables, de manera que la posibilidad de conflictos entre países pobres y ricos quedaba abierta¹³.

12 MALAMUD, Carlos, *op. cit.*

13 BARTOLOMÉ, Mariano César, *La Seguridad Internacional*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999, pp. 326-328.

Pero independientemente de esta visión que pudiera ser calificada de catastrofista, el hecho cierto es que la creciente interrelación entre los países ha llevado a que situaciones que surgen en alguna parte del mundo pronto se difundan, como es el caso de pandemias, presiones migratorias e incluso formas de crimen organizado, convirtiéndose así en “*problemas de seguridad*” con distinto nivel de generalización¹⁴.

7. La guerra informática: un nuevo tipo de amenaza

La guerra informática o cibernética constituye una amenaza transnacional nueva que ha sido definida como: “*un conflicto electrónico en el cual la información es un activo estratégico válido de conquistar o destruir*”¹⁵.

8. Cambios en el concepto de estrategia

El carácter multidimensional que ha adquirido el concepto de seguridad ha puesto en tela de juicio también el concepto de estrategia, definido por autores como Liddell Hart como: “*El arte de distribuir y aplicar medios militares para obtener el objetivo de la política*”¹⁶.

El problema en cuestión es que hoy en día el logro de objetivos políticos por medios militares se ha vuelto muy restringido, del mismo modo que también existen diversas amenazas a la seguridad que no pueden ser enfrentadas con estos medios.

II. La seguridad en los Libros de la Defensa Nacional de Chile

El LDN 1997 recoge el concepto de seguridad que aparece expresado jurídicamente en el Reglamento del Decreto 181 de 1960 definiéndolo como: “*toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de modo que asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, tanto en el interior como en el exterior, con arreglo a las disposiciones establecidas, a la Constitución Política del Estado, a las leyes de la República y a las normas de Derecho Internacional, según corresponda*”. El concepto engloba entonces la seguridad externa e interna del Estado con el fin de asegurar su soberanía

14 El LDN 2010 recoge el concepto de “problemas de seguridad” que fue definido en la Conferencia sobre Seguridad en las Américas, celebrada en México, el 28 y 29 de octubre de 2003.

15 TAYLOR, Paul, “West faces prospect of hacker warfare”, FTIT, april, 2, 1997, p. 2.

16 LIDDELL Hart, Basil, Estrategia de Aproximación Indirecta, Buenos Aires, 1973, pp. 343-344.

que en última instancia permite libertad de acción para lograr eficazmente los Objetivos Nacionales. Asimismo, el LDN 1997 precisa, además, que la seguridad no se trata de “acciones”, sino de una “condición” lograda a través de acciones destinadas a eliminar o atenuar vulnerabilidades y estas acciones se realizan en un amplio espectro de ámbitos que van desde el desarrollo socioeconómico, la defensa y el orden institucional¹⁷.

Luego, el LDN 2002 establece como fuentes de la Política de Defensa Nacional a la Política de Seguridad Nacional y a la AGPE, y considera que teóricamente la Política de Seguridad Nacional: *“es aquella que establece, entre otros aspectos, los criterios para armonizar las acciones por ejecutar en los ámbitos del desarrollo y de la Defensa tendientes a eliminar o atenuar vulnerabilidades del país, de modo de alcanzar una condición que permita asegurar la consecución de los objetivos nacionales. En consecuencia, la Política de Seguridad debería identificar qué vulnerabilidades serán enfrentadas mediante la Defensa, cuáles mediante el desarrollo y cuáles coordinadamente”*. Pero seguidamente subraya que: *“el Estado de Chile no ha generado ningún conjunto de criterios u orientaciones que, con el carácter de un marco general, pueda ser entendido como una Política de Seguridad Nacional”*.

El párrafo termina diciendo: *“Para una gestión armónica en la perspectiva de abordar globalmente la tarea de eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país, pareciera suficiente una adecuada coordinación entre la Política de Defensa, la Política Exterior, las políticas de desarrollo y las de orden público y seguridad interior, lo cual probablemente requiera crear instancias institucionales que actúen de vínculo entre distintos sectores públicos o perfeccionar las existentes”*¹⁸.

La pregunta que surge entonces a consecuencia de lo anteriormente citado es: ¿Cómo se puede coordinar a las instancias institucionales, perfeccionarlas o crear otras sin tener este *“conjunto de orientaciones o criterios que orienten las acciones destinadas a eliminar o atenuar las vulnerabilidades del país”*? Precisamente a este conjunto de orientaciones se denomina: Política de Seguridad Nacional.

17 Libro de la Defensa Nacional 1997, p. 73.

18 Libro de la Defensa Nacional 2002, p. 80.

El Libro de la Defensa Nacional de 2010, por su parte, define el concepto de defensa al decir que: *“El concepto de defensa dice relación con la acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción para alcanzar tal bien”*¹⁹. El mismo documento expresa también que: *“La seguridad de la nación chilena debe entenderse como una condición que varía según las acciones que el Estado realice para hacer avanzar al país hacia los objetivos pretendidos y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de riesgos, amenazas, problemas u otros obstáculos importantes”*²⁰.

En consecuencia, conforme a los criterios expresados en los documentos oficiales antes citados, nos encontramos con que la seguridad es un concepto que debe definirse en función de los riesgos o amenazas para el logro de los intereses y objetivos nacionales, lo que requiere en primer lugar definirlos a fin de determinar las acciones (y los medios) para su eliminación, neutralización o limitación. Así por lo menos han actuado algunos países cuyas estrategias de seguridad se citan generalmente a modo de ejemplo, como el Reino Unido, España o Francia.

Por otra parte, conforme a lo expresado por el Sr. Ministro de Defensa Nacional, *“la seguridad ha sido definida, en términos muy amplios, como aquella condición variable que permite a los Estados avanzar hacia objetivos predeterminados y resguardar los intereses nacionales con la menor interferencia de amenazas, riesgos, vulnerabilidades y otros obstáculos de envergadura. Es una condición necesaria para alcanzar los fines del Estado y la nación, particularmente los del desarrollo social y económico”*. Pero, haciéndose eco de las estrategias de seguridad antes mencionadas, el Ministro señala justamente la necesidad de que Chile haga lo propio cuando el país se encuentra en el umbral del desarrollo, condición que le plantea nuevas exigencias²¹.

III. La seguridad nacional en América y Europa: las estrategias de seguridad

Como una forma de demostrar el sentido y alcance que tienen las políticas o estrategias de seguridad nacional en el caso de países desarrollados,

19 Libro de la Defensa Nacional 2010, p. 107.

20 Libro de la Defensa Nacional 2010, p. 108.

21 Ministro de Defensa Nacional, Clase Inaugural Año Académico de la Defensa Nacional, 4 de marzo de 2011. Estas ideas son reiteradas en la versión 2012 del mismo evento.

ofrecemos a continuación un resumen de los principales contenidos que estos documentos poseen incorporando algunos comentarios útiles a esta finalidad.

1. La seguridad en EE.UU.

El 27 de mayo de 2010 el Presidente de los Estados Unidos Barack Obama hizo pública la Estrategia de Seguridad Nacional (*National Security Strategy*, NSS 2010) que sigue aproximadamente los siguientes grandes rasgos y que deben ser vistos como la posición que asume la superpotencia en el escenario mundial:

I. INTRODUCCIÓN

En la introducción a la NSS 2010 el gobierno norteamericano entrega una visión general de la situación de seguridad en el mundo, destacando que si bien la globalización ha hecho posible la paz entre los grandes poderes y extendido la democracia, también ha intensificado los peligros que afronta la comunidad internacional por el terrorismo internacional, difusión de tecnologías peligrosas, crisis económica y cambio climático. En la actualidad aunque las guerras de base ideológica han finalizado, se ha dado paso a guerras religiosas y étnicas, han proliferado los peligros nucleares, se han intensificado la inestabilidad económica y las desigualdades, crecen los daños al medio ambiente y los peligros para la salud pública. No se hace referencia específica a la problemática de los Estados fallidos. Se afirma que los EE.UU. llevan una década en guerra contra una red global de violencia y odio. Una vez finalizada la guerra en Irak, se focaliza la atención en Afganistán, para derrotar a Al Qaeda y sus satélites, aunque la amenaza también se ubica en Pakistán y a nivel mundial. El país debe mantener la superioridad militar que ha garantizado tanto su propia seguridad como la estabilidad global por décadas, pero a largo plazo deben reconstruir los fundamentos de su poder e influencia mediante una estrategia de renovación nacional y liderazgo, aspecto clave de esta estrategia.

Muy destacable resulta que la estrategia reconoce que la fuerza e influencia norteamericanas en el exterior comienzan con las medidas internas que se adopten: crecimiento económico y reducción del déficit, educación para competir en la era del conocimiento y de los mercados globales, desarrollo de energías limpias para la industria que lo liberen del petróleo extranjero y preserven el planeta, potenciación de la ciencia y la investigación; en resumen, contempla la innovación como el fundamento del poder estadounidense.

Nos encontramos en consecuencia con que las limitaciones que enfrente este poder afectan su seguridad, lo que es perfectamente comprensible pues incide en su condición de potencia mundial.

Por otra parte, aunque las fuerzas militares siempre serán la piedra angular de la seguridad norteamericana, deben ser complementadas con medios diplomáticos, agencias de cooperación al desarrollo, inteligencia y agentes de justicia e interior. Las cargas del nuevo siglo no deben caer tan solo en los hombros de los EE.UU.; aunque sean conscientes de lo difícil de movilizar la acción colectiva y de las carencias del sistema internacional, no deben usarlo como excusa para ignorarlo. Ninguna nación, por poderosa que sea, puede responder en solitario a los retos globales, de modo que se amplíe su alcance a toda clase de actores y en apoyo de valores universales.

Se afirma también que los Estados Unidos fortalecerán las alianzas ya existentes para modernizarlas de suerte que sirvan para afrontar los retos de nuestro tiempo: contrarrestar el extremismo violento y la insurgencia, detener la proliferación nuclear y asegurar los materiales sensibles, combatir el cambio climático y asegurar un crecimiento sostenible, ayudar a los países a alimentarse y cuidar de sus enfermos y resolver y prevenir los conflictos. La creencia de que los intereses norteamericanos están ligados a los existentes más allá de sus fronteras, continuará guiando la interacción con otras naciones y pueblos; en un mundo interconectado, el poder ya no es un juego de suma cero, pero debe haber consecuencias para las naciones que incumplan las reglas.

Este es un punto de gran significación porque implica un fundamento a la cooperación y al fortalecimiento del sistema internacional.

Los EE.UU. promueven sus valores viviéndolos, lo que debe incluir un firme compromiso con el respeto de la ley y dar ejemplo moral, el que incluye un rechazo de cuestiones como la tortura. Ninguna nación debería estar mejor posicionada que esta para liderar el mundo en una era de globalización, y para ello se deben fortalecer los vínculos entre sus ciudadanos y el resto de los habitantes del globo. La seguridad de los norteamericanos a largo plazo no vendrá de su habilidad de infundir temor, sino de su capacidad de alimentar esperanzas.

Por lo que respecta a las prioridades a corto plazo, no existe una responsabilidad mayor para la administración norteamericana que la protección y seguridad de su población. El mayor peligro para ello es la intención de los extre-

mistas violentos de hacerse con armas de destrucción masiva y su proliferación en un mayor número de Estados. Para evitarlo buscan fortalecer el TNP, entre otras cosas para exigir a Irán y Corea del Norte que cumplan sus compromisos.

Se incluye la relación con las sociedades musulmanas en cuestiones de interés común, basada en el respeto mutuo. En lo referente a la economía se menciona el G-20 como el principal foro de cooperación.

II. APROXIMACIÓN ESTRATÉGICA

La NSS 2010 considera que se debe renovar el liderazgo de los Estados Unidos en el mundo como el mejor medio de impulsar sus intereses. Esta renovación debe manifestarse de forma integral a través de sus dimensiones militar, económica y moral. Además, debe también estar dirigida a la construcción de un nuevo sistema internacional, que considere los derechos y obligaciones de todos los países y sus ciudadanos.

En este sentido señala que la seguridad nacional comienza dentro de las propias fronteras, identificándose como centro de los esfuerzos la renovación de la economía que le sirve de fuente de poder. Para conseguir este crecimiento sostenible se requiere inversión en educación, ciencia e innovación, transformar la economía energética para crear nuevos empleos e industrias, reducir el costo de la sanidad y disminuir el déficit fiscal.

Se abandona el término “guerra global contra el terrorismo”, aunque mantiene como sus predecesoras que el mayor peligro para los EE.UU. es la proliferación de armas de destrucción masiva, especialmente las nucleares. Junto a estas dos amenazas se considera como nuevos factores clave el ciberespacio, el cambio climático y las pandemias.

Estos son aspectos nuevos que merecen una reflexión porque pueden poner en tela de juicio la capacidad de los Estados para ofrecer seguridad a su población e incluso al sistema internacional mismo.

El liderazgo moral, por su parte, debe estar basado en el ejemplo, no en una imposición, reconociendo que el compromiso con los valores de la democracia, los derechos humanos y el respeto a la ley son esenciales de esta influencia.

Se produce, además, en la estrategia un acercamiento al multilateralismo eficaz europeo reconociéndose que ninguna nación puede enfrentar por sí sola los desafíos de la seguridad. Se debe, en consecuencia, comenzar por los aliados con los que comparten intereses y valores en Europa, Asia, América y países de Oriente Medio. Se hace referencia a otros actores como China, India y Rusia, así como a otras de importancia creciente como Brasil, Sudáfrica e Indonesia, reconociendo un papel destacado a los foros como el G-20.

Se pretende, además, reforzar un orden internacional basado en los derechos y responsabilidades de los países asumiendo las carencias del actual sistema y dando mayor espacio a las potencias emergentes.

III. FOMENTANDO LOS INTERESES DE LOS EE.UU.

1. SEGURIDAD

La Estrategia de Seguridad Nacional del Presidente Obama abandona aspectos como la *“Guerra preventiva”*. Se insiste en el liderazgo del país, pero con un carácter multilateralista, de apoyo a las Naciones Unidas, colaboración con las potencias emergentes y de diálogo y compromisos para evitar el uso de la fuerza. Así se enfatiza la llamada *“implicación global”* construida sobre la base de sus aliados tradicionales, pero ampliándolo a otros actores estatales y regionales. A pesar de esto, la NSS 2010 insiste en que *“no hay mayor amenaza para el pueblo americano que las armas de destrucción masiva, particularmente el peligro de la búsqueda de las armas nucleares por extremistas violentos y su proliferación en otros estados”*.

La premisa fundamental es que la capacidad de abordar desafíos y oportunidades globales para los Estados Unidos depende del poder nacional, cuya base es la economía y la sociedad. Al respecto se hace mención a la crisis económica actual.

El liderazgo moral es un aspecto central y se apuesta por continuar adaptando y equilibrando los recursos materiales y morales de la nación, mediante la innovación y la educación para abordar los nuevos retos como el cambio climático y las pandemias, a la vez que se hace frente a la necesaria transformación energética y el reto de la inmigración y la diversidad racial y cultural como valores intrínsecos de la sociedad norteamericana.

La necesidad de asegurar el ciberespacio como un riesgo emergente junto a la biotecnología y las armas de energía dirigida son aspectos novedosos. Las amenazas en el ciberespacio representan uno de los más serios desafíos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. La infraestructura digital es un activo estratégico nacional y su protección es una prioridad.

2. PROSPERIDAD

Promover el crecimiento económico mundial por medio del mercado libre supone que una economía mundial fuerte acrecienta la seguridad nacional. En cuanto a la globalización, es el eje central que rige el establecimiento de una política basada en el aumento de la competitividad y en la apertura de nuevos mercados que fomente las exportaciones y haga crecer la economía nacional pues *“prosperidad y seguridad están íntimamente relacionadas”*²².

Las inversiones en salud y educación, la promoción de la inversión, la innovación y la actividad empresarial, el establecimiento de un sistema financiero internacional firme, la integración en la economía global, el fortalecimiento de la seguridad energética, así como la promoción de energías renovables y la protección del medio ambiente son aspectos destacados.

La ayuda a los países más pobres conduce a un aumento de la estabilidad y por tanto de la seguridad mundial. Dado que muchos no perciben los beneficios del progreso, se exponen una serie de iniciativas en áreas como la seguridad alimentaria y de salud global que se consideran fundamentales.

La NSS 2010 establece que el mantenimiento del sistema económico internacional es un factor crítico, no solo como sustento de su propia prosperidad, sino también de la paz y la seguridad en el mundo. Por ello se deben tomar medidas que conduzcan a la prevención de los ciclos de auge y declive con la introducción de nuevas reglas, ahorrando más y gastando menos, evitando el proteccionismo, coordinando las acciones con las de otros países y reformando las instituciones internacionales para dar a las economías emergentes un mayor protagonismo y responsabilidad.

²² NSS 2010. Al respecto resulta muy interesante la vinculación de la seguridad con la situación interna. La cursiva es del autor.

El mismo documento hace un gran hincapié en que el liderazgo norteamericano debe basarse en el establecimiento de una economía próspera sin perder de vista que deben seguir siendo la punta de lanza en ciencia e innovación a nivel mundial, destacando que la tecnología desempeña un papel predominante ante los nuevos desafíos a la seguridad, como el cambio climático, las pandemias o la escasez de recursos.

La NSS 2010 toma conciencia de que los objetivos de seguridad nacional solo pueden conseguirse si se toman medidas severas y se trabaja con colaboración internacional para compartir las cargas, recogiendo una serie de medidas destinadas a la reducción del déficit, las reformas en los procesos de adquisición y contratación, y un aumento de la transparencia en la gestión económica.

3. VALORES

La NSS 2010 dedica un subcapítulo a establecer que la libertad en todos sus aspectos, la dignidad del ser humano, la tolerancia, la igualdad y la democracia son valores universalmente aceptados y deben ser promovidos y reforzados en todo el mundo.

Es muy destacado que el ejemplo de fidelidad a sus propios valores es lo que otorgará credibilidad a los Estados Unidos ante la comunidad internacional.

4. ORDEN INTERNACIONAL

La promoción de un orden internacional justo y sostenible es otro aspecto fundamental en los que se basa la Estrategia de Seguridad de los EE.UU.

Las relaciones con los aliados constituyen las bases de la seguridad en particular con los socios europeos. En este sentido la OTAN es para los Estados Unidos la alianza de seguridad principal aunque indicando la necesidad de reformas para enfrentar los nuevos desafíos. El compromiso norteamericano con la seguridad colectiva como establece el Artículo 5º del Tratado de Washington es reiterado. Con la Unión Europea se desea avanzar en los objetivos compartidos y con Turquía especialmente cooperar en la estabilidad regional. En Asia continuarán profundizando las alianzas con Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia. Se trata de desarrollar una agenda de seguridad para combatir la proliferación de armas de destrucción masiva, terrorismo, cambio climático, piratería

y ciberseguridad, al mismo tiempo que se promueven los derechos humanos y el crecimiento económico equilibrado.

La asociación con Canadá y México son consideradas estratégicas y únicas. Con ambas naciones mantienen las relaciones bilaterales más importantes. La NSS 2010 resalta que debe haber un cambio en el modo de tratar las fronteras comunes facilitando el flujo de bienes y personas, pero evitando el de las amenazas ya enunciadas.

Los Estados Unidos reconocen la creciente influencia de los nuevos poderes emergentes de China, India, Rusia, Brasil, Sudáfrica e Indonesia, a los que considera centros de influencia clave. Por ello, el segundo de los instrumentos internacionales definidos en la Estrategia es la construcción de formas de cooperación con estos países.

Sobre China continuarán efectuando un seguimiento de los programas militares de modernización para evitar efectos negativos sobre los intereses norteamericanos y de sus aliados en la región, además de reducir la tensión con Taiwán. Para los Estados Unidos, India constituye un ejemplo a seguir por las naciones en desarrollo. La asociación con Pakistán queda supeditada al conflicto de Afganistán.

Con Rusia van a tratar de construir una relación estable y multidimensional basada en la defensa de intereses mutuos, como la no proliferación nuclear y la lucha contra los extremistas violentos, pero apoyando la soberanía e integridad de los vecinos de Rusia.

En lo concerniente a otros centros de influencia emergentes se reconocen al G20 y a Brasil, Sudáfrica e Indonesia como núcleos regionales de influencia; Brasil, por ejemplo, constituye un socio fundamental para afrontar el cambio climático y la seguridad energética; Sudáfrica como pieza esencial en África, e Indonesia por su sociedad multicultural y gran potencia demográfica.

Respecto a la arquitectura institucional internacional, los Estados Unidos se manifiestan a favor de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de tal manera que refuerce su legitimidad, credibilidad y su actuación general. También se apoyará a la ONU para que disponga de los medios necesarios para combatir las amenazas transnacionales, tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, enfermedades infecciosas y pandemias, tráfico de drogas y terrorismo.

Además de reforzar a las Naciones Unidas, el fortalecimiento de las instituciones internacionales vendrá de la mano de dos mecanismos:

1. El primero lo constituye el fomento de la toma de decisiones en un amplio rango de coaliciones. Se pretende así compartir las labores de seguridad global, a través de diversos instrumentos, alianzas e instituciones cuya actuación debe ser coordinada.
2. El segundo mecanismo lo constituyen las organizaciones regionales como la OTAN, OEA, OSCE, Unión Africana, ASEAN, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Organización de la Conferencia Islámica.

La mayor parte de los desafíos actuales demandan ser afrontados por un amplio grupo de naciones. El cambio climático, la prevención de conflictos, las enfermedades infecciosas y las pandemias y el crimen transnacional requieren de una acción global. Las líneas maestras de la política estadounidense de los próximos años en estos asuntos pueden ser resumidas como sigue:

- a) Cambio climático. Con carácter doméstico revigorizarán la energía nuclear y recortarán la emisión de gases de efecto invernadero en un 80% para 2050, mientras en el exterior apoyarán la implementación del Acuerdo de Copenhague con carácter global, no mencionando en ningún caso al Protocolo de Kyoto.
- b) Mantenimiento de la paz y conflictos armados. Se proporcionará un mayor énfasis a la disuasión y prevención y se apoyarán los esfuerzos de las organizaciones internacionales. Se hace una mención especial al concepto de “Responsabilidad de Proteger”, endosado por los Estados Unidos en el sentido de utilizar todos los medios disponibles, incluidos los militares, para evitar las atrocidades y los genocidios. Asimismo, se comprometen a fortalecer los tribunales nacionales de justicia y en apoyar a los tribunales internacionales creados ad hoc. Respecto a la Corte Penal Internacional, se respaldará su acción en aquellos casos que favorezcan los intereses y valores de los Estados Unidos.
- c) Pandemias. En este punto se resalta la colaboración internacional, la mejora de las instituciones multilaterales y la expansión de la vigilancia global y la alerta temprana como las formas de combatir esta amenaza.
- d) Amenazas criminales transnacionales. Para combatir estas amenazas se precisa de una estrategia multidimensional que será llevada a cabo por los EE.UU. de forma colectiva con otras naciones.

También se hace referencia destacada al compromiso de salvaguardar las líneas de comunicación, tanto aéreas como marítimas, así como al ciberespacio y a la defensa de los intereses de Estados Unidos en el Ártico²³.

2. Las Américas

La seguridad en las Américas hizo su aparición a contar de las Cumbres de las Américas, pero en las Reuniones de Ministros de Defensa se definieron las amenazas comunes. A continuación ofrecemos un cuadro resumen con el objeto de determinar cuándo surgen amenazas que pueden diferenciarse de aquellas enfrentadas exclusivamente por la defensa y que pueden inscribirse en un concepto más multidimensional.

Cuadro N° 2

Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas, 1995- 2006

Williamsburg, 1995
1. Transparencia y Medidas de Confianza Mutua (MCM)
a) MCM. Ejemplos, lecciones aprendidas de ellas
b) Intercambio de información de defensa. Registro ONU, políticas de defensa, presupuestos
2. Cooperación en defensa
a) Operaciones de Paz, intercambio de experiencias, lecciones aprendidas, interoperatividad
b) Desminado, reconocimiento del problema, entrenamiento conjunto
c) Otras actividades de cooperación en defensa I) Búsqueda y rescate, II) Desastres, III) Antinarcóticos
3. Democracia y Fuerzas Armadas en el siglo XXI
a) Educación y entrenamiento civil y militar en democracia
b) Las Fuerzas Armadas y el desarrollo
c) Adaptación de las Fuerzas Armadas para el futuro
Bariloche, 1996
1. Nuevas dimensiones de la seguridad internacional
a) Defensa en el siglo XXI/perfil de las Fuerzas Armadas
b) Riesgos, amenazas y oportunidades: compatibilización de las diferentes realidades en materia de defensa y seguridad en el continente

²³ National Security Strategy, May 2010. Un trabajo comparativo entre esta versión y las anteriores que hemos tenido a la vista se encuentra en: IEEE, Documento de análisis 06/2010, "La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU., aspectos más destacados de su evolución", julio 2010.

c) Defensa, Fuerzas Armadas e integración
d) Cooperación militar
2. Nuevos roles y perfiles
a) Cooperación multilateral en la preservación de la paz: operaciones de mantenimiento de la paz y coaliciones multinacionales
b) Medioambiente, desastres naturales, búsqueda y rescate
c) Educación de civiles y militares
d) Ciencia y tecnología: posibles campos de cooperación e intercambio de información
e) Desminado
3. Institucionalización del Sistema de Defensa
a) Medidas de fomento de la confianza y transparencia
b) Democracia y modernización de las Fuerzas Armadas
c) Relaciones civiles-militares
d) Ministerios de Defensa
Cartagena 1998
1.El Sistema de Seguridad Hemisférica y sus mecanismos para el desarrollo de la región
a) Análisis del Sistema Interamericano de Seguridad y de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
b) La seguridad de los Estados del Caribe
c) Medidas de fomento de la confianza, transparencia y seguridad para la paz hemisférica
c1) Conferencia de las Fuerzas Armadas centroamericanas
c2) Avances y desarrollo de las medidas de confianza mutua en el hemisferio
2. Funciones complementarias de las fuerzas militares en sociedades democráticas
a) Apoyo de las fuerzas militares en el desarrollo económico
b) Promoción de los derechos humanos y observancia de las normas de derecho internacional humanitario
c) Nuevos desarrollos de las relaciones civiles-militares en sociedades democráticas
d) Informe sobre operaciones de desminaje en Centroamérica
3. Cooperación hemisférica en materia de enfrentamiento al terrorismo, drogas ilícitas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y medioambiente
a) Fortalecimiento de la cooperación interamericana para afrontar todas las formas de terrorismo. Mecanismos de cooperación hemisférica
b) Cooperación hemisférica en la lucha contra el fenómeno de las drogas ilícitas
c) Cooperación en el control del tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y desechos tóxicos
d) Informe sobre el tema de la migración ilegal

Manaos, 2000
1. Seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI
a) El cuadro político-estratégico en el ámbito mundial y regional: nuevas amenazas y operaciones de paz
b) Conceptos de seguridad y defensa
c) El actual sistema de seguridad hemisférica: validez y perfeccionamiento
2. Confianza mutua en el continente americano, su situación y proyección en la próxima década
a) Validez del proceso de medidas de fomento de la confianza mutua en los ámbitos continental, regional y bilateral
b) El papel de los libros blancos de defensa como medidas de confianza mutua
c) Perspectivas del proceso de fortalecimiento de la confianza mutua de forma continua y consensual
3. Defensa y desarrollo: posibilidades de cooperación regional
a) Desastres naturales: lecciones aprendidas y posibilidades de cooperación y militares
b) Fortalecimiento de las relaciones entre civiles y militares
c) Propuesta de una red de aprendizaje a distancia vinculando a las Escuelas Superiores de Defensa en el hemisferio
d) Amenazas transnacionales: experiencias nacionales y oportunidades de cooperación
Santiago, 2002
1. La seguridad regional a inicios del siglo XXI
a) Nuevas amenazas a la seguridad regional
b) Estructuras y mecanismos para afrontar las nuevas amenazas
2. La confianza mutua en el continente americano
a) Métodos de homologación
b) El papel del libro de defensa como medida de confianza mutua
c) Fuerzas Armadas combinadas en operaciones de paz
3. Defensa y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Formación de civiles en defensa
b) Experiencias en los procesos de desminado
c) Contribución de las fuerzas militares al desarrollo social
Quito, 2004
1. La nueva arquitectura de la seguridad hemisférica
a) Nuevas concepciones de la seguridad y defensa y sus implicaciones para la estructura de seguridad hemisférica: evaluación y perspectivas de los instrumentos interamericanos
b) La cooperación para la seguridad y defensa hemisférica del siglo XXI: mecanismos para enfrentar las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos

c) Análisis y evaluación de los mecanismos e instituciones de nivel subregional para la cooperación en materia de seguridad
2. La confianza mutua y seguridad en el sistema de seguridad hemisférico
a) Profundización y ampliación de las medidas de fomento de la confianza y seguridad mutua
b) Cooperación hemisférica en operaciones de mantenimiento de paz
c) Homologación y estandarización de los sistemas de medición de los gastos de defensa
d) Cooperación e integración regional en investigación, entrenamiento, ciencia, tecnología e industria de defensa
3. Defensa, desarrollo y sociedad: posibilidades de cooperación regional
a) Las Fuerzas Armadas en operaciones de apoyo ante los desastres naturales: lecciones aprendidas y convenios de asistencia recíproca ante situaciones de desastre
b) Políticas a seguir para alcanzar zonas libres de minas terrestres: acción contra minas
c) Políticas de preservación de los patrimonios naturales, culturales, bienes estratégicos y de las grandes cuencas hidrográficas de la región
Managua, 2006
1. Sistema de seguridad hemisférica, escenarios y regímenes subregionales: fortaleciendo la cooperación y la institucionalidad en el continente
a) Nuevas concepciones de seguridad y defensa, y desafíos institucionales del sistema de seguridad hemisférica: Complementariedad y cooperación en un contexto de arquitectura flexible
b) Políticas de seguridad y defensa y formas de cooperación para el enfrentamiento de las amenazas no tradicionales: Entre la dimensión hemisférica y las realidades y experiencias subregionales
c) Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas: Lecciones aprendidas para la gestión de la defensa y la seguridad hemisférica
2. Medidas de fomento de la confianza y la seguridad y cooperación en operaciones multinacionales en el continente americano
a) Evolución de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad: Acciones a seguir para su profundización en el hemisferio y subregiones
b) Transparencia y confianza en las Américas: Libros blancos de defensa, medición estandarizada de gastos de defensa y mecanismos de prevención de conflictos
c) Misiones de paz y operaciones conjuntas: Experiencias y perspectivas en el hemisferio
d) Políticas de acción integral contra minas: Lecciones aprendidas y colaboración en las Américas
e) Fuerzas Armadas y Misiones Humanitarias de apoyo ante desastres naturales: Lecciones aprendidas y convenios de cooperación regional
3. Modernización y transformación de las instituciones del sector defensa
a) Fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa: Gestión civil y cooperación interministerial a nivel regional y subregional

b) Coordinación y cooperación interinstitucional en cada Estado para la modernización y transformación de las instituciones de la Defensa
c) Modernización de las Fuerzas Armadas: Fundamentos, lecciones aprendidas, experiencias en curso y desafíos pendientes
d) Actividades de las Fuerzas Armadas que contribuyen a las Políticas de Desarrollo Nacional

Fuente: Actualización del cuadro de Rojas Aravena, Francisco, "América Latina en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa", en: MALAMUD, Carlos (comp.), *Anuario Elcano. América Latina 2002-03*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2003.

3. Las Estrategias de Seguridad en Europa: los casos de Gran Bretaña, Francia y España

A) Gran Bretaña

Lo más interesante de la Estrategia de Seguridad del Reino Unido es que pone de manifiesto, al igual que la de los Estados Unidos, la necesidad de reafirmar su liderazgo en el contexto internacional para lo que establece dos objetivos: primero, fortalecer el país haciéndolo más seguro, protegiendo la población, su economía, infraestructuras, territorio y modo de vida de los mayores riesgos que les puede afectar; segundo, contribuir a crear un mundo más estable, actuando para reducir la probabilidad de que los riesgos existentes les afecten directamente o a sus intereses en el exterior. Con esta finalidad se identifican 15 tipos de riesgo priorizados en 3 niveles:

Nivel I:

1. Terrorismo internacional que afecte al país o sus intereses, incluyendo un ataque químico, biológico, radiológico o nuclear (NBQR) por terroristas; y el creciente nivel de terrorismo en Irlanda del Norte.
2. Ataques hostiles al ciberespacio por otros Estados y el cibercrimen de gran escala.
3. Accidentes naturales o importantes que requieran una respuesta nacional como inundaciones que afecten a tres o más regiones del país o una pandemia de gripe.
4. Una crisis militar internacional entre Estados, afectando al país y sus aliados, así como a actores estatales y no estatales.

Nivel II:

5. Ataques a territorios nacionales o en el exterior por otro Estado o representante utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares.
6. Riesgo de inestabilidad importante, insurgencia o guerra civil en el exterior que cree un entorno que los terroristas puedan explotar para amenazar al país.
7. Un aumento significativo del nivel del crimen organizado.
8. Alteración severa de la información recibida, transmitida o recopilada por satélites, posiblemente como resultado de un ataque deliberado por otro Estado.

Nivel III:

9. Un ataque militar convencional a gran escala por otro Estado (sin usar armas NBQR) produciendo víctimas mortales y daños a las infraestructuras.
10. Aumento significativo del nivel de los terroristas, delincuentes organizados, inmigrantes ilegales y mercancías ilícitas que intenten cruzar la frontera.
11. Alteración del suministro de petróleo o gas, o inestabilidad en los precios como resultado de una guerra, accidente, agitación política importante o manipulación deliberada del suministro por los proveedores.
12. Escape importante de material radiactivo de una instalación nuclear civil que afecte a una o más regiones.
13. Un ataque convencional por un Estado a un miembro de la UE o la OTAN.
14. Un ataque a territorio exterior como resultado de una disputa soberana o un conflicto regional más amplio.
15. Alteración a corto y medio plazo de los suministros internacionales de recursos (alimentos, minerales)²⁴.

Posteriormente, el Reino Unido dio a conocer un estudio de esta estrategia denominada “Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad” (REDS), derivada de la “Estrategia de Seguridad Nacional” (ENS), donde se entrega la visión estratégica del Gobierno del Reino Unido sobre el modo en que va a afrontar los nuevos riesgos y amenazas a su seguridad. La REDS proporciona tareas y guías de actuación para el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, la diplomacia,

²⁴ Ministerio de Defensa de España, Dirección General de Relaciones Institucionales, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de Análisis del IEEE, N° 18/2010.

las agencias de inteligencia y el Ministerio del Interior. Incluye, asimismo, el aporte a la comunidad internacional para contribuir a la seguridad y a la estabilidad global. Además, el documento va a servir para determinar el tamaño y la forma de las Fuerzas Armadas británicas en los próximos años, por lo que incorpora aspectos propios de un libro blanco de la defensa.

La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad se divide en las siguientes áreas:

I. TAREAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y GUÍAS DE PLANEAMIENTO

Tiene como objetivo determinar las capacidades nacionales de seguridad que el Reino Unido precisa para 2020, a la vez que establece un plan para su consecución. La base de la REDS reside en la ENS que señala dos objetivos fundamentales:

- 1) Afianzar la seguridad y la capacidad de resistencia del Reino Unido.
- 2) Conformar un mundo estable actuando para reducir la probabilidad de riesgos que afectan al Reino Unido o sus intereses.

El entorno estratégico en que la defensa del Reino Unido debe estar preparada para afrontar de una manera flexible, en los próximos cinco años, está determinado por los siguientes riesgos que se estiman como más probables: terrorismo, ciberataques, catástrofes naturales y crisis internacionales de carácter militar. También responder a un ataque por parte de otro Estado, pero aunque se reconoce su baja probabilidad, se señala el alto impacto de este riesgo.

II. LA DEFENSA

Se establece que las Fuerzas Armadas del Reino Unido son el núcleo de la seguridad de la nación, ya que proporcionan los medios para amenazar o usar la fuerza cuando los restantes elementos del poder nacional sean incapaces de proteger los intereses nacionales.

Luego se analiza como el principal elemento del contexto de la defensa la campaña en Afganistán y la participación en Irak, como asimismo el impacto que provocó en las Fuerzas Armadas y en el presupuesto, como también en la necesidad de una reestructuración sin abandonar estos compromisos. Pero, además, esta transformación debe ejecutarse en un contexto estratégico incierto porque la globalización ha incrementado la posibilidad de implicación en los conflictos

de actores no estatales y Estados-fallidos, y han aparecido tácticas asimétricas que buscan compensar la superioridad militar de Occidente, incluyendo los ataques cibernéticos. En este contexto, y ante estas amenazas, las Fuerzas Armadas del Reino Unido deberán potenciar sus capacidades, las cuales se enumeran, y adoptar una postura flexible cuyas principales características se describen.

III. LA DISUASIÓN

Considerando que no parece haber una amenaza directa contra Gran Bretaña, la estrategia considera una disuasión nuclear mínima.

IV. SEGURIDAD AMPLIADA

1) Terrorismo

El terrorismo es la gran amenaza a la seguridad nacional británica. Las acciones del gobierno para reducir el riesgo de un ataque terrorista se centrarán en coordinarlas en el interior y en el exterior, potenciar las capacidades de los servicios de inteligencia y proteger las infraestructuras críticas.

2) Inestabilidad y conflictos más allá del RU

Lo más relevante de este apartado es la intención que manifiesta el gobierno británico de afrontar en sus mismas fuentes el problema que representan la inestabilidad y los conflictos, incrementando su apoyo a los programas de prevención de conflictos y reducción de la pobreza con una aproximación que integre todos los recursos disponibles (diplomáticos, militares, etc.). Se enuncian las acciones específicas.

3) Ciberseguridad

Los ataques que se pueden producir en el entorno del ciberespacio están considerados como uno de los principales riesgos a la seguridad nacional. Los cuales se considera que pueden provenir de otros Estados o acciones de grupos terroristas o criminales. Se enuncian iniciativas.

4) Emergencias civiles

Como elemento de comparación con Chile, resulta interesante que no contempla la creación de una estructura militar permanente para la reacción ante

emergencias de carácter no militar, sino que su objetivo se centra en mejorar la capacidad de respuesta de las estructuras civiles existentes para afrontar los tres riesgos de mayor prioridad que identifica como: a) ataque terrorista con material no convencional, b) inundación costera de grandes proporciones, y c) una pandemia severa de gripe.

5) Seguridad energética

La estrategia identifica la enorme importancia que el acceso seguro a las fuentes de energía tiene para la economía y la diversidad e importancia de los riesgos a los que este acceso se enfrenta.

6) Crimen organizado

Se evalúa la cantidad de personas involucradas en las redes del crimen organizado que afectan al Reino Unido. Se espera que la amenaza que representa esta actividad ilícita aumente producto de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías. Se creará la “*National Crime Agency*” que liderará a nivel nacional la lucha contra esta amenaza, coordinando los esfuerzos de las diferentes agencias estatales. Se le dará énfasis a la colaboración entre agencias.

7) Seguridad fronteriza

Dentro de la nueva “*National Crime Agency*”, citada anteriormente, se creará un “*Border Police Command*” encargado del control de fronteras. También el apoyo a la directiva europea de registro de nombres de pasajeros (EU *Passenger Name Record Directive*) y el impulso de las mejoras tecnológicas, como los parámetros biométricos para el control fronterizo a través del sistema e-Borders.

8) Contraproliferación y control de armas

El riesgo de un ataque por parte de un grupo terrorista o un Estado, utilizando armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares se considera como amenaza directa.

La proliferación de armas puede crear también inestabilidad y tensiones lejos del territorio británico, pero que pueden tener consecuencias serias para el Reino Unido. Se señalan medidas al respecto.

V. ALIANZAS Y ASOCIACIONES

Las cinco prioridades esenciales del Reino Unido en materia de relaciones internacionales son:

- 1) Relación con los Estados Unidos.
- 2) Nuevos modelos de cooperación bilateral con amigos y aliados.
- 3) Unas Naciones Unidas efectivas y reformadas.
- 4) La OTAN como cimiento de la defensa británica.
- 5) Una Unión Europea orientada hacia el exterior en la promoción de la seguridad y la prosperidad.

También en las relaciones bilaterales la nueva estrategia establece los aspectos esenciales de las relaciones entre el Reino Unido y los principales actores internacionales, resaltando Estados Unidos (el RU comparte el análisis del contexto de seguridad que los EE.UU. realizan en sus revisiones estratégicas recientes (“*Quadrennial Defense Review*” y “*Homeland Defence Review*”), y con Francia. Se expone también brevemente la intención de profundizar en la cooperación bilateral con otros países, tanto socios y aliados en la Unión Europea y la OTAN (Alemania, Italia, Holanda y España) como con otros Estados con los que comparten intereses (Turquía, India, Japón) o con los que se están construyendo diálogos políticos y de seguridad (China, Rusia, Brasil, Indonesia). En el campo de las relaciones multilaterales se destaca la posición central en instituciones clave, como el Consejo de Seguridad de la ONU, o su papel relevante como miembro destacado de la Unión Europea, la OTAN, el G8, el G20 y la *Commonwealth*. Respecto a las Naciones Unidas, enuncia seis objetivos prioritarios.

VI. REFORMAS ESTRUCTURALES E IMPLEMENTACIÓN

La REDS señala ciertas reformas estructurales que deben realizarse tanto en el interior como en el exterior del Reino Unido, algunas ya señaladas. De acuerdo a las áreas prioritarias de actuación, la REDS detalla los ministerios encargados de dirigir cada una de ellas, pero siempre bajo la dirección de un “Consejo de Seguridad Nacional” presidido por el Primer Ministro²⁵.

25 Documento de análisis del IEEI 19/2010, “La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad del Reino Unido”, diciembre 2010.

B) Francia

De la estrategia de seguridad francesa, denominada “*Una estrategia adaptada al nuevo contexto internacional*”, se entrega una versión resumida cuyos aspectos principales son los siguientes:

El contexto estratégico a lo largo de la década de los noventa demostró que Francia disponía de una profundidad estratégica hacia el Este en miles de kilómetros, lo que constituye algo inédito. Por otra parte, se han producido crisis y conflictos por todo el mundo, con lógicas, marcos y protagonistas nuevos e inesperados, creando una multiplicidad de amenazas ya no solo de agentes estatales.

Además, a contar de los atentados del 11 de septiembre de 2001, surgió un terrorismo de masas generador de un nuevo tipo de conflictos, sin campo de batalla ni ejército claramente identificado, en el que el adversario, dispuesto a utilizar armas de destrucción masiva, apunta claramente a las poblaciones. Francia es especialmente vulnerable a las nuevas amenazas por ser una sociedad desarrollada, abierta y con un alto nivel tecnológico. Por sus compromisos políticos, comunidades de intereses y alianzas, constituye un objetivo potencial.

Ante esta evolución del contexto internacional Francia ha adaptado su estrategia, y el objetivo central de su política de defensa es: “La defensa de la seguridad de los franceses y de sus intereses tanto en su territorio como en el exterior”.

En consonancia con las decisiones adoptadas en 1996 en el marco de la profesionalización y la definición del nuevo modelo de ejército, y tomando en cuenta las exigencias de su participación en las redes de solidaridad europea y atlántica, Francia pretende:

- 1) Preservar su autonomía de decisión y de acción con la intención de conservar su libertad para decidir si se compromete o no en operaciones en las que intervienen sus socios o aliados, así como su capacidad para actuar en solitario cuando resulte necesario.
- 2) Conservar su influencia en las alianzas y coaliciones, lo que supone disponer de la capacidad de “nación marco” (en una coalición puede resultar útil, en un determinado campo de operaciones, apoyarse más particularmente en una nación denominada “nación marco” capaz de aunar a los

- demás miembros alrededor de sus propias capacidades nacionales) para conducir operaciones europeas, así como capacidad militar suficiente.
- 3) Mantener la calidad tecnológica indispensable para asegurar duraderamente la credibilidad de la disuasión nuclear, desarrollar los medios adecuados para hacer frente a las nuevas amenazas y preservar una base industrial, esencialmente europea, capaz de producir sus principales sistemas de defensa.

Estas grandes funciones estratégicas se articulan alrededor de las ideas de: disuasión, prevención, proyección, acción y protección. La disuasión, caracterizada por el concepto de no utilización, implica disponer de medios diversificados que permitan garantizar su credibilidad ante los cambios y las amenazas.

Francia debe, asimismo, contribuir a la seguridad de Europa teniendo en cuenta la creciente solidaridad de los países de la Unión: participa activamente en la creación de instrumentos de estabilización regional (tratados FCE, "Cielo abierto", documento sobre las medidas de confianza y seguridad, Acuerdos de Dayton), así como en las iniciativas desarrolladas en materia de control de armamentos en el marco de la OSCE (lucha contra la diseminación de armas ligeras y de pequeño calibre, ALPC) o la iniciativa franco-holandesa sobre almacenamiento de municiones. Los medios convencionales desempeñan hoy en día un papel estratégico propio y ya no se consideran como un mero complemento de la fuerza de disuasión nuclear.

La prevención constituye la primera etapa de la aplicación de la estrategia de defensa. Debe permitir, mediante la información, disponer de una capacidad de anticipación y de una capacidad autónoma de conocimiento de la situación. La diplomacia de la defensa francesa, a través del desarrollo de las relaciones de defensa y de seguridad con sus socios extranjeros, ya se trate de diálogo estratégico, de intercambio de información, de asistencia o de cooperación militar, participa asimismo en la prevención.

La proyección y la acción han estructurado la concepción del modelo de ejército francés. Sus claves son la capacidad de desplegar fuerzas, tanto en Europa como en el exterior del continente europeo, y la capacidad para movilizar rápidamente y para mantener durante el tiempo necesario a grupos de fuerzas armadas que puedan imponer rápidamente su superioridad en un teatro de operaciones.

La protección de las personas, de las instituciones y del territorio es una exigencia permanente, y la defensa del territorio nacional debe asegurarse en cualquier circunstancia. Se trata de poder oponerse en todo momento a un chantaje, a represalias o a agresiones contra el territorio o la población, o de limitar las consecuencias de un ataque asimétrico. Por último, como resultado directo de la libre circulación de personas y bienes en la Unión Europea, la protección del territorio se inscribe cada vez más en el marco de una cooperación reforzada con sus países vecinos y aliados²⁶.

C) España

La estrategia española de seguridad dada a conocer recientemente se ha denominado: “*Una responsabilidad de todos*” y sus objetivos son: analizar las amenazas y riesgos a la seguridad, identificar líneas de respuesta y definir mecanismos de coordinación.

Se inicia con la posición de España en el mundo constatando que: España es una potencia media europea con características propias, tiene intereses globales que defender y fomentar y puede tener que comprometerse con actuaciones lejanas.

Los principios de su acción internacional son: el marco europeo, el multilateralismo, la legitimidad y legalidad internacional, la construcción de la paz, la protección de civiles y la responsabilidad de proteger. Para ello actúa en impulsar las reformas de las OOI, reforzar su influencia en foros e iniciativas multilaterales y fortalecer las relaciones bilaterales.

La actuación de España en un mundo globalizado se orienta a: un multilateralismo eficaz, interdependencia responsable comprometida con el desarrollo, la paz y la seguridad mundiales y un orden internacional estable que promueva la justicia, la prosperidad y la seguridad global.

Luego analiza sus relaciones en particular con diferentes sectores como: la Unión Europea, EE.UU., Rusia, Iberoamérica, vecinos del Sur, África, Asia, ONU, OTAN y otros.

²⁶ République Française, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, France Diplomatie. El documento original de donde deriva esta estrategia es el Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008.

La Estrategia define como intereses vitales de España a aquellos relativos a los derechos fundamentales como la vida, la libertad, la democracia, el bienestar y el desarrollo; y relativos al Estado como la soberanía, integridad territorial, ordenamiento constitucional y seguridad económica.

Los intereses estratégicos que señala son: un entorno pacífico y seguro, la consolidación y buen funcionamiento de la UE, la instauración de un orden internacional estable y justo, de paz, seguridad y respeto a los derechos humanos, la preservación de la libertad de intercambios y comunicaciones y relaciones constructivas con la vecindad.

También define conceptos básicos donde destaca integrar todas y cada una de las dimensiones de la seguridad haciéndolas converger hacia objetivos comunes, la cooperación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre el Estado y las empresas, ciudadanos y organizaciones sociales. También la eficiencia en el uso de los recursos y racionalizar el empleo de los instrumentos existentes para gastar mejor.

El Estado debe disponer de los medios necesarios para alertar y prevenir y poseer capacidad de resistencia y recuperación mediante sistemas e instrumentos resistentes y flexibles, susceptibles de adaptarse a las diversas circunstancias.

Procura una interdependencia responsable y la colaboración con socios europeos e internacionales y establecer mecanismos de gobernanza para marcos e instrumentos multilaterales

Como potenciadores del riesgo, considera aquellos fenómenos que propician la propagación o transformación de las amenazas y peligros e incrementan la vulnerabilidad como los siguientes: las disfunciones de la globalización, los desequilibrios demográficos, como el crecimiento en los países pobres, y el envejecimiento de la población en Europa. La Estrategia señala que la pobreza y desigualdad son un obstáculo para el progreso, la estabilidad, la seguridad internacional y un caldo de cultivo para el radicalismo, pero advierte que hay pobreza y desigualdad también en las regiones prósperas.

El cambio climático, a su vez, desatará conflictos por la escasez de recursos, hará aumentar el número de refugiados climáticos y agravará la pobreza en muchas sociedades.

Por otra parte, el incremento de la fragilidad de algunos Estados amenaza la seguridad global.

En los peligros tecnológicos se señalan los grupos que pueden colapsar el tráfico en el ciberespacio.

Lo mismo sucede con los avances en biotecnología, nanotecnología, genética o inteligencia artificial que conllevan riesgos y dilemas éticos.

La Estrategia establece también la necesidad de una relación estratégica civil-militar para la seguridad, advirtiendo sobre las ideologías radicales y no democráticas, como también la pérdida de peso relativo de Occidente frente al éxito económico de ciertos regímenes autoritarios que no respetan los derechos humanos, que podría suponer la emergencia de modelos alternativos atractivos. Junto con esto las ideologías extremistas pueden imponerse en sociedades frustradas por la debilidad de sus Estados, de sus élites y de la comunidad internacional.

Define amenaza como: *“toda circunstancia o agente que ponga en peligro la seguridad o estabilidad de España”*, y como riesgo: *“contingencia o probabilidad de que una amenaza se materialice produciendo un daño”*.

El eje básico de la política de seguridad española es la construcción de la paz. Se requiere actuar “antes”, “durante” y “después” de los conflictos. En este sentido se requiere de un enfoque integral para prevenir guerras y para gestionar las crisis e instaurar una paz duradera.

España debe dotarse de medios militares y civiles adecuados y las FAS deben ser polivalentes, desplegables, flexibles e interoperables. Al respecto se agrega que la disuasión es complementaria de la anticipación y la prevención.

Seguidamente la Estrategia detalla las amenazas que advierte para el país.

Sobre el crimen organizado señala que España ha puesto en marcha durante los últimos años una serie de medidas destinadas a mejorar los sistemas de información e inteligencia; crear nuevas unidades operativas; incrementar los recursos humanos, materiales y tecnológicos de las unidades especializadas contra el crimen organizado; potenciar la colaboración y cooperación policial, de inteligencia, aduanera y judicial en el ámbito nacional, y con los servicios de

inteligencia del exterior; y dotar de nuevas competencias a la Fiscalía Especial contra la Corrupción.

Sobre la vulnerabilidad energética plantea la diversificación de las fuentes de energía y abastecimiento (elevando sustancialmente la contribución de las energías renovables), el ahorro y la eficiencia energética, la liberalización de los mercados y el desarrollo de infraestructuras.

Sobre líneas y redes de abastecimiento señala que es una prioridad el control del espacio marítimo.

También se refiere a la proliferación de armas de destrucción masiva.

Sobre las ciberamenazas, junto a otras medidas, destaca el elaborar mapas de riesgos y catálogos de expertos, recursos y buenas prácticas.

Se incluyen, además, temas como flujos migratorios no controlados, emergencias y catástrofes, riesgos ambientales y fenómenos meteorológicos, degradación ambiental, accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas u organismos modificados genéticamente, la contaminación de suelos y aguas, el uso insostenible de recursos hídricos, y la capacidad de transmisión de agentes patógenos y químicos a través de la atmósfera, así como también riesgos sanitarios como pandemias.

La institucionalidad que acompaña a esta Estrategia consiste en un “*modelo institucional integrado*” cuya justificación se encuentra en la superación de la compartimentación, duplicidades y solapamientos, la mejora de la coordinación interministerial, el seguimiento y evaluación de líneas de actuación, la colaboración y cooperación de todos los actores.

La nueva estructura institucional consistiría en un Consejo Español de Seguridad como órgano político superior con las máximas responsabilidades de asesoramiento presidencial y gestión de crisis; agregándose, además, comisiones interministeriales de apoyo a este Consejo y otros organismos²⁷.

27 IEEE, Documento de Análisis 17/2011/5, Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad, “Una responsabilidad de todos”, mayo 2011.

IV. La política de seguridad nacional como política pública

1. Concepto de política pública

Una política pública se define en términos generales como un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas o también como una decisión que se toma por medios públicos, la cual requiere de una intencionalidad, una consideración de fines y medios y en consecuencia de una institucionalidad que permita que esta decisión se transforme en acciones concretas orientadas al cumplimiento de objetivos²⁸.

Según lo anterior, una política o estrategia de seguridad nacional, los términos se usan como sinónimos, podría ser entendida como una política pública que integre las diferentes políticas de seguridad que ya existen en el caso chileno (defensa, relaciones internacionales, interior, catástrofes, etc.) pero que al buscar esta integración necesariamente debería apuntar más allá, hacia un objetivo común en virtud del cual esta sea posible.

Se trataría de una política de carácter nacional, pues requeriría la opinión del Senado y del Consejo de Seguridad Nacional entre otros, y en la práctica constituiría una “macropolítica”, de aquí que resulte fundamental en su formulación la perspectiva de conjunto, pues de lo contrario no se podría establecer una gestión y coordinación entre los distintos sectores del Estado involucrados y se quedaría en aspectos puntuales.

2. Objeto de una Política de Seguridad Nacional

Una Política o Estrategia de Seguridad Nacional deberá tener como objetivo la seguridad del Estado en sentido amplio, resultando así en una orientación general para los diferentes objetivos de seguridad sectoriales. Desde un punto de vista jurídico, debe establecer cuál es el bien jurídico a proteger a fin de orientar la institucionalidad. Así como, por ejemplo, la política de seguridad interior busca proteger la seguridad pública y la política de control de drogas la salud pública, la de seguridad nacional debe ponerse por sobre bienes específicos y tender a la seguridad de manera global, lo que le daría su particularidad y justificación.

28 Véase al respecto: Fuentes Vera, Juan, “Una Aproximación a las Políticas Públicas”, Revista Política y Estrategia (ANEPE) N° 98, 2005, pp. 114-115.

Conclusiones

Nos parece útil comenzar señalando que los términos estrategia y política de seguridad nacional se han usado indistintamente, pero lo más propio sería hablar de una política, por cuanto en nuestro país el término estrategia se suele usar especialmente para asuntos de naturaleza militar y en este caso se trata de una política pública que tendría carácter nacional por requerir de un amplio consenso.

Sobre el tema mismo, para el diseño de una Política de Seguridad Nacional, en primer lugar, resulta fundamental señalar cuál es la posición o papel que tiene o se desea que tenga Chile en el mundo y en la región y la percepción del entorno estratégico, de forma tal que pueda contarse con una proyección del país hacia el exterior para establecer amenazas y riesgos. A continuación debiera hacerse lo mismo respecto de la situación interna, siempre tomando en cuenta que el diseño de una política o estrategia de seguridad nacional debe tener presente un determinado concepto de seguridad, el cual es entendido en la actualidad de manera amplia según el análisis que hemos realizado en las páginas precedentes, por lo que resulta necesario fijar específicamente aquellas áreas o sectores del país y del exterior donde se perciben riesgos y amenazas que puedan afectar el logro de los objetivos nacionales previamente declarados.

En segundo lugar, una Política o Estrategia de Seguridad Nacional deberá tener como objetivo la seguridad del Estado en sentido amplio, resultando así en una orientación general para los diferentes objetivos de seguridad sectoriales. La PSN es por lo tanto un medio para que la institucionalidad respectiva pueda diseñar o modificar sus políticas. La pregunta obvia en tal sentido es entonces a qué institucionalidad se hace referencia. En el caso chileno existe institucionalidad sectorial, como en defensa, orden interno y catástrofes, pero no existe una institucionalidad superior, lo que nos asemeja al caso de España en el cual fue necesario crear un *“modelo institucional integrado”* que comienza con un *“Consejo Español de Seguridad”* encargado de asesorar en estas materias a la Presidencia del Gobierno y al cual se van sumando otras instancias de acuerdo a la estructura del Estado, de manera que lo aconsejable sería considerar este punto como un aspecto inicial en la formulación de la Política.

Por otra parte, podemos observar que algunas de las estrategias de seguridad nacional consultadas, como la de Estados Unidos, incorporan aspectos relativos a situaciones estructurales de carácter económico, social o cultural

porque son debilidades para la función o papel que el gobierno de Obama considera que su país debe jugar en el escenario internacional dada su condición de superpotencia, es decir, son aspectos que se relacionan directamente con sus objetivos nacionales de liderazgo mundial y por esta razón están incorporados, lo que puede no ser el caso chileno, pero sí es importante fijar nuestra posición regional.

Al respecto conviene señalar algunas posibles situaciones a enfrentar, por parte de Chile, de acuerdo con nuestra realidad actual, varias de las cuales son coincidentes con las enunciadas en las Reuniones de Ministros de Defensa de las Américas:

1. Amenazas tradicionales en la región: desconocimiento de tratados.
2. Asistencia a países desestabilizados como parte de compromisos internacionales.
3. Catástrofes naturales de distinto tipo: suministros, orden público, asistencia a víctimas, reparación o reposición de infraestructuras dañadas, atención sanitaria de emergencia, etc.
4. Narcotráfico en zonas fronterizas y litorales y crimen organizado asociado.
5. Protección de vías de suministro energético.
6. Protección (permanente) de infraestructura de comunicaciones. Aquí sin duda cabría incorporar el tema de la seguridad informática.

Otros aspectos interesantes de analizar son aquellos aportados por otras Estrategias de Seguridad, como la francesa, donde se contempla la defensa de los ciudadanos en el exterior, lo que, dada la creciente proyección de intereses y ciudadanos chilenos en el extranjero producto de la globalización, podría resultar necesario de contemplar en el futuro. También la seguridad energética se encuentra mencionada en todas las Estrategias, lo que es atendible en nuestro caso, dado que no poseemos suficientes recursos propios.

BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLOMÉ, Mariano César, *La Seguridad Internacional*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1999.
- DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, México, 1996.
- EE.UU., Department of State, *National Security Strategy*, May 2010.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador, “Los nuevos paradigmas de la seguridad”, en: El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional, CIT, Pax, diciembre 2009, pp. 9-20.
- FIOL, Julio, “La Declaración sobre seguridad en Las Américas: ¿Qué es el Concepto de Seguridad Multidimensional?”, *Diplomacia* N° 106, Enero-Marzo 2006, pp. 18-55.
- FUENTES VERA, Juan, “Una Aproximación a las Políticas Públicas”, *Revista Política y Estrategia*, ANEPE, N° 98, 2005, pp. 114-115.
- FUENTES, Claudia, *Seguridad Humana y Seguridad Nacional: relación conceptual y práctica*, Colección Investigaciones N° 4, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE, Santiago, 2005.
- IEEE, Documento de análisis del IEEE 19/2010, *La Revisión Estratégica de la Defensa y Seguridad del Reino Unido*, diciembre 2010.
- IEEE, Documento de Análisis 17/2011/5, *Análisis comparativo de la Estrategia Española de Seguridad, “Una responsabilidad de todos”*, mayo 2011.
- LAÍÑO, Aníbal, *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, mimeo, Ágora, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, octubre 1991, p. 35.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2002.
- Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010
- LIDDELL HART, Basil, *Estrategia de Aproximación Indirecta*, Buenos Aires, 1973.
- MALAMUD, Carlos, “Retos y desafíos actuales en la evolución de la seguridad y la defensa en América Latina. Los problemas internos”, *La Evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana*, Monografías del CESEDEN N° 101, 2008.

OEA, *Declaración de la Conferencia sobre Seguridad en las Américas*, celebrada en México el 28 y 29 de octubre de 2003, OEA/Ser. K/XXXVIII CES/dec.1/03 Rev. 1, 28 de Octubre de 2003.

ONU Departamento de Asuntos de Desarme ONU, *El Concepto de Seguridad*, Documento A/40/553, 1986.

PNUD, *Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana, Informe del PNUD*, Nueva York, 1994.

Republique Française, Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, France Diplomatique, *Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale 2008*.

RESDAL, *VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Líneas temáticas y perspectiva del debate*, Resdal, 2004.

TAYLOR, Paul, "West faces prospect of hacker warfare", FTIT, April, 2, 1997.

LAS RELACIONES ENTRE CHILE Y BOLIVIA TRAS EL ANUNCIO DEL GOBIERNO BOLIVIANO DE DEMANDAR A CHILE ANTE UN TRIBUNAL INTERNACIONAL[∞]

CLAUDIO COLOMA ROJAS*

RESUMEN

El presente artículo analiza la relación bilateral entre Chile y Bolivia durante el año 2011. Para ello se problematiza de acuerdo a cinco variables importantes que intervinieron en dichas relaciones, estas son: el choque irreconciliable de dos políticas exteriores fundamentadas en principios opuestos; las nociones de “desconfianza” y “victimización” como los ejes que moldean la política exterior boliviana; el rol disruptivo de la diplomacia peruana; las interpretaciones dispares de Palacio Quemado y La Moneda respecto al cumplimiento del Tratado de 1904; y la relación estratégica de Bolivia con potencias internacionales ascendentes en Latinoamérica.

Palabras clave: *Política exterior, victimización y desconfianza, Perú, Libre Tránsito, Brasil.*

CHILE AND BOLIVIA RELATIONSHIP IN THE AFTERMATH OF THE BOLIVIAN GOVERNMENT’S ANNOUNCEMENT OF A CLAIM AGAINST CHILE BEFORE AN INTERNATIONAL COURT

ABSTRACT

This article analyses the bilateral relations between Chile and Bolivia in 2011, based on five important variables that affected their relations, namely, the irreconcilable clash of two foreign policies based on

* Magíster en Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile. Obtuvo su maestría con Distinción Unánime gracias a sus investigaciones sobre el impacto de la guerra ruso-japonesa de 1904-05 en Asia y África, siendo su profesor guía el Dr. Eduardo Devés Valdés. Además, cuenta con una pasantía en la English and Foreign Languages University en Hyderabad, India; dos diplomados, el primero sobre Política Mundial y el segundo sobre Democracia, impartido por Naciones Unidas; y una estadía en Corea del Sur gracias al programa gubernamental Korea Youth Exchange Programme. Es profesor sobre tópicos de Globalización y Relaciones Internacionales en la Universidad de Artes y Ciencias de la Comunicación (UNIACC) y en la Universidad Internacional SEK. En la actualidad se desempeña como analista internacional del Departamento de Análisis de la Dirección de Inteligencia de Defensa. Chile. ccoloma@emco.mil.cl

[∞] Fecha de recepción: 200312
Fecha de aceptación: 200412

opposing principles, the notions of “mistrust” and “victimization” as the axis that shape Bolivia’s foreign policy, the disruptive role of the Peruvian diplomacy, the differing interpretations on the part of Palacio Quemado and La Moneda regarding compliance with the 1904 Treaty, and the strategic relation that Bolivia maintains with influential international powers in Latin America.

Key words: *foreign policy, victimization and mistrust, Peru, Free Transit, Brazil.*

Problematización sobre las relaciones entre Chile y Bolivia

Durante el año 2011, las relaciones entre Chile y Bolivia estuvieron marcadas por el anuncio del presidente Evo Morales de acudir a un tribunal internacional para judicializar su demanda marítima en contra del Estado chileno. El anuncio se hizo el 23 de marzo, fecha en que los bolivianos celebran el Día del Mar.

Este anuncio coincidió con un año muy difícil en el plano interno para el gobierno del presidente Morales. Al respecto, una hipótesis que comúnmente se emplea en Chile para explicar las relaciones con Bolivia consiste en pensar que toda afrenta de tinte nacionalista y/o de reivindicación que surge desde La Paz en contra de Chile, estaría predeterminada por la baja popularidad del gobierno de turno.

Sin embargo, si se revisa la popularidad presidencial de los últimos 20 años en Bolivia, se puede aseverar que tal hipótesis no puede ser asumida como la explicación omnicompreensiva de la política exterior boliviana hacia Chile en el último tiempo.

A causa de lo anterior, surge el cuestionamiento sobre cuál o cuáles son las variables que han influido en la política exterior boliviana hacia Chile en el último tiempo.

Como respuesta se plantea que la política exterior boliviana hacia Chile ha estado determinada por las dinámicas propias de la relación chileno-boliviana de los últimos años; por la “desconfianza” y la “victimización” como dos elementos que moldean dicha política; por el rol disruptivo de la diplomacia peruana; por las interpretaciones divergentes en torno al cumplimiento del Tratado de 1904; y por las relaciones internacionales estratégicas de Bolivia con potencias emergentes en Sudamérica.

Con respecto a la primera variable, el anuncio de la demanda contra Chile reafirmó el deterioro de la “confianza mutua” que se venía sufriendo desde los meses previos al 23 de marzo, lo cual puso de manifiesto el choque de dos principios irreconciliables en materia de política exterior, como son la intangibilidad de los tratados, por un lado, y la impugnación de los mismos, por el otro.

En segundo lugar, bajo el escenario de esta presunta demanda, la política exterior boliviana ha retomado con fuerza su faceta de victimización ante la comunidad internacional, cuyo propósito es captar la solidaridad de otros Estados y poner a Chile en una posición defensiva, forzándolo a dar réplicas en cada foro donde ha sido interpelado por la cuestión marítima. En este sentido, y tal como se analizará más adelante, muchas veces son las mismas autoridades chilenas las que, ignorando esta faceta, incentivan la victimización boliviana.

En tercer lugar, al observar el desarrollo de las relaciones peruano-bolivianas de los últimos tres años, es posible corroborar el rol disruptivo que tuvo la diplomacia de Torre Tagle en las relaciones entre La Paz y Santiago, lo cual reafirma conductas previas que Perú ha tenido en este mismo ámbito.

En cuarto lugar, y en relación al anuncio mismo de demandar a Chile, hay que tener presente que esto no debe ser entendido exclusivamente como un eventual procedimiento por el cual Bolivia buscaría acceder directamente a una salida soberana al mar, en una lógica de “todo o nada”, en que solo un fallo podría impugnar un tratado como el de 1904. Sino que también debe considerarse la posibilidad de que el gobierno boliviano prepare una causa que tenga como objetivo reclamar algún incumplimiento que Chile haya tenido en los últimos 133 años respecto a dicho tratado, y cuya consecuencia más inmediata sería debilitar su credibilidad internacional.

En quinto lugar, junto con el manejo de su aspiración marítima, y en el sentido contrario de lo que ocurre con las relaciones entre La Paz y Santiago, Bolivia ha logrado estrechar vínculos con algunos Estados estratégicos para sus intereses, siendo algunos de ellos potencias emergentes que cada vez adquieren mayor influencia dentro de Sudamérica, como Brasil y China.

Particularmente, Brasil es una potencia que juega un rol estratégico en Bolivia. En relación a esto, y aun cuando Chile defiende la bilateralidad del asunto marítimo boliviano como un principio fundamental de su política exterior, du-

rante el año 2011 no pasó inadvertido que un alto representante del gobierno de Brasil pronunciara una declaración en la que llamaba a Chile a comprender la aspiración boliviana.

Finalmente, habría que tener presente que, para Bolivia, la judicialización de su demanda histórica es solo un nuevo componente de su estrategia de reintegración marítima, la cual, además, está conformada por el diálogo bilateral y la multilateralización de la cuestión marítima. Esta estrategia global, junto con las variables que analiza este artículo, deberían ser consideradas en la planificación de la política exterior chilena hacia Bolivia en los próximos años.

La popularidad del presidente de Bolivia y su relación con el reclamo marítimo

El 23 de marzo de 2011 el presidente Evo Morales anunció que su país presentará una demanda marítima ante un tribunal internacional en contra de Chile.

El anuncio coincidió con el fenómeno político más importante dentro de Bolivia ocurrido durante el año 2011: la disminución abrupta de la credibilidad del presidente Evo Morales, especialmente entre algunos sectores de la sociedad que habitualmente habían sido sus aliados¹.

El indicador que mejor evalúa este fenómeno es el índice de popularidad del mandatario medido durante todo el 2011, el cual no pudo superar el 48%, según muestran los estudios mensuales de opinión pública de Ipsos Apoyo².

La causa de esta situación fue la existencia de conflictos entre el gobierno y algunos sectores de los movimientos sociales. De este modo, la primera disminución notoria de la aprobación del Presidente fue a consecuencia de las protestas en contra de la decisión de eliminar los subsidios a las gasolineras, en diciembre de 2010, la que posteriormente tuvo que ser retractada debido a la presión popular³.

1 FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. Foreign Affairs [en línea]. 18 de octubre de 2011 [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2011]. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivia-evo-morales?page=2>

2 La primera parte de este análisis se hizo en base a las encuestas de opinión mensuales de Ipsos-APOYO.

3 El 26 de diciembre de 2010 se dictó el Decreto Supremo 748, el cual fue abrogado el 31 del mismo mes, tras fuertes protestas ciudadanas.

A este episodio, que luego se le denominó “gasolinazo”, le siguieron en abril una huelga de los trabajadores organizados en la Central Obrera Boliviana (COB), además de una marcha que convocó a cerca de un millar de indígenas amazónicos, efectuada a mediados de año, quienes se manifestaron en contra de la construcción de una carretera que cruzaría una reserva ecológica.

Una hipótesis utilizada recurrentemente por analistas y personeros del Estado chileno señala que cuando la popularidad del presidente boliviano disminuye, este intenta revertirla utilizando la reivindicación marítima contra Chile debido al carácter unificador que socialmente existiría en torno a este tema de tinte nacionalista.

En este sentido, el anuncio de la demanda marítima coincidió con el peor año de gestión del actual presidente boliviano. De hecho, el anuncio del 23/M se efectuó cuando la popularidad de Morales alcanzaba un 32%, es decir, el peor índice obtenido por un presidente en los últimos nueve años, y por ende, el más bajo desde que Morales asumiera por primera vez la presidencia en 2006.

No obstante lo anterior, los hechos y los números registrados en años anteriores demuestran una realidad completamente dispar, razón por la cual se hace imposible establecer una dependencia directa entre ambas variables.

La relación entre baja popularidad y afrenta contra Chile en este caso específico, pudo haber evocado otro episodio simbólico para las relaciones chileno-bolivianas de los últimos 10 años. Se trata de la ofensiva en el tema marítimo que hiciera el ex presidente Carlos Mesa, desde enero de 2004, a través de foros internacionales y alocuciones públicas. Se recordará que uno de los puntos más álgidos de esta situación fue el debate entre Mesa con el ex presidente Ricardo Lagos, durante la sesión plenaria de la Cumbre de las Américas de Monterrey. Para ese entonces, Bolivia sufría una fuerte crisis política devenida por la Guerra del Gas, de octubre de 2003, que había forzado la salida del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

Sin embargo, llama la atención que, en el momento de hacer público su reclamo marítimo, la popularidad del ex presidente Mesa era del 78%, es decir, uno de los picos más altos que un mandatario boliviano haya tenido durante la década de 2000. De hecho, dicha cifra solo ha sido superada por Evo Morales, después de que este hubiera nacionalizado los hidrocarburos en mayo de 2006 (81%), y por el mismo Mesa, quien solo dos meses antes de enarbolar la de-

manda marítima, había marcado 82%, la cifra más alta de aprobación que un presidente boliviano haya tenido en los últimos diez años.

En segundo lugar, cabe tener presente que a lo largo de la última década ha existido el fenómeno inverso a lo que popularmente se cree, vale decir, Chile y Bolivia han tenido relaciones distendidas mientras la popularidad del presidente boliviano ha sido baja, o bien, cuando este ha debido enfrentar situaciones de crisis social.

Mención especial amerita el caso de Gonzalo Sánchez de Lozada, quien obtuvo el mínimo de popularidad de los últimos 10 años, en julio de 2003 (9%). Para este ex presidente, Chile representaba la solución a un problema económico inmediato, como era elevar las tasas de productividad de los recursos naturales, a través de la exportación de gas natural hacia México y EE.UU. por un puerto chileno.

Esta idea, que venía fraguándose desde gobiernos anteriores, despertó la animosidad en algunos sectores de la ciudadanía que ya se encontraban movilizados desde el aumento de las imposiciones sobre los salarios en febrero de 2003. En este caso, Chile fue un elemento aglutinador de la oposición boliviana asentada en los movimientos sociales, y que contribuyó a agudizar una crisis política que se prolongaba desde antes, y que terminó decantando en lo que se denominó la Guerra del Gas; mas no fue una estrategia utilizada por el gobernante de turno para sortear una crisis política interna.

Otro ejemplo: las negociaciones Goni-Lagos eran la continuación del diálogo iniciado previamente por Hugo Banzer, cuyo gobierno atravesó por duros problemas derivados de la Crisis Asiática de 1998 y por la Guerra del Agua de 2000. A pesar de los serios problemas por los que atravesaba Bolivia en ese entonces, los cancilleres de ambos países suscribieron una agenda sin exclusiones, que además implicó la instalación de un cónsul chileno con rango de embajador en La Paz.

En tercer lugar, en algunas ocasiones Chile ni siquiera ha sido un tema relevante cuando la popularidad del presidente boliviano ha marcado disminuciones notorias. Al respecto, dos casos:

Cuando se registró el índice más bajo de popularidad de Carlos Mesa, en enero de 2005 (47%), no existe registro alguno de que se haya retomado la

demanda marítima, pues ya había sido un tema fuertemente expuesto el año anterior. Por otra parte, cuando en agosto de 2010 el presidente Morales registró su –hasta entonces– peor registro (46%), no hubo activación de la demanda marítima, porque en ese entonces La Paz esperaba que Chile le entregara una propuesta por el tema marítimo, según se había acordado en el mecanismo de consultas que establecía la Agenda de los 13 Puntos.

La hipótesis inicial tampoco se comprueba con otro tipo de encuesta. Esto se obtiene al revisar el estudio bianual del *Latin American Public Opinion Project (LAPOP)*, que mide ininterrumpidamente la “confianza en el Presidente” desde el año 1998 hasta el 2010.

A lo largo del tiempo que considera este estudio, se pueden identificar tres hitos en las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia, en los cuales es posible observar que los índices de confianza en los mandatarios bolivianos no tienen una relación directa con el estado de las relaciones chileno-bolivianas. Es más, se advierten diferentes tipos de combinaciones entre estas dos variables.

El primer hito es el anuncio de la agenda sin exclusiones acordada por los gobiernos de Banzer y Lagos el año 2000, que incluía las negociaciones para establecer un enclave en el océano Pacífico sin soberanía. Para ese entonces, la confianza en el presidente boliviano registró un mínimo histórico de 32%, el índice más bajo que registra el LAPOP en 12 años de estudio.

El diálogo Banzer-Lagos es el más claro ejemplo que las relaciones bilaterales pueden pasar por buenos momentos, a pesar de la baja popularidad del presidente boliviano.

El segundo hito, en tanto, dice relación a que es posible tener buenas relaciones bilaterales siendo alta la popularidad del mandatario boliviano. El ejemplo de esto fue el anuncio de la Agenda de los 13 Puntos, acordada por los presidentes Morales y Bachelet, en 2006, año en el que la confianza en el presidente registró un pico histórico de 62%.

El tercer hito se refiere a que las relaciones bilaterales pueden deteriorarse cuando la popularidad del presidente boliviano es alta; por ejemplo, la campaña por la demanda marítima efectuada por Carlos Mesa en el año 2004 se realizó mientras la confianza en el presidente registraba la cómoda cifra de 53%.

Dos políticas exteriores sustentadas en principios contrapuestos

En contraste con la poca claridad que hay respecto a la relación entre la demanda marítima y la baja popularidad del presidente boliviano, existen otras variables más objetivas que dan cuenta de una explicación más certera respecto al fallido diálogo chileno-boliviano del último tiempo. La primera de ellas es la existencia de dos políticas exteriores fundadas en principios contrapuestos.

Esta variable goza de inusual actualidad, puesto que el proceso de refundación por la que está atravesando el Estado boliviano desde la llegada de Evo Morales al poder –y en particular desde la promulgación de la Constitución del Estado Plurinacional en 2009– ha implicado el establecimiento de una nueva institucionalidad para el tema marítimo, situación que contraviene *a priori* cualquier intento de diálogo bilateral con Chile.

De este modo, la Novena Disposición Transitoria de la Carta Magna establece que “los tratados internacionales anteriores a la Constitución y que no la contradigan se mantendrán en el ordenamiento jurídico interno, con rango de ley. En el plazo de 4 años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, éste denunciará y, en su caso, renegociará los tratados internacionales que sean contrarios a la Constitución”.

Más específicamente, esto quiere decir que el Tratado de Paz y Amistad de 1904 es contrario al Capítulo IV de la Constitución, el que, a su vez, consagra la Reivindicación Marítima como un “derecho irrenunciable”. En este sentido, el plazo para denunciar el tratado se cumpliría el 6 de diciembre de 2013, en virtud de que la elección del Órgano Ejecutivo fue efectuada el 6 de diciembre de 2009⁴.

Los designios de la nueva Constitución redundan en que el primer objetivo estratégico de la política exterior boliviana es “reivindicar el derecho irrenunciable e imprescriptible de Bolivia al territorio que le dé acceso al océano Pacífico y a su espacio”⁵.

4 Cabe aclarar que la Constitución boliviana usa el término “Órgano Ejecutivo” para referirse al Poder Ejecutivo.

5 MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Bolivia. Objetivos Estratégicos Institucionales. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. [Fecha de consulta: 11 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://www.rree.gob.bo/>

Por otra parte, y desde una posición completamente opuesta, el primer principio que sostiene la política exterior de Chile es el “respeto al Derecho Internacional”, y dentro de dicho principio, se asigna especial importancia a la “vigencia y respeto de los tratados”⁶, dentro de los que naturalmente se encuentra el Tratado de Paz y Amistad de 1904.

Ahora bien, ¿cómo se manifestaron ambos principios durante las relaciones bilaterales del año 2011?

En primer lugar, en la incapacidad de diálogo que ambos países tuvieron para abordar la cuestión marítima durante el desarrollo de la Agenda de los 13 Puntos. Esta situación fue planteada por el mismo presidente Evo Morales durante su discurso del 23 de marzo, y que concretamente se traduce en la dilación, por parte de Chile, de entregar una propuesta concreta, útil y factible sobre este tema⁷.

Para poner en contexto el reclamo boliviano sobre la incapacidad de diálogo con Chile, hay que partir señalando que luego de no prosperar la propuesta de un enclave sin soberanía, prometida al término del gobierno de la ex presidenta Bachelet⁸, La Paz buscó una nueva oportunidad para satisfacer su demanda⁹, así logró que en la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, de julio de 2010, se reconocieran “los altos niveles de confianza mutua alcanzados” y se confirmara la idea de proponer soluciones “concretas, factibles y útiles” (CFU) para el tema marítimo en las “próximas y sucesivas reuniones”¹⁰.

Este clima de confianza mutua fue ratificado en el encuentro sostenido entre los presidentes Piñera y Morales en Argentina, en agosto, en donde el primero confirmó la apertura del puerto de Iquique y los trabajos para reanudar el

6 MINISTERIO de Relaciones Exteriores de Chile. Principios de la Política Exterior Chilena. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 11 de diciembre 2011]. Disponible en <http://www.minrel.cl>

7 Este argumento fue el último que pronunciara Morales, después de haber hecho referencia a otros de tipo histórico y que a saber fueron: a) Bolivia nació como Estado independiente con salida soberana al mar, b) el Tratado de 1904 fue firmado bajo presión chilena, c) la Asamblea General de la OEA reconoció en 1979 que la cuestión marítima boliviana es un asunto hemisférico.

8 La propuesta consistía en un enclave sin soberanía, apartado de territorios que hayan sido peruanos. MARIANO Fernández critica a Piñera por “terminar política” con Bolivia y pide evitar “cualquier gesto” antes del fallo en La Haya. *La Tercera*, Santiago de Chile, 11 de diciembre, 2010.

9 Entre medio se registran varios gestos de buenas intenciones, entre ellos: la ayuda boliviana por el terremoto del 27/F, la presencia del presidente Morales en el cambio de mando con partido de fútbol mediante, o el famoso rescate de los 33 mineros.

10 ACTA de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, La Paz, 12-14 de julio, 2010.

funcionamiento del Ferrocarril Arica-La Paz; un mes después, es decir en septiembre, y como símbolo de la mutua confianza alcanzada, el presidente Morales participó en las celebraciones del Bicentenario de Chile.

Pero a pesar de estas señales de buena voluntad, Chile nunca presentó una propuesta CFU, incluso, solicitó suspender la siguiente reunión del Mecanismo de Consultas Políticas, programada para noviembre, y en la cual Bolivia esperaba la respectiva propuesta.

En cambio, en ese mismo mes de noviembre en que Chile suspendió la Reunión del Mecanismo de Consultas, se realizó un encuentro entre los presidentes Sebastián Piñera y Alan García donde ambos ratificaron la política de cuerdas separadas y la tesis de que “lo que nos une es mucho más fuerte que lo que nos separa”. Esta reunión fue recordada por el distendido comportamiento de ambos mandatarios, lo cual se reflejó con un brindis hecho con pisco peruano¹¹.

Como una medida para solventar la suspensión de la Reunión del Mecanismo de Consultas que supuestamente se realizaría en noviembre, los gobiernos de Chile y Bolivia instauraron una Comisión Binacional de Alto Nivel que elevaba el diálogo desde los vicecancilleres a los cancilleres. Este gesto se interpretó en Bolivia como un mecanismo “para acelerar el diálogo” en el tema marítimo¹². Sin embargo, a pesar de que dicha Comisión de Alto Nivel se congregó en dos oportunidades, siendo la última vez en febrero de 2011, La Paz siguió sin obtener una propuesta CFU. Solo era cuestión de tiempo para que el gobierno boliviano se agotara de tal dilación.

Si la ausencia de una propuesta CFU por parte de Chile dejaba en el plano de lo implícito el choque de dos políticas exteriores opuestas durante el desarrollo de la Agenda de los 13 Puntos, después del 23 de marzo estas se volverían evidentes y provocarían el detenimiento de esta agenda bilateral.

Es así como ante la proclama de la demanda marítima boliviana, el gobierno de Chile reaccionó haciendo un llamado al diálogo pero, al mismo tiempo, explicitó su política de intangibilidad de los tratados y su falta de voluntad para abordar el tema de la soberanía, algo que se sabía de antemano, pero que hasta

11 PIÑERA y Alan García cierran encuentro con pisco peruano y buenas palabras. *Diario 21*, Santiago, 25 de noviembre, 2010.

12 MORALES y Piñera crean una comisión para acelerar el diálogo bilateral. *La Razón*, La Paz, 17 de diciembre de 2010.

esa fecha se había mantenido entre sombras. Desde ese momento Chile asumió oficialmente la posición de no tener deudas pendientes con Bolivia y que este último debería elegir entre el diálogo o la vía judicial¹³.

En la medida en que Santiago emitía sus mensajes tajantes y claros, en La Paz se defendía públicamente el derecho que le asiste al Estado boliviano de acudir a la justicia internacional, y que tal acción puede coexistir, además, con el diálogo bilateral y con la difusión internacional de la cuestión marítima que constantemente se efectúa en diversos foros. De este modo Bolivia patentó que su estrategia de reintegración marítima desde entonces constaba de tres ejes: 1) el diálogo bilateral, 2) la internacionalización de la cuestión marítima, y 3) la demanda ante un tribunal internacional.

Junto con ello, una vez hecho el anuncio de la demanda, La Paz exigió tener el mismo trato que Chile guardaba con Perú, puesto que Santiago se había mostrado dispuesto a mantener relaciones bilaterales con sus vecinos, independientemente de que exista una demanda de por medio¹⁴.

“Desconfianza” y “victimización” en la política exterior boliviana

Una de las consecuencias que generó el detenimiento de la Agenda de los 13 Puntos fue que Bolivia retomó con énfasis dos aspectos esenciales que moldean su política exterior: la desconfianza y la victimización.

Ambos conceptos fueron formulados en la *Florida National University*, en coordinación con el Comando Sur de EE.UU. (SOUTHCOM), a raíz de lo cual se publicó un trabajo sobre cómo se modelaría la política exterior boliviana a partir de una línea de estudio conocida como *Strategic Culture*, en 2010.

El SOUTHCOM define *Strategic Culture* como la combinación de influencias y experiencias, tanto externas como internas, que dan forma a la manera en cómo un país entiende su relación con el resto del mundo, y cómo un Estado se comporta en el sistema internacional¹⁵.

13 PIÑERA, Sebastián. Declaración del Presidente de la República sobre Bolivia. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 24 de marzo 2011]. Disponible en: www.minrel.cl

14 GASPAS, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, N° 599, Santiago de Chile, junio de 2011.

15 CONZELMAN, Caroline. Paper prepared for the Bolivia Strategic Culture Workshop. FIU & SOUTHCOM, Miami, February 2010.

Para el caso boliviano, las experiencias externas cuentan principalmente de derrotas militares y pérdidas territoriales arrebatadas por sus vecinos¹⁶, lo que ha generado una profunda y perenne desconfianza hacia los mismos y ha moldeado una cultura de victimización que se expresa hacia el resto de la comunidad internacional. En este sentido, las pérdidas de territorios como los sufridos en el Acre, en el Chaco y, principalmente, la extirpación de la zona de Antofagasta, dan el sustento para formular las nociones de desconfianza y victimización como dos elementos que moldean la política exterior boliviana hasta los tiempos actuales.

Las experiencias internas bolivianas, en tanto, se relacionan con la idea histórica de asumir que el causante de la pérdida de ingente soberanía habría sido la elite oligárquica boliviana de antaño, la que, supuestamente, habría velado primero por sus propios intereses antes que por los de la nación, debido a sus vínculos con las potencias extranjeras imperialistas.

Las experiencias internas y externas de Bolivia, determinadas esencialmente por sus sucesivas derrotas militares y diplomáticas, también deben ser entendidas como el resultado de una serie de disputas internacionales por el control de importantes riquezas naturales que han existido dentro del territorio boliviano. De ahí que la estatización y el nacionalismo han sido imperativos en gran parte del discurso político, desde la época posterior a la Guerra del Chaco, en los años 30, hasta el día de hoy¹⁷.

Así pues, desde la base interpretativa que entrega la *Strategic Culture* se podría afirmar que la “desconfianza” es clave para entender la voluntad boliviana de interponer una demanda judicial contra Chile. Esto debido a que Santiago no cumplió con entregar una propuesta CFU, tal como se había establecido durante las negociaciones de la Agenda de los 13 Puntos. De este modo, bastó con que Bolivia pusiera un poco más de presión para que Chile reconociera públicamente que la soberanía estaba fuera de toda discusión y que, por lo tanto, el punto VI de la Agenda de los 13 Puntos nunca tuvo el mismo nivel de importancia para los dos interlocutores.

16 Guerra del Pacífico contra Chile (1879), Guerra del Acre contra Brasil (1903), Guerra del Chaco contra Paraguay (1932). Además de conflictos limítrofes con Argentina y Perú.

17 GAMARRA, Eduardo. *Bolivian Strategic Culture*. FIU & SOUTHCOM, Miami, March 2010.

Adicionalmente, ocurrió un hecho externo a las negociaciones que desgastó aún más la confianza entre ambos gobiernos: la captura del ex general de la Policía, René Sanabria, en febrero de 2011, gracias a una operación combinada entre la DEA estadounidense y el OS7 chileno, y sin previo aviso de la operación a las autoridades bolivianas; Sanabria fue sorprendido traficando cocaína hacia Estados Unidos¹⁸.

En el momento de su captura¹⁹, Sanabria era un reconocido oficial en retiro que se desempeñaba como Jefe del Centro de Inteligencia y Generación de Información Antinarcoóticos, y que en calidad de uniformado había servido como Director de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico. De ahí que se le apodara como el “Zar antidrogas”.

El caso Sanabria tuvo repercusiones políticas serias para el gobierno de Evo Morales, puesto que se iniciaron especulaciones respecto a eventuales colusiones entre altas autoridades de gobierno con el narcotráfico. De hecho, como consecuencia de esto quedó debilitada la imagen política del entonces ministro de gobierno, Sacha Llorenti, toda vez que Sanabria era un funcionario de su repartición.

Junto con ello, Chile no dio aviso al gobierno boliviano, a pesar de que en agosto de 2010 ambos países habían firmado una serie de convenios sobre el combate al narcotráfico, entre los que se acordó “realizar operaciones coordinadas de control e intercambiar información”²⁰.

Además, hay que tomar en cuenta que la decisión del gobierno chileno de no avisar la ejecución del operativo se tomó a pesar de que, en 2008, el gobierno boliviano expulsó a la DEA por supuesto “espionaje” y “conspiración” contra el régimen que preside Evo Morales. De este modo, con la detención de Sanabria quedó establecido el antecedente simbólico de que los dos países que más desconfianzas generan en Palacio Quemado, esto es Chile y Estados Unidos, actuaron a sus espaldas.

18 Para una interpretación de lo que significó la captura de Sanabria ver GASPARG, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, N° 599, Santiago de Chile, junio de 2011.

19 Sanabria fue detenido el 24 de febrero de 2011, en Panamá, luego de una operación conjunta de la DEA y el OS-7 de Carabineros, que demostró el envío de cargamentos desde el puerto de Arica hacia Estados Unidos.

20 COMISIÓN mixta sobre Drogas Chile-Bolivia termina con importantes acuerdos. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. [Fecha de consulta: 3 de mayo 2011] Comunicado de prensa. Santiago de Chile, 25 de agosto 2010. Disponible en: www.minrel.cl

En cuanto a la “victimización”, existen ejemplos claros de cómo Bolivia aplicó este concepto a su política exterior durante el año 2011 en relación con Chile.

En primer lugar, hay que considerar las reacciones de las autoridades bolivianas ante diversas declaraciones de sus pares chilenos, efectuadas a causa del anuncio de la demanda marítima. El listado de frases emitidas por personas chilenas que han sido sacadas de contexto en Bolivia ha sido considerable.

Solo para ejemplificar con el último caso ocurrido en 2011, se menciona la situación desencadenada a raíz de una entrevista que en diciembre dio el ministro de Defensa de Chile, Andrés Allamand, a un medio nacional.

En dicha ocasión el ministro advirtió sobre la complejidad de las relaciones vecinales para el año 2012, debido a las acciones que pueda emprender Bolivia por la cuestión marítima, y por el curso que siga el diferendo con Perú en la Corte Internacional de Justicia (CIJ). En función de ello, señaló que ante un “horizonte previsible” Chile debe estar “preparado con su fuerza militar” y “mantener una capacidad de fuerza disuasiva muy preparada”²¹.

Pocos días después de estas declaraciones y a propósito de la posibilidad de que Chile deba encarar un nuevo proceso judicial internacional, el canciller chileno, Alfredo Moreno, declaró que a pesar de que el interés de Chile es buscar el diálogo en base a intereses comunes, “es Bolivia el que tiene que decidir los caminos y el que va a sufrir las consecuencias”²². En esa misma línea, la prensa boliviana difundió una entrevista al cónsul chileno en Bolivia, Jorge Canelas, en la cual se resaltó que la interposición de una demanda implicaría que el diálogo entre ambos países se vuelva “impracticable”²³.

Todas estas declaraciones de las autoridades chilenas fueron hechas en el entendido de, primero, hacer público algo que es ampliamente comentado en círculos de expertos, esto es, las complejidades que se prospectan con los países vecinos para los próximos años; y segundo, las consecuencias a las que

21 ALLAMAND, Andrés: el 2012 será complejo en el plano vecinal. *La Tercera*. Santiago, 10 de diciembre de 2011: Reportajes.

22 GOBIERNO respondió a la arremetida boliviana: El camino correcto es el diálogo. [En línea]. Radio Cooperativa, Santiago de Chile, 15 de diciembre 2011. [Fecha de consulta: 15 de diciembre 2011]. Disponible en www.cooperativa.cl

23 CHILE da por “impracticable” el diálogo marítimo si Bolivia acude a tribunales internacionales. [En línea]. Oxígeno Bolivia, 14 de diciembre 2011 [Fecha de consulta: 14 de diciembre 2011]. Disponible en: www.oxigenobolivia.com

se debería atener Bolivia radican en la verdad jurídica que asienta el Tratado de 1904, y a raíz de ello, la imposibilidad de que este país obtenga una salida soberana al mar, impugnándolo.

Sin embargo, bastó con sacar de contexto las posiciones fijadas por dichas autoridades para que la cuestión marítima apareciera nuevamente como prioridad de la agenda pública en Bolivia, a través del manejo comunicacional que se suele usar desde La Paz, es decir, fijando una posición de víctima.

Es así como desde el gobierno boliviano las respuestas se basaron en que nadie puede privarle del derecho de acudir a tribunales internacionales, que el establecimiento de una demanda no puede ser interpretado como una “agresión”²⁴, o que las consecuencias se vienen sufriendo desde hace más de 130 años y que no se puede seguir esperando otros 130 más²⁵. Incluso algunos analistas usaron expresiones como “amenazas bélicas exageradas” o “la bipolaridad del gobierno chileno”.

Otro ejemplo que remarca la victimización de la política exterior boliviana fue el caso de la detención de 14 militares bolivianos armados en territorio chileno cercano al salar de Coipasa, a unos 2 km de la frontera con Bolivia, en junio de 2011. Los uniformados habían sido capturados por la Policía de Chile en dos vehículos robados, con patente chilena, y sometidos a la justicia penal²⁶.

Supuestamente, los vehículos habían sido robados y luego incautados, razón por la cual estaban siendo trasladados a la localidad boliviana de Pisiga, en el marco de un procedimiento de rutina. Sin embargo, esta situación nunca se pudo constatar, puesto que dicho procedimiento careció de formalidades tales como el acompañamiento de vehículos oficiales de las FF.AA. o de la Policía boliviana, o por la ausencia de agentes del Ministerio Público, tal como lo estipula la ley en Bolivia²⁷.

24 GOBIERNO: Demanda contra Chile no es agresión; es un derecho. *Los Tiempos*, Cochabamba, 19 de diciembre 2011.

25 BOLIVIA asegura que ya sufre “las consecuencias”. *La Razón*, La Paz, 19 de diciembre 2011.

26 Una vez detenidos, los militares fueron trasladados de Colchane a Pozo Almonte, debido a las denuncias por robo hechas por los propietarios de los vehículos incautados. De este modo, la justicia chilena acusó a los militares de 3 delitos: ingreso ilegal a Chile, porte de arma y munición, y robo con intimidación. Esta última acusación fue retirada debido a que finalmente los propietarios de los vehículos incautados no reconocieron en los militares a las personas que ejecutaron el acto de robo. Durante la detención, el Ministerio Público pidió la extensión de la detención para la indagación de los hechos. Uno de los uniformados era menor de edad, a raíz de lo cual la Defensoría Penal solicitó que este fuera destinado a un centro SENAME.

27 La Ley N° 100 de Desarrollo y Seguridad Fronteriza señala que en caso de flagrancia las FF.AA., a través de los Comandos Conjuntos, pueden efectuar los operativos aun sin la presencia del Ministerio Público. Sin embargo, los efectivos no estaban actuando ante un delito flagrante, sino conduciendo unos vehículos que incautaron seis días antes de su detención.

Ante las irregularidades evidentes cometidas por los militares bolivianos, el mismo día de la detención el canciller chileno, Alfredo Moreno, emitió una carta de protesta y citó al cónsul general de Bolivia en Chile, Ramiro de la Fuente. Por su parte, la cancillería boliviana señaló que el hecho era aislado, que no significaba un conflicto de gran magnitud, y que donde se efectuó la detención no existe claridad de los límites fronterizos.

Pero una vez concretada la expulsión de los militares del país, y a pesar de que se habrían cumplido todos los procedimientos que la ley penal chilena obliga, la ministra de Defensa boliviana de ese entonces, María Cecilia Chacón, protagonizó un nuevo exabrupto al señalar que pediría a Chile explicaciones por el trato dado a los militares. Mientras que el Defensor del Pueblo, Rolando Villena, señaló que su organismo hará una investigación para establecer si se vulneraron los DD.HH. de los 14 uniformados. La Cámara de Diputados, en tanto, aprobó una Declaración de Rechazo por el trato al que fueron sometidos los militares, esencialmente porque fueron “detenidos, enmanillados y engrilletados”. Por su parte, el presidente Morales hizo ver su molestia al presidente Sebastián Piñera, por el trato que supuestamente recibieron estas personas durante su detención, y como si eso no bastara, los aludidos fueron tratados como héroes a su regreso al país, siendo condecorados y ascendidos por el mismo mandatario boliviano, quien, en la oportunidad, calificó el accionar chileno de “soberbio y agresivo”²⁸.

La victimización, como factor que moldea la política exterior boliviana, también se vio reflejada en las distintas intervenciones que el gobierno de Bolivia hiciera respecto a la cuestión marítima en los principales foros internacionales y regionales de 2011.

El primero de ellos fue la Asamblea General (AG) de la OEA, realizada en El Salvador, el 7 de junio.

Inicialmente, las autoridades bolivianas se habían generado buenas expectativas para esta reunión hemisférica, primero porque se tenía planeado justificar su decisión de demandar a Chile, y segundo, porque Bolivia pretendía sacar provecho de una serie de declaraciones que ambos gobiernos habían desencadenado en días previos a la AG, a causa de unos dichos del ministro de Defensa chileno que, a saber, fueron:

28 EVO: la soberbia y la agresión no son solución. *Los Tiempos*, Cochabamba, 24 de junio 2011.

“Los chilenos deben seguir estas iniciativas bolivianas –léase una demanda– con total tranquilidad. Chile tiene una muy sólida fortaleza. En primer lugar, es un país que en esta materia actúa unido, es un país que tiene en su posición todo el amparo del derecho internacional y, por último, *tiene Fuerzas Armadas prestigiadas, profesionales y preparadas, que están en condiciones de hacer respetar los tratados internacionales y de cautelar adecuadamente la soberanía y la integridad territorial*”²⁹.

Como era de esperar, esta declaración fue calificada como “agresiva, inútil e innecesaria”, y sirvió para reafirmar que Bolivia siempre ha sido un “país pacifista que no necesita estar levantando banderas de nuevas agresiones”³⁰.

En este marco, el canciller Choquehuanca hizo su alocución ante la AG, en donde ratificó la condición de víctima de su país.

En efecto, del discurso se puede concluir que Bolivia ha sido víctima de la “actitud rígida e inflexible” de los gobernantes chilenos; que “resulta difícil entender” cómo Chile declara defender la intangibilidad de sus tratados con Bolivia solo en base a su propia conveniencia, mientras que no respetó sus compromisos asumidos en el Tratado de 1895; que Bolivia fue víctima de la presión y amenaza chilena para suscribir el Tratado de 1904; más recientemente, que Bolivia ha sido víctima del “incumplimiento chileno” contra el acuerdo de entregar una propuesta CFU; también ha sido víctima de la amenaza chilena respecto a que no puede existir diálogo bilateral “mientras se utilizan otros procedimientos que el propio Derecho Internacional establece” (entiéndase una demanda judicial), y finalmente, que Bolivia ha sufrido las “injustificadas referencias a las FF.AA.” ante su voluntad pacífica de apelar al Derecho Internacional³¹.

29 MINISTRO Allamand advierte a Bolivia: “FF.AA. están en condiciones de hacer respetar los tratados. [En línea]. Emol, Santiago de Chile, 30 de mayo 2011. [Fecha de consulta: 30 de mayo 2011], disponible en www.emol.com *Cursivas del autor*.

30 EVO dice a Chile que Bolivia es un país pacifista. *Los Tiempos*, Cochabamba, 01 de junio 2011; VICEPRESIDENTE de Bolivia dice que declaración de Allamand fue “agresiva, inútil e innecesaria”. *La Tercera*, Santiago de Chile, 31 de mayo 2011.

31 Cabe tener presente que en esa ocasión las expectativas bolivianas no fueron cumplidas a cabalidad, debido a que el tema central de la Organización fue la reintegración de Honduras, y porque la cita de la OEA había coincidido con un hecho que mermó la imagen del gobierno de Morales ante la comunidad americana. Esto es, días antes de la AG, aconteció en Bolivia la visita del ministro de Defensa de Irán, Ahmed Vahidi, lo que generó un desencuentro diplomático entre La Paz y el gobierno de Argentina, por cuanto Vahidi es sospechoso de haber participado en los atentados contra la comunidad judía en este último país, durante la década de los años 90. CHOQUEHUANCA, David. Palabras del canciller del Estado Plurinacional de Bolivia en la 41 Asamblea General de la OEA. [En línea]. Dirección de Reivindicación Marítima [Fecha de consulta: 8 de septiembre 2011]. Disponible en <http://www.diremar.gob.bo>

Luego, el 22 de septiembre, en la Asamblea General de Naciones Unidas, Evo Morales reafirmó los planteamientos bolivianos.

En esa oportunidad Morales señaló que su país “se ampara en el derecho y la razón para acudir a un tribunal internacional porque su enclaustramiento es producto de una guerra injusta, una invasión”, a continuación, afirmó que Bolivia “es un país pacifista”, que “privilegia el diálogo”, y terminó señalando que el Tratado de 1904 “no aportó a la paz ni la amistad”, razón por la cual exhortó a las Naciones Unidas “a acompañar todo este proceso”.

La idea de que el Tratado de 1904 no trajo paz ni amistad ya se había escuchado con el ex presidente Carlos Mesa en la Cumbre Iberoamericana de Monterrey, y su evocación retoma ideas de personalidades importantes para la historia política boliviana, las cuales son la base del libro *Los derechos de Bolivia al mar: antología de juicios eminentes* (1962). Ahí aparecen frases que van en la misma línea expresiva que las del presidente Morales, y que dan cuenta de la continuidad que ha tenido la victimización en el discurso boliviano a lo largo del tiempo, a continuación algunos ejemplos³²:

El ex vicepresidente (1913-1917) y ex embajador boliviano José Carrasco, quien planteó que la mediterraneidad de Bolivia es el “símbolo de las mentiras convencionales de una América, y una americanidad sin paz, sin solidaridad, sin justicia”.

El ex presidente (1931-1934) Daniel Salamanca, y su idea respecto a que “de Chile, hay que temerlo todo”.

El ex vicepresidente (1926-1930) y ex diplomático Abdón Saavedra, y su idea de que “el Tratado de 1904 es nulo”, debido a “la falta de libertad y derecho que tuvo Bolivia para cercenarse” y por “la falta de libertad de Bolivia frente a su victimario”. Según Saavedra, ambos planteamientos serían “razones jurídicas” para invocar la nulidad del tratado.

Y finalmente, el ex diplomático Casto Rojas escribió en 1924 que Bolivia es una “nación crucificada”, pues veinte años han pasado, desde la firma del Tratado de 1904 “para probar que en la América libre y democrática no puede man-

32 Se hace el alcance que las citas son parte de artículos escritos por los referidos, los cuales no tienen indicadas las fechas de su elaboración.

tenerse amurallado a un pueblo que tiene tanto derecho a la vida (...) En América libre y soberana, no puede haber, no debe haber pueblos sujetos a servidumbre”.

El rol disruptivo de la diplomacia peruana

El efecto más importante causado por la seguidilla de declaraciones chilenas respecto a que Chile posee FF.AA. preparadas, en diciembre de 2011, fue una improvisada reunión entre los presidentes Evo Morales y Ollanta Humala, realizada en el Cusco, aprovechando las vacaciones de fiestas de fin de año que el mandatario boliviano realizó en dicha ciudad.

En la cita, Morales reiteró la idea de que el Tratado de 1904 es injusto y que fue firmado por la fuerza, mientras que Humala explicitó su apoyo a la demanda marítima boliviana.

El resultado final de este encuentro fue la firma de la Declaración del Cusco, en la que ambos mandatarios enviaron un mensaje a Santiago como respuesta a las declaraciones acerca de mantener a las FF.AA. chilenas preparadas; el mensaje consistió en reafirmar su respeto al derecho internacional y su rechazo a la amenaza o el uso de la fuerza³³.

El apoyo peruano a la demanda boliviana se ha convertido en una característica del gobierno de Humala en materia de política exterior. Esto se evidencia al considerar que el presidente peruano ha planteado su posición desde el inicio de su mandato; de hecho, su embajadora en Bolivia, Silvia Alfaro, ratificó que su país no será obstáculo a la posible salida marítima boliviana por Arica, en una visita protocolar que hiciera a la Dirección de Reivindicación Marítima (DIREMAR)³⁴, en agosto de 2011.

El buen estado de las relaciones boliviano-peruanas en la actualidad se remonta a la gestión del diplomático Manuel Rodríguez Cuadros, quien fuera embajador de Perú en Bolivia durante los años 2009 y 2010.

33 DECLARACIÓN del Cusco de los Presidentes de la República del Perú y del Estado Plurinacional de Bolivia, 22 de diciembre de 2011. [En línea]. Presidencia del Perú [Fecha de consulta: 22 de diciembre 2011]. Disponible en www.presidencia.gob.pe

34 DIREMAR fue creada a través del Decreto Supremo 834, del 5 de abril de 2011. Esta repartición está a cargo de un funcionario con rango de embajador plenipotenciario, quien es el encargado de elaborar la demanda. Hasta el momento se conoce que durante el 2011 esta dirección trabajó en recabar información histórica y que en los últimos meses, gracias a la incorporación de especialistas en derecho internacional, el trabajo se está enfocando en preparar un primer texto borrador.

Rodríguez Cuadros, uno de los principales gestores de la demanda peruana contra Chile en la Corte Internacional de Justicia (CIJ), llegó a Bolivia con la misión de relanzar las relaciones entre ambos países, las cuales se habían deteriorado durante los primeros años del gobierno de Alan García. En esa época La Paz había manifestado que la demanda interpuesta en La Haya afectaba sus intereses marítimos al norte de Arica. Junto con ello, el buen momento de las relaciones chileno-bolivianas, encauzadas a través de la Agenda de los 13 Puntos, también generaban la necesidad en Torre Tagle de recomponer el diálogo con Palacio Quemado.

Así, al término de su misión, Rodríguez Cuadros había logrado ratificar las concesiones otorgadas a Bolivia en el puerto de Ilo, tales como: facilidades portuarias, facilidades para establecer una zona franca industrial por 99 años, cooperación naval de las marinas de guerra y la instalación de una escuela naval boliviana³⁵, y el establecimiento de una zona franca turística con la posibilidad de construir un muelle³⁶.

De este modo, Perú se anotó un triunfo político con la Declaración del Cusco, es decir, desde que el embajador Rodríguez Cuadros terminara su misión diplomática en diciembre de 2010, el gobierno peruano ha sabido consolidar su estrategia de relanzar sus relaciones con La Paz; como asimismo, ha conseguido difuminar la desconfianza boliviana respecto a que la demanda peruana interpuesta en la CIJ entorpece la aspiración marítima al norte de Arica.

Una hipótesis respecto a las relaciones entre Bolivia y Perú de los últimos tres años se refiere a que este último país tuvo algún grado de influencia en la decisión boliviana de demandar a Chile ante un tribunal internacional.

Esto se sostiene al tener en cuenta que, primero, la posición de Rodríguez Cuadros sobre la cuestión marítima boliviana se basa en que este es un asunto eminentemente bilateral con Chile y que su solución debe excluir los intereses peruanos al norte de la quebrada de Camarones. Al mismo tiempo, para este diplomático, Perú no puede ser un impedimento para que Bolivia obtenga una salida soberana al mar, siempre que se respete el Tratado de 1929 y su Protocolo Complementario³⁷.

35 Proyecto actualmente en discusión en el Congreso peruano, y que a la fecha no cuenta con consenso para ser aprobado.

36 Ver blog personal de MRC en http://www.manuelrodriguezcuadros.com/index.php?ver_n=29

37 La visión de Rodríguez Cuadros sobre la cuestión marítima boliviana se encuentra en su blog personal: <http://www.manuelrodriguezcuadros.com/articulos.php?ver=29>

Esta visión habría quedado plasmada mientras Rodríguez Cuadros fue embajador en La Paz, puesto que una demanda judicial de Bolivia interpuesta contra Chile reforzaría la bilateralidad de la cuestión marítima, y porque la impugnación del Tratado de 1904 conllevaría la omisión del mecanismo de consulta que establece el Protocolo Complementario de 1929. Es decir, una demanda boliviana contra Chile excluiría a Perú de algún arreglo, lo cual le permitiría mantener intactos sus intereses al norte de Arica.

Segundo, Rodríguez Cuadros se ha referido recientemente ante perso-
neros de la DIREMAR sobre la disposición de Chile a pactar con Bolivia una
solución marítima, para lo cual existen notas formales que expresan la voluntad
chilena desde 1950, en este sentido “las notas diplomáticas son válidas como
los tratados”³⁸. Esta idea habría sido planteada mientras participó en el IV Foro
de Reintegración Marítima, a mediados de diciembre de 2011.

Tercero, el anuncio de la demanda boliviana contra Chile, efectuada por
primera vez el 23 de marzo de 2011, se hizo pocas semanas después de que
Rodríguez Cuadros terminara su exitosa misión diplomática en Bolivia.

Finalmente, cabe tener en cuenta el rol disruptivo que Perú ha tenido en
las relaciones bilaterales chileno-bolivianas en el pasado. A lo menos, durante el
siglo XX, ha sido evidente su oposición a las principales negociaciones que bus-
caron solucionar la mediterraneidad boliviana (1926, 1950, 1975 y 1987), tam-
bién se sabe de su interrupción en las negociaciones sobre la exportación del
gas boliviano durante el periodo de gobierno del ex presidente Ricardo Lagos.
Incluso, recientemente, se ha estudiado la hipótesis respecto a que la cláusula
del candado establecida dentro del Protocolo Complementario de 1929 habría
sido de autoría peruana (y no chilena), en virtud de los intereses a los que res-
ponde realmente dicho acuerdo y que, en definitiva, ha beneficiado políticamen-
te más a Perú que a Chile. Esto último se obtiene de un reciente trabajo en el que
se destaca “el factor peruano” en la mediterraneidad de Bolivia³⁹.

Así, uno de los ejemplos más evidentes del rol disruptivo de Perú cuando
las relaciones chileno-bolivianas han llegado a algún tipo de preacuerdo, o han
establecido una agenda de diálogo, está asociado al fracaso de las negociacio-

38 CHILE carece de fundamentos para rechazar demanda boliviana. FM Bolivia, Bolivia, 14 de diciembre 2011.

39 TAPIA Valdés, Jorge y MARDONES Cappanera, Luciano. La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2011.

nes de Charaña debido a la propuesta peruana consistente en someter al puerto de Arica bajo un sistema de administración tripartito.

El impacto que generó el acuerdo de Charaña sobre la política exterior peruana, ha sido motivo para que se planteen hipótesis profusamente argumentadas respecto a que la negociación Banzer-Pinochet es parte de una continuidad histórica, de la cual se desencadena la demanda peruana contra Chile en la Corte Internacional de Justicia tres décadas más tarde.

Al respecto, Rodríguez Elizondo⁴⁰ plantea la existencia de una trilateralidad histórica en torno al conflicto marítimo, es decir, “sin Guerra del Pacífico, Bolivia no habría quedado sin mar; sin Tratado de Ancón, Bolivia no habría pretendido volver al mar por Arica; sin Tratado de Lima, no habría existido negociación de Charaña entre Bolivia y Perú, y sin negociación de Charaña, el Perú no habría tenido incentivo para desconocer el *statu quo* marítimo con Chile”.

Por lo pronto, el juicio que enfrenta a Perú con Chile en el tribunal de La Haya por el límite marítimo ha detenido cualquier iniciativa que implique un arreglo en favor de Bolivia al norte de la quebrada de Camarones, lo cual equivale a decir que, sin demanda en La Haya, no se habría hecho el anuncio de judicializar la demanda marítima boliviana contra Chile.

Eventual controversia en torno al Tratado de 1904 y el libre tránsito

La judicialización representa para Bolivia una novedosa arista dentro de su estrategia de reintegración marítima, puesto que, si bien existe el antecedente de la moción interpuesta ante la Liga de Las Naciones en 1921, la iniciativa actual cuenta con el potencial de explorar causas más concretas para someter a Chile a la definición de una controversia legal, gracias al desarrollo que ha tenido el derecho internacional durante las últimas décadas. Para conseguir tal propósito, el gobierno boliviano está siendo asesorado por juristas internacionales, a través de su recién creada DIREMAR⁴¹.

40 RODRÍGUEZ Elizondo, José. De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú. La Tercera Ediciones, Santiago, 2009.

41 A inicios de 2012 DIREMAR ratificó que los especialistas internacionales que están asesorando al gobierno en la elaboración de la demanda marítima son: Antonio Remiro Brotons, Jorge Cardona Llorens y Rosa Riquelme (los tres de España) y Marcelo Kohen (Argentina).

Durante el año 2011 hubo señales respecto a que la diplomacia boliviana estaría consciente de los riesgos que implica, para su propio Estado, emprender un juicio con el objetivo de acceder soberanamente al océano Pacífico impugnando el Tratado de 1904. El riesgo para Bolivia estaría sustentado en la fortaleza de la verdad jurídica que establece dicho Tratado, lo cual, al mismo tiempo, representa el principio fundamental de la defensa de la política exterior chilena.

En la actualidad este es un dilema para la diplomacia boliviana, por cuanto se debe entender que para establecer una demanda judicial tiene que existir una controversia entre los dos Estados afectados.

La existencia de dicho dilema quedó manifestada en diversas declaraciones de autoridades de gobierno en las que progresivamente se dejó de hablar exclusivamente de la impugnación del Tratado de 1904 o de las injusticias de la historia causadas por las ambiciones chilenas y las oligarquías, y se comenzó a hablar sobre el incumplimiento de Chile a sus compromisos internacionales con Bolivia.

Las primeras señales que Bolivia dio públicamente al respecto fue cuando el vicescanciller Juan Carlos Alurralde anunció, el 21 de noviembre de 2011, que su país acudirá a la Corte de Arbitraje Internacional (ubicada en La Haya)⁴² en la eventualidad de que Chile no esté cumpliendo debidamente con el derecho a libre tránsito que establece el Tratado de 1904, especialmente en el puerto de Arica, lugar que es el punto principal del desarrollo del comercio exterior boliviano en el océano Pacífico.

Las declaraciones del vicescanciller, a las que posteriormente se sumaron las del ministro de Defensa Rubén Saavedra, el 25 de noviembre de 2011, fueron hechas pocos días después de que Chile anunciara la reanudación del funcionamiento del Ferrocarril Arica-La Paz (FCALP) para mediados de 2012, a través de la firma de un mandato en que la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) traspasó a la Empresa Portuaria de Arica (EPA) la potestad para gestionar el funcionamiento y la mantención de dicho tren⁴³.

42 El Protocolo sobre Sustitución de Árbitro de 1907 designa a la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya para que actúe ante todas las cuestiones que llegaren a suscitarse con motivo de la inteligencia y ejecución del Tratado de 1904.

43 EL CANCELLER encabeza ceremonia en que la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) entrega a la Empresa Portuaria de Arica (EPA) el mandato para gestionar la operación y mantención del ferrocarril Arica-La Paz. [En línea]. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 18 de noviembre 2011. [Fecha de consulta: 18 de noviembre 2011]. Disponible en www.minrel.cl

Esencialmente, el gobierno boliviano aprovechó la oportunidad que brindó la firma de dicho mandato para cuestionar el modelo de modernización portuario chileno aplicado a los puertos incluidos en el Tratado de 1904, patrón que además se replicaría para la administración del FCALP.

Básicamente, la modernización portuaria chilena, iniciada en 1997 bajo la Ley 19.542, consiste en la creación de empresas públicas que administran los puertos chilenos, las cuales están facultadas para delegar sus funciones en empresas privadas a través de concesiones. En este caso específico, la entidad pública EPA adjudicó la concesión a un consorcio chileno-peruano llamado Terminal Puerto de Arica (TPA), en 2004. El mismo tipo de operación se espera que se haga con la administración del FCALP.

Como consecuencia de esto, Bolivia ha denunciado que el libre tránsito se ve afectado debido al aumento de las tarifas sobre operaciones como despachos de carga, desconsolidación, o despacho de contenedores. En total, según informó la Cámara Nacional de la Industria de Bolivia, el incremento tarifario promedio de las faenas a septiembre de 2011 fue de 57%⁴⁴, siendo este incremento una causa que constituiría un entorpecimiento al libre tránsito.

Esta alza se explicaría por la existencia de un solo operador portuario, es decir, la empresa concesionaria TPA, la cual emitió un aumento tarifario para el trienio 2011-2013 que afecta directamente a los exportadores bolivianos⁴⁵. Esta situación ya había sido advertida en 2007 por el administrador de Servicios Portuarios Bolivianos (ASPB). En ese entonces, esta autoridad señaló que antes de la concesión a TPA, Bolivia podía licitar la manipulación de su propia carga a la empresa más barata; ahora la situación es que no existe competencia, y, por ende, es la concesionaria la que fija los precios⁴⁶.

Pero las declaraciones públicas hechas por las autoridades bolivianas sobre este tema están precedidas por el reclamo formal que este país presentó en la XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, realizada en septiembre de 2011, y ante lo cual el gobierno de Chile manifestó su desacuerdo. Como consecuencia de esta diferencia, ambas posturas quedaron plasmadas en el acta de dicha reunión.

44 INDUSTRIALES denuncian altos costos para la carga en Arica. *Página Siete*, Bolivia, 20 de septiembre de 2011.

45 ACTA de la XII Reunión de Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, 13 de septiembre de 2011.

46 ASPB en el centro de Arica. [En línea]. *Mundo Marítimo*, Chile, 11 de junio 2007 [Fecha de consulta: 14 de diciembre 2011]. Disponible en www.mundomaritimo.cl

En esa acta se señala que Bolivia manifestó que la concesión portuaria ha ocasionado la pérdida de la jurisdicción sobre su propia carga, debido a que se traspasaron a un privado responsabilidades como la imposición de tarifas o la realización de servicios para la desconsolidación de la carga especial. En atención a esto, la delegación boliviana solicitó dejar congeladas las tarifas portuarias hasta lograr una solución “estructural y permanente”.

Por su parte, el gobierno chileno defendió su postura señalando que las alzas están justificadas por factores objetivos en la estructura de costos como el alza de combustibles y la mano de obra, además que el modelo monooperador licitado ha significado un mejoramiento considerable en la calidad del servicio que entrega el puerto de Arica, especialmente por la inversión privada en equipamiento y recuperación de infraestructura, mejorando así el tránsito de la carga, e impactando positivamente al comercio exterior boliviano⁴⁷.

Otro reclamo boliviano presentado en esa misma reunión dice relación con el deficiente funcionamiento que ha tenido el FCALP, puesto que el tramo chileno⁴⁸ se ha mantenido prácticamente inutilizable durante la última década. Las fuertes lluvias de 2001 arrasaron con parte importante de la estructura, paralizando la ruta hasta que fue reparada en 2002. El año 2005, en tanto, la empresa que administraba el ferrocarril se declaró en quiebra provocando la paralización del servicio. Finalmente, en 2006, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) y EPA firmaron un primer convenio en el cual esta última asumía el mandato de efectuar todas las obras necesarias para la rehabilitación de la vía férrea, las cuales estarán terminadas recién a mediados de 2012⁴⁹.

Tanto la interpretación boliviana sobre los alcances del libre tránsito como la inhabilitación del FCALP, marcan una arista distinta a la demanda por soberanía marítima anunciada por el gobierno de Bolivia. En este sentido, este país podría poner en cuestionamiento el hecho de que Chile esté incumpliendo los mismos tratados que este último defiende irrestrictamente como parte esencial de su política exterior.

Además, junto con la potestad que asignan los tratados, Bolivia se siente empoderada para exigir condiciones preferentes en Arica, toda vez que el 73%

47 ACTA de la XII Reunión del Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, La Paz, 13 de noviembre 2011.

48 El tramo chileno consta de 205 km, y une a Arica con Visviri, a través de 18 estaciones o paraderos.

49 HISTORIA del Ferrocarril Arica-La Paz [En línea]. Empresa Portuaria Arica [Fecha de consulta: 18 de diciembre 2011]. Disponible en <http://puertoarica.cl/>

de la carga que transita por ese puerto pertenece a este país⁵⁰. De este modo, no extraña que en la reunión de trabajo sobre libre tránsito antes mencionada, el techo de la negociación propuesto por el gobierno de La Paz haya sido traspasar las administraciones del puerto de Arica y del FCALP al Estado boliviano.

En suma, la interpretación boliviana sobre el libre tránsito estaría sustentada por el hecho de que el aumento unilateral de las tarifas portuarias, a consecuencia de las políticas del Estado chileno, han atentado contra el espíritu del Tratado de 1904.

Adicionalmente, se podría apelar a que esta situación también ha atentado contra el sistema jurídico internacional que ha devenido durante el último siglo, como la Convención sobre el Comercio en Tránsito de los Estados Sin Litoral de 1967, que establece el principio de facilidades tarifarias, como asimismo, las disponibilidades de transbordo, medios de transporte y del material de manipulación del tránsito de la carga.

Otra controversia podría generarse con el FCALP, debido a que su inoperatividad en los últimos 10 años es una realidad, y no una mera interpretación, lo cual atenta contra el Tratado de 1904 y la Convención para la Construcción y Explotación de dicho ferrocarril, suscrito en 1905.

Junto con ello, y tal como sanciona el sistema internacional moderno que garantiza el acceso marítimo de los países sin litoral, la disponibilidad de ferrocarriles, entre otros tipos de rutas, son parte esencial de la promoción del libre tránsito. Ejemplo de esto es el informe de la Conferencia Internacional de Países en Desarrollo Sin Litoral, que es la base para la firma de la Declaración de Almaty de 2003.

En consecuencia, el Estado chileno no debe suponer exclusivamente que una eventual demanda boliviana, anunciada el 23 de marzo de 2011, consistiría en impugnar el Tratado de 1904 a objeto de exigir una salida soberana al mar, sino que también existe la posibilidad de que se genere una controversia apelando al incumplimiento de los mismos tratados bilaterales que Chile metódicamente afirma cumplir.

50 El volumen de las exportaciones bolivianas creció 4% en el período enero-diciembre de 2011 en relación al mismo período de 2010. Esto significa un incremento de más de US\$ 2.000 millones, un récord histórico que se explica por el alto precio de las materias primas. Fuente: INSTITUTO Boliviano de Comercio Exterior. Boletín Electrónico Bisemanal, Bolivia, 30 de enero 2012.

Relaciones estratégicas de Bolivia cruzadas con su interés marítimo

El gobierno de Evo Morales ha logrado estrechar lazos con algunos Estados que se caracterizan por ser potencias emergentes en el orden internacional y, por ende, en Sudamérica. Especialmente sobresale la relación con Brasil, y en menor medida con China.

Respecto al primero, Bolivia es para Brasil una rica fuente de recursos naturales esenciales para su expansión económica, tales como: recursos hídricos, minerales y energéticos en general; asimismo, Bolivia representa una bisagra por la cual enviar las exportaciones brasileñas producidas en la vasta región del Mato Grosso hacia oriente, especialmente China, a través del océano Pacífico⁵¹.

Por su lado, Brasil es, por lejos, el principal socio comercial de Bolivia. El gigante sudamericano es el primer destino de las exportaciones bolivianas, especialmente de gas natural. Así, las exportaciones bolivianas a este país, en 2010, alcanzaron los US\$ 2.406.471⁵², cuadruplicando a los otros dos socios comerciales que le siguen, que son Estados Unidos y Argentina⁵³.

Por lo demás, Brasil es una potencia económica que ha estado dispuesta a invertir en Bolivia a pesar de los cambios institucionales de inspiración socialista que el gobierno del MAS ha instaurado desde 2006.

La buena relación brasileño-boliviana ha sabido superar rápidamente situaciones difíciles en los últimos años, tales como la nacionalización de los hidrocarburos en 2006, y la suspensión de la construcción del tramo II de una carretera que pretendía atravesar una reserva ecológica llamada Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), la que, a su vez, uniría a dos departamentos bolivianos como parte de un proyecto que busca conectar al océano Atlántico con el Pacífico.

51 Para introducirse en la idea de la importancia que tienen los puertos del océano Pacífico para Brasil dada su relación con China, ver: SPECIAL Report. The New Trade Routes: Brazil & China. [En línea]. Financial Times. E.E.U.U. May 23, 2011. [Fecha de consulta: 19 de diciembre 2011]. Disponible en: <http://www.ft.com> y REPORTE de las relaciones comerciales Brasil-China 2010. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores [Fecha de consulta: 27 de diciembre 2011] disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/>

52 Valor expresado en miles de dólares estadounidenses.

53 BOLIVIA: Exportaciones al mundo según países de destino, gestiones 2009-2010 [En línea]. Instituto Boliviano de Comercio Exterior. Cifras extraídas del Instituto Nacional de Estadísticas, actualizadas al 21 de febrero 2011. [Fecha de consulta: 21 de agosto 2011]. Disponible en: www.ibce.org.bo

Fue precisamente la cuestión del TIPNIS el último episodio que puso a prueba la fortaleza de esta relación, lo cual implicó dejar a Evo Morales en la incómoda posición de estar entremedio de sus “hermanos” indígenas y su principal aliado estratégico.

Un día después de una represión policial en contra de un grupo de indígenas que marchaban cerca de 400 km hacia La Paz, en protesta por la construcción de la carretera en cuestión⁵⁴, la cancillería brasileña emitió un comunicado señalando su “preocupación” por los disturbios acaecidos, y confirmó la disposición del gobierno de Brasil a cooperar con Bolivia, en el contexto de que dicho proyecto “es de gran importancia para la integración nacional” de este país⁵⁵.

La preocupación de Itamaraty se explica porque, en 2008, la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) licitó y adjudicó el proyecto en cuestión a la empresa brasileña OAS Ltda., siendo una de las condiciones claves del concurso público que los mismos oferentes debían conseguir el financiamiento del 100% del monto total de la obra. De este modo, OAS ganó gracias al compromiso de financiamiento otorgado por el banco brasileño estatal BNDES⁵⁶.

Es así como en 2009 los presidentes Evo Morales y Luiz Inácio Lula da Silva firmaron un protocolo para financiar la carretera y, a inicios de 2011, se suscribió el convenio entre el Estado Plurinacional de Bolivia, BNDES, ABC y OAS⁵⁷.

Según los propósitos establecidos en los Términos de Referencia elaborados por ABC, la carretera del TIPNIS es parte del programa de integración regional entre los departamentos de Beni y Cochabamba, y un eslabón estratégico para “el corredor este-oeste del país *que permite acceder a nuevos mercados a través de los puertos del Pacífico y del Atlántico a través de Chile y Brasil respectivamente*”⁵⁸.

54 La represión de la policía boliviana en contra de la marcha indígena fue el 26 de septiembre de 2011.

55 SITUAÇÃO na Bolivia. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 26 de setembro 2011 [Fecha de consulta: 26 de septiembre 2011]. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br>

56 La propuesta adjudicada a OAS Ltda. tiene un costo de US\$ 415,1 millones, de los cuales US\$ 332 millones son financiados por el BNDES.

57 LEY N° 005. LEY DE APROBACIÓN DEL PROTOCOLO ENTRE EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, SOBRE EL FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO DE LA CARRETERA “VILLA TUNARI-SAN IGNACIO DE MOXOS”. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. 7 de abril 2010.

58 TÉRMINOS de Referencia, Licitación Pública Internacional N° 001/2008. Construcción de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24, La Paz, Bolivia, 2008 (*cursivas del autor*).

La relevancia de las inversiones brasileñas en Bolivia, tales como esta carretera, quedó manifestada en una visita de Lula da Silva a la ciudad de Santa Cruz. De hecho, fuentes bolivianas informaron que uno de los eventos en los que participó el ex presidente fue patrocinado por OAS, y que dicha actividad coincidió con la presencia del embajador brasileño, Marcel Biato, y del director general del área internacional de esta empresa, César Augusto Uzeda.

En dicha instancia, Lula habría remarcado la importancia de que Morales solucione el problema con los indígenas a través del diálogo⁵⁹.

Un año antes, y en el marco de los esfuerzos de Brasil por obtener nuevas exploraciones para Petrobras en Bolivia, el asesor internacional del gobierno brasileño, Marco Aurelio García, explicó que las relaciones bilaterales son parte de la política de integración solidaria impulsada desde Brasil, y que dentro de los intereses que unen a ambos países están las áreas de construcción de carreteras, electricidad, litio y salmueras, petróleo, ferrocarriles, además de proyectos en el campo del agro⁶⁰.

Desde este punto de vista, y en palabras del embajador Biato, la financiación que Brasil ofreció y que aún está vigente para la carretera del TIPNIS “es parte de un proyecto, una filosofía de trabajo que mira a ayudar a Bolivia a desarrollar su potencial de infraestructura para el desarrollo (...) desarrollando a Bolivia, nos beneficiamos todos”⁶¹, señaló el embajador.

A su vez, en base a los antecedentes que hay sobre la reserva natural del TIPNIS, también existen intereses brasileños en el ámbito de los hidrocarburos, específicamente sobre el Bloque Río Hondo, concesionado a Petrobras en 2001. Se trata de un territorio de 1 millón de hectáreas que, además del Parque Isiboro Sécore, abarca las reservas naturales de Madidi y Pilón Lajas⁶².

59 LULA pediría a Evo asumir postura conciliadora. *Los Tiempos*, Cochabamba, 30 de agosto de 2011.

60 MARCO Aurelio García dice que Petrobras pidió a YPFB más áreas de exploración. [En línea] Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 26 de agosto 2011]. Bolivia, 8 de abril 2011. Disponible en: www.hidrocarburosbolivia.com

61 BRASIL: Financiación para carretera está vigente; en Bolivia indígenas rechazan obra y dicen que hay sobreprecio. Eju. TV, Bolivia, 30 de septiembre 2011.

62 MAPA de bloques y campos. [En línea]. Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 25 agosto 2011]. Disponible en www.hidrocarburosbolivia.com; MOLINA, Patricia. Petrobras en Bolivia: Petróleo, Gas y Medio Ambiente. Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Bolivia, s.f.

Inicialmente, la legislación ambiental boliviana había impedido los trabajos de Petrobras en Río Hondo, pero en 2010 el ministro de Energía e Hidrocarburos boliviano, Luis Fernando Vincenti, acordó viabilizar la exploración de dicho bloque y se comprometió ante una comitiva de empresas brasileñas, encabezada por el asesor presidencial brasileño Marco Aurelio García, a “dar las condiciones técnicas y legales para que estas áreas puedan ser desarrolladas”⁶³.

Por otra parte, la carretera del TIPNIS era solo un pequeño proyecto si se le compara con un conjunto de iniciativas más grandes que se están desarrollando en Bolivia. En este sentido, y en lo que respecta a la integración con Brasil en materia de infraestructura, existen tres megaproyectos presentados en el marco del IIRSA⁶⁴ y que cruzan a Bolivia de este a oeste. Uno es el Eje de Capricornio, que une los puertos del sur brasileño con los del norte de Chile, pasando por el norte de Argentina y Paraguay. El segundo es el Eje Perú-Brasil-Bolivia, y el tercero es el Eje Interoceánico Central que conecta a Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

Naturalmente que en este marco las relaciones chileno-bolivianas significan un interés especial para Brasil, en tanto que si estas no son buenas, se estropea la posibilidad de concretar los proyectos de integración antes mencionados, los cuales tienen como objetivo central mejorar el acceso de Brasil al océano Pacífico. De ahí que no sorprendan los mensajes de “Lula” y Marco Aurelio García respecto a que Brasil vería con muy buenos ojos la reanudación del diálogo entre Chile y Bolivia en pos de solucionar la demanda marítima⁶⁵.

Es así como la cuestión marítima boliviana se entrecruzaría con los intereses brasileños insertos dentro de sus proyectos de integración regional. Desde este punto de vista, para Brasil una solución a este tema se justificaría por la existencia de intereses complementarios que hay entre Chile y Bolivia, y que, al mismo tiempo, redundan en beneficios para terceros. De este modo, una carretera boliviana financiada con dinero brasileño, como pretendió ser la del TIPNIS, tenía como propósito habilitar un corredor que conectara a los puertos del Atlántico con los del Pacífico a través de Chile y Brasil, respectivamente, lo cual, a su vez, permitía acceder a nuevos mercados.

63 Acuerdan viabilizar exploración de Petrobras en Bloque Río Hondo. [En línea]. Hidrocarburos Bolivia. [Fecha de consulta: 25 de agosto 2011]. Bolivia, 26 de abril 2011. Disponible en www.hidrocarburosbolivia.com

64 INICIATIVA para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana. Ver Visión de Negocio del Eje de Capricornio, Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia y Visión de Negocios del Eje Interoceánico Central que conecta a Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú.

65 BRASIL pide a Chile retomar el diálogo con Bolivia. *La Tercera*, Santiago de Chile, 09 de julio 2011: Reportajes.

Una justificación de peso que explicaría el interés brasileño por la interconexión con el Pacífico sería su desequilibrado comercio que actualmente mantiene con China.

Durante el 2011 Brasilia manifestó su interés por alcanzar mayor reciprocidad en sus relaciones comerciales, puesto que mientras el 97.5% de las exportaciones chinas hacia Brasil corresponden a productos manufacturados (los que incorporan mayor valor agregado y dan más empleo), el 83.7% de las exportaciones brasileñas a China son de productos básicos⁶⁶.

De este modo, mientras Brasil exporta principalmente a China minerales de hierro (31.5%), soya en granos (31.5%) y petróleo (6.7%), sus importaciones desde esta potencia asiática son máquinas (33.2%), dispositivos y equipos electrónicos (20.2%) y productos químicos orgánicos (7.1%)⁶⁷.

Esta asimetría habría sido planteada en la visita que la presidenta Dilma Rousseff hizo a Beijing en abril de 2011.

Por otra parte, aunque en un plano menor en comparación con Brasil, hay que destacar las relaciones de Bolivia con las potencias del Asia Pacífico, especialmente con China, país al que Evo Morales visitó por cinco días en 2011.

El principal punto a destacar en las relaciones de Bolivia con China es en el aspecto militar, de hecho, en diciembre de 2011 los altos mandos de ambas FF.AA. se comprometieron a seguir fortaleciendo sus relaciones militares⁶⁸.

Esta relación ha implicado que el país asiático se haya convertido en un proveedor estratégico en este ámbito para Bolivia. Así, entre las principales adquisiciones bolivianas durante el 2011 se destacan aviones K8 (de entrenamiento) y que están siendo destinados a la lucha contra el narcotráfico, y la construcción de un satélite, el Tupac Katari, el cual ya se encuentra completamente financiado.

66 El valor simbólico del viaje a China de Dilma Rousseff. *El País*, Madrid, 11 de abril 2011; Ida de Dilma a China busca reducir desequilibrio na relação comercial. *Globo*, Brasil, 11 de abril de 2011.

67 REPORTE de las relaciones comerciales Brasil-China 2010. [En línea]. Ministério das Relações Exteriores [Fecha de consulta: 27 de diciembre 2011] disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/>

68 China y Bolivia prometen fortalecer relaciones militares. Agencia de Noticias de China Pueblo en Línea. China, 6 de diciembre 2011.

A su vez, los intereses de China en Bolivia recaen especialmente sobre sus riquezas naturales, ámbito en el que uno de los puntos que mayormente importa es entrar en el negocio de la explotación del litio, lo cual ha abierto una nueva veta para el desarrollo de las relaciones internacionales bolivianas.

Para entender la importancia estratégica del litio para Bolivia, primero hay que considerar que este es el país que tiene las mayores reservas del mundo, con 9 millones de toneladas métricas, seguida por Chile con 7,5 MTM.

El litio es un metal del que se extrae el carbonato de litio (Li_2CO_3), entre otros derivados. Alrededor del mundo se utiliza en la producción de cerámicas y vidrios (31%), baterías (23%), lubricantes de alta resistencia (9%), aluminio (6%), aire acondicionado (6%), entre otras industrias menores⁶⁹.

A pesar de que su extracción data desde el siglo XIX, especialmente en EE.UU., y de que su principal industria es la producción de cerámica y vidrios, actualmente cobra especial importancia estratégica debido a que gracias al Li_2CO_3 es posible producir baterías recargables para equipos electrónicos como celulares, computadoras portátiles y también para automóviles, de hecho, es en esta última industria donde se hacen las mejores proyecciones para la explotación del mineral⁷⁰.

En este contexto, Asia es el continente que predomina en la producción mundial de baterías de litio⁷¹, lo cual ha influido para que el valor de este mineral haya aumentado de US\$ 1,49 a US\$ 6 aprox. en la última década.

Sin embargo, a pesar de contar con las mayores reservas mundiales de litio, Bolivia aún no posee la capacidad para extraerlo e industrializarlo. Es así como los mayores productores mundiales en la actualidad son: Chile⁷² (8.800TM), Australia (8.500TM), China (4.500TM) y Argentina (2.900TM)⁷³.

69 UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey Minerals Yearbook-2009, Lithium, Advance Release. 2009.

70 HOLLENDER, Rebecca y Shultz, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.

71 Porcentajes en la producción mundial de baterías de litio en Asia: Japón: 39%, China: 36%, Corea del Sur: 20%.

72 La empresa chilena SQM es la mayor productora a nivel mundial.

73 UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January, 2011.

Entre todos estos casos, el de China llama especialmente la atención debido a que gracias a su importante cantidad de reservas y a su dinámico crecimiento económico, especialmente en las áreas de la construcción y la tecnología, se ha convertido en un actor clave dentro de esta industria a nivel mundial; sin embargo, sus reservas serían insuficientes para el futuro, razón por la cual ha sido un activo interesado en participar en la explotación del litio boliviano.

Es así como, consciente de la importancia estratégica de este mineral, especialmente en Asia, el gobierno boliviano ha diseñado un proyecto que tiene como propósito central insertar a Bolivia dentro del mercado de las baterías de litio, cátodos y electrolitos. Para ello, en 2008 se declaró como prioridad nacional la industrialización del salar de Uyuni, y en 2009 se creó la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos, la cual es la responsable de tal industrialización.

El proyecto boliviano consta de 3 fases. La primera, ya ejecutada, consistió en la instalación de una planta piloto al borde del salar de Uyuni que sirve para ensayar los pasos de la producción de litio a baja escala. La segunda fase consiste en la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio a gran escala, que permita alcanzar niveles de producción similares a los chilenos en el lapso de unos 10 años. Finalmente, la tercera fase consistirá en producir compuestos de litio comercializables como baterías, cátodos y electrolitos, para lo cual el gobierno de Evo Morales tiene pensado asociarse con empresas o gobiernos extranjeros, y desarrollarla a partir de la segunda mitad de la presente década⁷⁴.

Además de China, otros interesados que han participado en las negociaciones para la tercera fase han sido Japón y Corea del Sur.

Estos tres países han podido suscribir algún tipo de acuerdo con el Estado boliviano. En primer lugar China, a través de un Memorándum de Entendimiento firmado con la estatal Citic Gouan para la investigación e industrialización del litio; luego Japón, mediante un crédito de US\$ 250 millones para la instalación de una planta geotérmica; y finalmente Corea del Sur, gracias a un Memorándum de Entendimiento con las empresas Posco y Kores, suscrito para la cooperación técnica e investigación que permita la futura producción de baterías, cátodos y electrolitos⁷⁵.

74 HOLLENDER, Rebecca y Shultz, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.

75 Todos estos acuerdos se firmaron entre diciembre de 2010 y agosto de 2011.

En este marco, y debido a su conexión con Asia, los puertos chilenos adquieren relevancia estratégica para la satisfacción de los intereses bolivianos sobre el litio, y para los intereses de terceras potencias que también quieran participar en este proyecto, considerando que el salar de Uyuni, ubicado en el Departamento de Potosí, está frente a los puertos ubicados al sur de Iquique.

Conclusiones

Las relaciones chileno-bolivianas en el corto y mediano plazo no podrán tender hacia un re acercamiento en el aspecto marítimo en la medida que, por un lado, un país anteponga la intangibilidad de los tratados, mientras que, por otro, el principio sea la impugnación de los mismos.

En este sentido, y en la eventualidad de que ambos países manifiesten voluntad política por reanudar el diálogo, es esencial que se defina conjuntamente el concepto de “propuesta concreta, factible y útil” para avanzar en las negociaciones.

Un escenario marcado por el anuncio de la demanda marítima boliviana favorece a los intereses de la diplomacia peruana, puesto que mediante un procedimiento legal se reforzaría la bilateralidad de la cuestión marítima con Chile. En este sentido, Perú siempre ha buscado mantener su rol disruptivo en las relaciones chileno-bolivianas con los objetivos de evitar que se toquen sus intereses al norte de la quebrada de Camarones y de evitar el retroceso de su influencia en Bolivia.

La desconfianza y la victimización son dos factores esenciales que pueden explicar la política exterior de Bolivia hacia Chile en el último tiempo, y en ello, el manejo de la diplomacia chilena es fundamental para aminorar de la mayor forma posible su impacto en las relaciones bilaterales.

Así, durante el 2011 la desconfianza boliviana fue puesta a prueba en varias ocasiones, por ejemplo, ante la ausencia de la voluntad política de Chile para presentar una propuesta CFU en el marco de la Agenda de los 13 Puntos; ante la voluntad chilena de relanzar las relaciones con Perú, a pesar de la existencia de la demanda interpuesta en la Corte Internacional de Justicia; y ante la decisión chilena de no informar del operativo para detener al ex general René Sanabria, a pesar de haberse firmado actas en que se reafirmaba la “confianza mutua” y de recientes acuerdos concernientes al combate contra el narcotráfico.

La victimización, en tanto, se reflejó en las intervenciones públicas que reiteradamente realizó el gobierno de Bolivia en diversos foros internacionales por la cuestión marítima; y sobre todo, en cada respuesta que las autoridades bolivianas realizaron ante declaraciones calificativas efectuadas por autoridades chilenas, las cuales siempre son entendidas como provocaciones, muchas de ellas injustificadas.

Junto con la posibilidad de que Bolivia emprenda una demanda judicial impugnando el Tratado de 1904, e independientemente de los prejuicios que puedan haber en Chile respecto a esta estrategia boliviana, también existe la posibilidad que, desde La Paz, se emprenda una estrategia con el objetivo inmediato de deteriorar la credibilidad internacional de Chile al impugnar el cumplimiento de dicho Tratado.

Para Bolivia, demandar a Chile no representa un alto costo, puesto que, primero, no se poseen relaciones diplomáticas, y si las hubiera existe el antecedente de que Chile sabe mantener buenas relaciones no obstante la existencia de diferendos legales; y segundo, la única interdependencia económica relevante que poseen ambos países no se vería afectada ante un diferendo judicial, toda vez que el puerto de Arica depende esencialmente del comercio exterior boliviano.

Otro factor que puede afectar las relaciones chileno-bolivianas en el futuro, es la presencia de potencias emergentes en la región como Brasil y China, siempre y cuando sus intereses se entrecrucen con la demanda marítima boliviana. El rol que pueden jugar dichas potencias en este tema es una clara muestra de los cambios que ha tenido la política mundial en los últimos años, y, por ende, evidencia las diferencias que existen con respecto a los preceptos que moldeaban el pensamiento político-estratégico sustentado en conceptos y actores de los siglos XIX y XX.

El surgimiento de Brasil como potencia regional, como sexta economía mundial, y como país que busca equilibrar su comercio exterior con China, conlleva la necesidad de que este Estado emprenda alternativas que le provean de un mejor acceso al océano Pacífico. Al respecto, la ausencia de integración entre Chile y Bolivia atentaría contra los intereses comunes de la región, lo cual debe leerse como los intereses brasileños.

Por su parte, la necesidad brasileña por acceder al Pacífico se podría combinar con la necesidad de China por importar litio desde Bolivia, una vez

que se concreten las fases de su industrialización. Para ambos casos los puertos chilenos, sobre todo aquellos ubicados al sur de Arica, adquieren una relevancia geoestratégica especial.

En lo que respecta a una visión más global de los acontecimientos del año 2011 aquí descritos, cabe destacar que el relacionamiento de Bolivia con la cuestión marítima depende de una estrategia compuesta de tres ejes.

Primero, el diálogo bilateral con Chile, a través del cual se pone a prueba la desconfianza boliviana. Segundo, la multilateralización de la demanda marítima boliviana y la explotación de su condición de víctima ante la comunidad internacional. Y tercero, la judicialización de la cuestión marítima, por medio de la cual se buscaría presionar a Chile, ya sea para reencauzar el diálogo, para mejorar su acceso al mar, o para cuestionar el cumplimiento del libre tránsito y debilitar la posición chilena basada en el respeto irrestricto al derecho internacional y a los tratados.

Desde este punto de vista, y considerando uno de los preceptos básicos de la teoría de las Relaciones Internacionales, la finalidad última de esta estrategia global boliviana es mover o modificar la posición que el Estado chileno ha tenido sobre el tema marítimo. En este sentido, llevar a Chile a una Corte Internacional aumenta las posibilidades de éxito de la diplomacia boliviana.

Finalmente, y en atención al estudio de las variables aquí expuestas, cabe concluir que la política exterior boliviana hacia Chile durante el año 2011 estuvo determinada por variables que intervienen de manera más profunda y significativa que la mera coyuntura política interna que un determinado gobierno de Bolivia esté enfrentando.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLIVIA. Banco Central. Informe de Política Monetaria. La Paz, Banco Central de Bolivia, julio de 2011.
- BOLIVIA. Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia. 2009.
- BOLIVIA. Términos de Referencia, Licitación Pública Internacional N°001/2008. Construcción de la Carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos de la Ruta F-24.
- BOLIVIA-CHILE. Acta de la XXII Reunión del Mecanismo de Consultas Políticas Bolivia-Chile, La Paz, 12-14 de julio, 2010.
- BOLIVIA-CHILE. Acta de la XII Reunión de Grupo de Trabajo sobre Libre Tránsito Bolivia-Chile, La Paz, 13 de septiembre de 2011.
- BOLIVIA-PERÚ. Declaración del Cusco de los Presidentes de la República del Perú y del Estado Plurinacional de Bolivia. Cusco, 22 de diciembre, 2011.
- CARRASCO, José. Bolivia ante la Liga de las Naciones. En: "Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar", Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp.137-156.
- CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011. Santiago, CEPAL, 2011.
- CONZELMAN, Caroline. Agrarian Sindicato Democracy and Evo Morales' New Coca Leaf Politics: An Anthropological Perspective on Bolivian Strategic Culture. Bolivia Strategic Culture Workshop, Florida International University, Miami, February 2010.
- Decreto Supremo 834. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, 5 de abril de 2011.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Las Américas, vientos cambiantes, nuevos desafíos de política. FMI, Washington, octubre de 2011.
- FROMHERZ, Nicholas. The Rise and Fall of Bolivia's Evo Morales. Foreign Affairs [en línea]. 18 de octubre de 2011 [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2011]. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/the-rise-and-fall-of-bolivias-evo-morales?page=2>
- THE FUND FOR PEACE. The Failed States Index 2011. Washington, Foreign Policy, July-August, 2011.
- FUNDACIÓN MILENIO. Informe Nacional de Coyuntura N°108. La Paz, 29 de julio de 2011.

- FUNDACIÓN MILENIO. Informe Milenio sobre la Economía Primer Semestre de 2011. La Paz, N° 31, septiembre de 2011.
- GAMARRA, Eduardo. Bolivian Strategic Culture. Applied Research Center, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, March 2010.
- GASPAR, Gabriel. Desafíos en la frontera norte. Revista Mensaje, Santiago, N° 599, junio de 2011.
- HOLLENDER, Rebecca y SHULTZ, Jim. Bolivia y su litio. Centro para la Democracia, Cochabamba, 2010.
- NAVARRO, Mauricio. Visión de Negocios del Eje Perú-Brasil-Bolivia. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Buenos Aires, 2008.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR. Boletín Electrónico Bimensual N° 65, Santa Cruz, 29 de septiembre de 2011.
- LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. Barómetro de las Américas. Vanderbilt University, USA, 2010, p. 37.
- MOLINA, Patricia. Petrobras en Bolivia: Petróleo, Gas y Medio Ambiente. Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [Fecha de consulta: 14 noviembre 2011], disponible en <http://www.fase.org.br>
- MORALES, Evo. Discurso pronunciado en el Día del Mar. Bolivia, 23 de marzo de 2011.
- MOSLEY, Paul. La trampa de la pobreza, Bolivia 1999-2009. Universidad de Sheffield, Cuadernos Económicos de ICE N° 78, segundo semestre de 2009.
- PIÑERA, Sebastián. Declaración del Presidente de la República sobre Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Santiago, 24 de marzo de 2011.
- Ley N° 005. Protocolo de Financiamiento entre el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Federativa de Brasil. Asamblea Legislativa Plurinacional, 7 de abril de 2010.
- RODRÍGUEZ ELIZONDO, José. De Charaña a La Haya: Chile entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú. La Tercera Ediciones, Santiago, 2009.

- ROJAS, Casto. Una nación crucificada. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 38-41.
- ROJO PARADA, Wilfredo. Bolivia: lo que pudimos crecer y no crecimos (2006 al 2011). Instituto Boliviano de Comercio Exterior, Bolivia, diciembre de 2011.
- SAAVEDRA, Abdón. Nulidad del Tratado de 1904. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 258-264.
- SALAMANCA, Daniel. El problema del Pacífico y sus enseñanzas para Bolivia. En: Antología de juicios eminentes: los derechos de Bolivia al Mar, Biblioteca de Clásicos Bolivianos, Editorial América Latina, 1962, pp. 9-27.
- SOSA PINILLA, Pedro. Visión de Negocio del Eje de Capricornio. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, Buenos Aires, 2007.
- TAPIA VALDÉS, Jorge y MARDONES CAPPANERA, Luciano. La mediterraneidad de Bolivia y el factor peruano. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2011.
- THE NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE. Bolivia's Political Party System and The Incentives for Pro-Poor Reform". [Fecha consulta: 22 noviembre 2011], disponible en: <http://www.ndi.org>
- THOMSON, Ian, SÁNCHEZ, Ricardo y BULL, Alberto. Estudio preliminar del transporte de los productos de comercio exterior de los países sin litoral de Sudamérica. CEPAL, Reunión Regional de Países sin Litoral y de Tránsito y de Países Donantes y de Instituciones Financieras sobre Cooperación en materia de Transporte de Tránsito, Asunción, Paraguay, marzo de 2003.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. World Drugs Report 2011. United Nations Publications, New York, 2011.
- UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey Minerals Yearbook-2009, Lithium, Advance Release. 2009.
- UNITED STATES OF AMERICA. US Department of the Interior. US Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January, 2011.



RECENSIÓN DE LIBROS

ENTENDER LA GUERRA DEL SIGLO XXI♦

FEDERICO AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS*

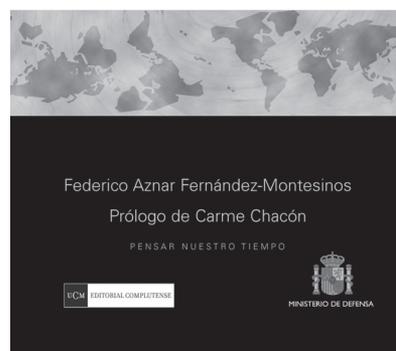
El cáncer, esa enfermedad que agrupa a más de 150 variedades diferentes, y la guerra han sido los males del siglo XX. Si el siglo XIX, el llamado siglo de la diplomacia, se saldó con 15 millones de muertos, el siglo XX, el del orden internacional, lo hizo con 187 millones. Cabe, pues, preguntarse sobre la bondad del orden o si acaso, pese a las apariencias mediáticas, es menos mortífero el desorden al que parecemos haber retornado.

La guerra es un enfrentamiento de poderes. Y no es un acto ni ético, ni justo, ni económico... ni siquiera militar. Es un acto político, de gestión de poder, de modo que cualquier análisis que se realice sin tener en cuenta este hecho, esto es, referido solo a uno de los planos considerados, es incompleto y puede llevar a adoptar decisiones erróneas, La guerra es más que una sucesión de batallas o una Institución de Derecho Internacional Público; ignorarlo es equivocarse en un asunto de la máxima trascendencia

Este trabajo, prologado por la Ministra de Defensa y coeditado entre el Ministerio de Defensa y la Universidad Complutense de Madrid, recoge de la mano de uno de los profesores de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), el Capitán de Fragata Federico Aznar, la rica experiencia del Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales.

El libro forma parte de la tesis doctoral sobre la guerra, cuya segunda parte, publicada con el título de *La ecuación de la guerra*, con el sello de la editorial Montesinos, está centrada en el estudio de la guerra como fenómeno humano desagregado en distintos planos.

ENTENDER LA GUERRA
EN EL SIGLO XXI



♦ AZNAR Fernández-Montesinos, Federico, Editorial Complutense de Madrid y Ministerio de Defensa de España, Madrid 2011, 298 pp.

* Capitán de Fragata Armada española, Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, autor de varios libros y artículos, en la actualidad se desempeña como profesor de Estrategia y Relaciones Internacionales en el Centro Superior de Estudios para la Defensa Nacional, España. faznfer@fn.mde.es

En este tomo se pretende su análisis como fenómeno integral y su evolución generacional. La Primera Generación estaría marcada por el desarrollo y consolidación del concepto Estado durante el Renacimiento; las guerras de Segunda Generación implicarían el compromiso societario en la causa y sus epítomes serían la Revolución Francesa y las revoluciones industrial y de los transportes que posibilitaron su extensión y ampliaron el espectro de los objetivos añadiendo a fines más ambiciosos medios para alcanzarlos; las guerras de Tercera Generación se fundamentan en la tecnología, y el factor que coadyuva a la definición de las de Cuarta, es la globalización y el retorno al hombre.

El trabajo se inscribe en la tradición de las producciones de los Institutos de Estudios Estratégicos de los países de nuestro entorno y es una importante contribución de la ESFAS a este tipo de estudios.

LA ECUACIÓN DE LA GUERRA♦

FEDERICO AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS*

La guerra, un mal que sabe esconderse entre muchos nombres, en los comienzos del siglo XXI está tan presente como el cáncer en nuestras sociedades. Si para tratar la enfermedad hace falta investigar en sus raíces y para detectarla hay que someterse a pruebas, lo mismo sucede en la guerra. Del desconocimiento, tal vez, se derive una felicidad pasajera pero también una menor expectativa de vida, cuando no un sufrimiento cruel.

El libro que se presenta bajo el título de *La ecuación de la guerra*, es la segunda parte de una tesis doctoral sobre la guerra, cuya primera parte *Entender la guerra del siglo XXI* ha sido publicada simultáneamente con este libro en febrero de 2011 por la Editorial Complutense con prólogo de la Ministra de Defensa, Carme Chacón.

En el texto que se presenta se recoge la experiencia sobre los conflictos armados, acumulada desde su creación hace trece años en el Departamento de Estrategia y Relaciones Internacionales del Centro Superior de Estudios para la Defensa Nacional (CESEDEN) del que el autor es profesor. El CESEDEN es un foro de vanguardia en el estudio de los conflictos y dilemas de las Relaciones Internacionales que incorpora una interesante aproximación cívico-militar efectuada de la mano de ponentes de primer nivel (políticos, generales, diplomáticos, académicos, miembros de ONGs).

El libro es un trabajo académico similar al realizado por otros Institutos de Estudios Estratégicos de países de nuestro entorno y supone una importante



Federico Aznar Fernández-Montesinos

LA ECUACIÓN DE LA GUERRA

MONTESINOS
ENSAYO

♦ AZNAR Fernández-Montesinos, Federico, Editorial Montesinos, Barcelona 2011, 441 pp.

* Capitán de Fragata Armada española, Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, autor de varios libros y artículos, en la actualidad se desempeña como profesor de Estrategia y Relaciones Internacionales en el Centro Superior de Estudios para la Defensa Nacional, España. faznfer@fn.mde.es

contribución a la posición española, con la síntesis de los debates más actuales sobre la guerra.

El problema es que para abordar la guerra en profundidad, verticalmente, debe hacerse también en extensión, horizontalmente, incrementando las áreas de estudio. Por eso, en esencia, es un manual de Polemología, ciencia que se ocupa del “*estudio objetivo y científico de la guerra como fenómeno social*”; una reflexión matricial sobre la guerra (su estudio holístico se acomete en el primer tomo), a la que se incorpora la experiencia vivida por los alumnos, documentada a través de relevantes autores (más de 600).

El resultado es que, por un lado, se hace un estudio lineal de sus causas, su desarrollo y su terminación; y por otro, se acomete su estudio desde los campos jurídico, ético, político, militar, sociológico... mezclando presente y pasado y prestando una especial atención a los elementos portadores de cambio, a las nuevas formas y a conflictos vivos, procurando exponer los debates más actuales (características, abordaje, participación de ONGs, posconflicto...) sobre las nuevas guerras. La guerra ha cambiado, y la forma de abordarla debe hacerlo también.



LIBROS COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE

LIBROS “COLECCIÓN DE INVESTIGACIONES ANEPE”

Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 1 Textos Básicos del Derecho Humanitario Bélico Eugenio Pérez de Francisco y Arturo Contreras Polgati 375 2002
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 2 La Comunidad de Defensa en Chile Francisco Le Dantec Gallardo y Karina Doña Molina 101 2002
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 3 Crisis Internacionales en Sudamérica: Teoría y Análisis Aquiles Gallardo Puelma 385 2003
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 4 Seguridad Humana y Seguridad Nacional: Relación conceptual y práctica Claudia F. Fuentes Julio 93 2004
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 5 Una estructura para la asesoría en el manejo de crisis internacionales: caso nacional. Juan Carlos Verdugo Muñoz 101 2004
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 6 La disuasión convencional, conceptos y vigencia Marcos Bustos Carrasco y Pablo Rodríguez Márquez 147 2004
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 7 La Corte Penal Internacional y las Operaciones de paz: competencias y alcances Astrid Espaliat Larson 95 2004
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 8 Operaciones de Paz: tres visiones fundadas Cristian Le Dantec Gallardo - Guillermo Abarca Ugarte - Agustín Toro Dávila - Juan Gmo. Toro Dávila y Martín Pérez Le-Fort 439 2005

Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 9 Alcances y realidades de lo Político-Estratégico Cátedra de Seguridad y Defensa de la ANEPE 104 2005
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 10 La protección de los recursos hídricos en el Cono Sur de América. Un imperativo de seguridad para el siglo XX Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 200 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 11 Bolivia 2003. Percepciones de la crisis en la prensa chilena y su impacto en la seguridad subregional y relaciones bilaterales Iván Witker Barra 172 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 12 Hacia un sistema de seguridad subregional en el Mercosur ampliado: rol de la globalización como factor de viabilidad y agente estructurador Hernán L. Villagrán Naranjo 81 2005
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 13 La estrategia total. Una visión crítica Galo Eidelstein Silber 298 2006
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 14 La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y Clausewitz Mariano César Bartolomé Inglese 358 2006
Libro Título Autora Páginas Año de Edición	Nº 15 Chile y las Operaciones de Paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la reinserción internacional a la participación en Haití Paulina Le Dantec Valenzuela 175 2006

Libro Título	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC
Autores	Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt
Páginas	130
Año de Edición	2006
Libro Título	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación
Autor	Cristian Leyton Salas
Páginas	263
Año de Edición	2007
Libro Título	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos
Autores	Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales
Páginas	109
Año de Edición	2007
Libro Título	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant
Autor	Carlos Molina Johnson
Páginas	110
Año de Edición	2007
Libro Título	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos
Autor	Cristián Faundes Sánchez
Páginas	370
Año de Edición	2008
Libro Título	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile
Autor	Jorge Riquelme Rivera
Páginas	180
Año de Edición	2009
Libro Título	Nº 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública
Autor	Juan A. Fuentes Vera
Páginas	410
Año de Edición	2009

Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica (Reedición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 24 La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”. Instrumento del multilateralismo chileno-argentino General de División Cristián Le Dantec Gallardo 232 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 25 Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado 280 2011



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS

Presentación de trabajos

1. Los trabajos que se presenten para ser publicados en la Revista deben ser: originales, inéditos y exclusivos, debiendo ser remitidos al Director de la Revista «Política y Estrategia», ya sea mediante correo o vía email indicado al final de esta inserción.
2. Los conceptos, puntos de vista e ideas expuestos por los autores de los artículos que se publican, serán de su exclusiva responsabilidad, y no representan necesariamente el pensamiento de la Academia.
3. Con el objeto de lograr una mayor eficiencia y precisión en la publicación de los trabajos que se reciben, es conveniente que sus autores consideren las siguientes pautas:
 - Original en tamaño carta, con una extensión no mayor a 30 páginas, espacio simple, escritos en sistema Word, letra tamaño Arial N° 12, adjuntando el CD correspondiente.
 - Las fotografías, gráficos y/o imágenes, dentro del texto, solo serán publicadas si su inclusión permite apoyar o clarificar el escrito para una mejor comprensión de los lectores, se recomienda no usar imágenes o gráficos bajados de Internet porque su baja resolución impide una óptima impresión final. Los gráficos deben estar dibujados o diseñados en computación o, en su defecto, en papel de dibujo transparente, con tinta negra, respetando los derechos de autor (fuentes) de los cuadros y gráficos que se acompañen.
 - Todos los mapas deben ser publicables, es decir, sin restricciones de derechos de autor, ni condiciones que necesiten autorizaciones especiales de la Dirección de Límites y Fronteras de Chile, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.
 - De ser imprescindible la inclusión de algunos de los elementos citados precedentemente, debe hacerse llegar el material en forma física con la finalidad de obtener una buena resolución de impresión, indicando la fuente de origen, con el propósito de no infringir la Ley de Propiedad Intelectual.
4. La Revista considera tres secciones. Artículos, Temas de Actualidad y Recensiones y Crónicas

Artículos:

Esta sección recoge trabajos de investigación de acuerdo a dos categorías fundamentales. Por un lado, la categoría Ensayo, tanto en el campo de la filosofía política, de la ciencia política y de las ciencias sociales; y por otro, lo que se entiende habitualmente por Monografía científica, según los cánones universalmente reconocidos

Temas de actualidad

En esta sección serán incorporados todos los trabajos que se presenten y que aborden directamente temas específicos, siempre dentro del ámbito de la seguridad y la defensa, tanto en el ámbito nacional como internacional, los cuales deberán cumplir con las mismas exigencias señaladas en la “presentación de escritos”, como también serán sometidos al mismo procedimiento de selección.

Como norma general, en las conclusiones de los trabajos deberá dejarse establecido o explicitar las lecciones que de la situación planteada se puedan aplicar al caso chileno o a nivel regional, cuando corresponda.

Crónicas y Recensiones

En esta sección se incorporarán las crónicas, recensiones y documentos. Entendemos por Crónica un trabajo que recoge, en torno a una temática en común, el contenido de diversos libros de publicación reciente. La Reseña bibliográfica, en cambio, corresponde a un escrito breve que da cuenta del contenido de un libro que haya sido publicado recientemente y que trate temas referidos a las “Relaciones Internacionales” y “Seguridad y Defensa”, respectivamente.

En él debe darse cuenta del contenido esencial del libro, no solamente exponer el contenido del mismo, sino también efectuar una valoración de la calidad de la obra, de manera de orientar lo mejor posible al lector, el cual no debe sobrepasar de 3 páginas tamaño carta y deberá considerar, además, la siguiente información:

- Título de la obra (en caso de que el título esté en algún otro idioma, deberá incluirse su traducción al español).
- Autor o autores.
- Editorial.
- Año de edición.

- Lugar de edición.
- Cantidad de páginas.
- Imagen escaneada de la portada del libro, en alta resolución (se excluyen imágenes bajadas de internet por su baja resolución e imposibilidad de una óptima impresión).

Finalmente, en la misma sección, eventualmente considerará conferencias, clases magistrales, ponencias o seminarios que se estime contribuyen a la difusión de los temas que incluye la Revista.

Citas y referencias bibliográficas

1. Para las citas y referencias bibliográficas se debe usar el sistema ISO debiendo considerarse como referencia el instructivo que se encuentra publicado en el sitio web de la Academia http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/NORMAS_ISO-2011.pdf
2. Adjuntar resumen (*abstract*) del tema, en español y en inglés, de una extensión máxima de 15 líneas.
3. Los autores deben incluir palabras clave para facilitar que los artículos sean localizados en los motores de búsqueda de Internet. Por ejemplo: “La misión de las Fuerzas Armadas en el combate del terrorismo yihadista”. Palabras clave: Yihadismo, terrorismo, conflictos asimétricos.
4. Las palabras clave, al igual que el título, deben venir en español e inglés.
5. Adjuntar breve currículum, principalmente institución de trabajo, país, dirección de contacto (e-mail o dirección postal), títulos y grados académicos, además teléfono para efectos de que se puedan realizar los contactos entre la editorial y los autores.

Selección de los trabajos

1. Cada artículo es sometido a revisión de un cuerpo de Consejeros tanto nacionales como extranjeros de reconocida experiencia en cada uno de los temas que la Revista aborda. Sus respectivos informes son remitidos al Consejo Editorial, cuyos integrantes deciden la publicación o no de los trabajos. Los escritos que no sean aprobados por el Consejo de la Revista serán devueltos a sus autores, quedando a su total disposición. También el Consejo podrá formular observaciones para que los artículos sean revisados y se ajusten a la política editorial de la Revista.
2. El sumario de la revista podrá ser consultado en la página web de la ANEPE

(<http://www.anepe.cl>), donde se incluirá un resumen del contenido de cada uno de los artículos.

3. Otras informaciones de detalle se deben consultar al Correo Electrónico publicac@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 5981000

Fax: (56-2) 5981043

Página web: www.anepe.cl

**Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl
anepe@anepe.cl**