



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Nº 120 JULIO - DICIEMBRE 2012

ARTÍCULOS

- LA PARADIPLOMACIA DE LAS FARC-EP
VICENTE TORRIJOS RIVERA
ANDRÉS PÉREZ CARVAJAL
- SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA.
ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS
CREADAS ENTRE LOS AÑOS 2002-2012
PABLO RIVAS PARDO
- CRISIS EN SIRIA: TEORÍA Y PRÁCTICA DE
LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN LA
TRADICIÓN DE LA GUERRA JUSTA
JUAN F. LOBO FERNÁNDEZ

TEMAS DE ACTUALIDAD

- ARMAS ESPACIALES: VIEJA AGENDA DE
SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TECNOLOGÍA
DE PUNTA
DANIEL BLINDER
- APUNTES Y PROPUESTAS PARA LA
COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA
JOSÉ MANUEL UGARTE



POLÍTICA Y ESTRATEGIA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA ACADEMIA NACIONAL
DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

☆ Artículos ☆

☆ Temas de Actualidad ☆

Nº 120

JULIO – DICIEMBRE

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://www.dgb.unam.mx/clase.html>

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) 2 598 1000, fax (562) 2 598 1043, correo electrónico 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

POLÍTICA Y ESTRATEGIA

Director

Julio E. Soto Silva

Master of Sciences in National Security Strategy, NWC, NDU, Washington DC. 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 DC.

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.

Gustavo Basso Cancino

Magíster en Ciencias Militares, mención Gestión y Planificación Estratégica. Magíster en Seguridad y Defensa, mención Inteligencia Política Estratégica en la ANEPE. Chile.

Fernando Cañas Palacios

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

Uldaricio Figueroa Plá

Administrador Público de la Universidad de Chile. Embajador de carrera en retiro. Profesor en la Academia Diplomática de Chile. Chile

Carlos Molina Johnson

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

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

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

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 Giuliucci	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	Doctora 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.
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 Irigoín Barrenne	Doctora (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 Piuzzi 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.

Adolfo Vera Nova	Master of Science. Cranfield University. Inglaterra. Magister en Administración. Universidad de Chile. Chile.	ANEPE y Academia Politécnica Militar. Chile.
Héctor Villagra Massera	Magister 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.
Carolina Sampó	Doctora en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Argentina. Máster en Estudios Internacionales. Universidad Torcuato Di Tella. Argentina.	Universidad de Buenos Aires y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina.
Joseph S. Tulchin	Ph.D., Harvard; BA, Amherst College, EE.UU.	Visiting Scholar en Harvard University y consultor por Geopolitical Information Service. EE.UU.

José Vargas Hernández	Doctor en Economía. Keele University. Inglaterra. Doctor en Administración Pública. Columbia States University. EE.UU.	Universidad de Guadalajara. México.
-----------------------	--	--

SUMARIO

	Página
☆ Editorial	9
☆ Artículos	
☆ La paradiplomacia de las FARC-EP Doctor Vicente Torrijos Rivera Señor Andrés Pérez Carvajal	15
☆ Seguridad y defensa en Colombia. Análisis comparado de las políticas creadas entre los años 2002-2012 Señor Pablo Rivas Pardo	57
☆ Crisis en Siria: teoría y práctica de la intervención humanitaria en la tradición de la Guerra Justa Señor Juan F. Lobo Fernández	78
☆ Temas de Actualidad	
☆ Armas espaciales: vieja agenda de seguridad internacional y tecnologías de punta Magíster Daniel Blinder	123
☆ Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia Doctor José Manuel Ugarte	153
☆ Libros Colección de Investigaciones ANEPE	203
☆ A nuestros lectores y colaboradores Normas para la presentación de artículos	209

EDITORIAL

Este segundo semestre los temas que marcan la agenda en materias de seguridad y defensa han ido concitando el interés mundial en circunstancias que, estando latentes, han evidenciado un cambio en el desarrollo de los acontecimientos como también de los actores que tienen algún rol en ellos.

En ese sentido el foco central de este número, en el ambiente regional, está centrado en el caso de Colombia, y en el ámbito de carácter más global en Siria, en las tecnologías de punta y en la cooperación en materias de inteligencia.

La apertura del diálogo de paz entre las FARC y el gobierno de Colombia, iniciando formalmente estas conversaciones en la primera quincena de octubre en Oslo, que luego continuarían en La Habana, para negociar según ellos “con la aspiración de no levantarse de la mesa hasta no suscribir un pacto de paz que ponga fin a más de 50 años de conflicto”. Este proceso de paz comenzó a gestarse en mayo pasado cuando se iniciaron reuniones secretas en La Habana, que contaron con el acompañamiento de los gobiernos de Venezuela, Cuba y Noruega.

En el intertanto, y esperando aun los resultados que este encuentro tendrá, se consideró importante presentar a nuestros lectores una visión sobre las nuevas formas de diplomacia que han surgido a partir de las nuevas condiciones que presenta el sistema internacional.

En este marco, el artículo “La paradiplomacia de las FARC-EP” nos expone el concepto de paradiplomacia, tal como este se entiende desde diferentes puntos de vista y visiones teóricas, así como la relación entre organizaciones, grupos e individuos con ciertos Estados para buscar apoyo internacional en un área de interés específico. A partir de ello, este trabajo indaga acerca de la naturaleza de las FARC-EP y busca establecer los principales vectores de su conducta diplomática.

Dentro de este mismo ámbito, el artículo “Seguridad y defensa en Colombia: Análisis comparado...” analiza la política de seguridad y defensa de Colombia, centrándose en la variabilidad sostenida en las tres políticas creadas entre los años 2002 y 2012. Para lo anterior, a través de sus páginas se analizan los

documentos oficiales que exponen los problemas detectados en las políticas (entendidas como las amenazas) y las soluciones (entendidas como los objetivos) de las mismas. Finalmente, el autor nos presenta en sus conclusiones la existencia de una conducta coherente en cuanto a la seguridad y defensa, ya que la continuidad y los cambios apuntan a mantener el óptimo nivel de seguridad.

Esperamos que ambos artículos, vistos de las perspectiva de la seguridad y defensa, contribuyan en interesar a nuestros lectores en la situación tan particular que se vive en ese país y que actualmente pareciera que está tomando otros ribetes a partir del proceso de negociación que recientemente se ha iniciado entre ambas partes.

Cambiándonos rápidamente de continente y escenario, la situación de Siria, que también es otro centro de interés internacional, es enfocada desde el punto de vista de la teoría de la Guerra Justa. Parte el trabajo “Crisis en Siria: teoría...” analizando a la guerra como hecho institucional y, particularmente a la intervención humanitaria, como una forma de Guerra Justa. Desde esa óptica en el artículo se estudia la crisis humanitaria actual en dicho país, para determinar si en una eventual intervención de carácter humanitario se estaría actuando dentro de la esfera de la Guerra Justa.

En este ámbito global observamos que la nueva agenda de seguridad internacional gira en torno a los problemas derivados del subdesarrollo, la pobreza, la debilidad estatal y el deterioro del ambiente, como son el crimen organizado, el terrorismo, las guerras por los recursos, las migraciones, etc. Sin embargo, también estamos atentos al hecho de que un nuevo debate está cobrando importancia. Aunque aún vinculado a la agenda de la Guerra Fría, esta polémica se abre con otros Estados, y está relacionado a altos grados de desarrollo y altos niveles de estatalidad. Esta controversia se centra en la militarización del espacio y el emplazamiento de armas espaciales. A través del artículo “Armas espaciales: vieja agenda de seguridad internacional y tecnologías de punta”, se presenta el estado del arte que analiza esta temática y los problemas derivados que están llevando al mundo a una nueva carrera espacial y de armamentos espaciales, especialmente entre EE.UU. y China.

Finalmente, un tema no menos importante y que siempre está en la agenda de la discusión en asuntos relacionados con la seguridad y la defensa: la inteligencia. En este caso se presenta el artículo “Apuntes y propuestas para la cooperación en materia de inteligencia”, el que destaca que la cooperación en

inteligencia es un asunto de innegable complejidad en todas las épocas, dados los riesgos de compromiso de fuentes y métodos, los recelos existentes entre aliados que pueden tornarse enemigos, y las inevitables desconfianzas existentes aún entre organismos de inteligencia de un mismo país, ha experimentado en las últimas décadas un significativo crecimiento, al compás del surgimiento de amenazas globales como se han catalogado, entre otros, al terrorismo y al delito organizado transnacional, así como el desarrollo de procesos de integración regional y subregional, con el consiguiente impulso de intereses comunes.

América Latina ha conocido en esta materia cambios fundamentales; desde una cooperación de carácter hemisférico basada en la lucha contra el movimiento comunista internacional, ha pasado a una cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública concentrada principalmente en las subregiones, con mecanismos diversos, pero basados en las necesidades y características de cada subregión. Hoy, UNASUR plantea la posibilidad y el desafío del desarrollo de mecanismos institucionalizados de cooperación en inteligencia, tanto en materia de defensa como de seguridad pública. Este artículo explora los antecedentes en ese ámbito en la región, como también la nueva oportunidad/desafío.



ARTÍCULOS

LA PARADIPLOMACIA DE LAS FARC-EP[∞]

VICENTE TORRIJOS RIVERA*
ANDRÉS PÉREZ CARVAJAL**

RESUMEN

Las nuevas condiciones del sistema internacional han permitido el surgimiento de distintas formas de diplomacia. Por tanto, el presente artículo analiza el concepto de paradiplomacia, entendida a la luz de diversas fuentes teóricas como la relación entre organizaciones, grupos e individuos con ciertos Estados para buscar apoyo internacional en un área de interés específico. Desde esta perspectiva, el documento indaga acerca de la naturaleza de las FARC-EP y busca establecer los principales vectores de su conducta diplomática.

Palabras clave: *Paradiplomacia, FARC, diplomacia digital, patrocinio internacional, nueva diplomacia.*

THE FARC- ELP'S PARADIPLOMACY

ABSTRACT

The new conditions of the international system have led to the emergence of various forms of diplomacy. Therefore, this article examines the concept of Paradiplomacy, as is understood by various theoretical sources such as the relationship between organizations, groups and individuals with certain States to seek international support in an specific interest area. From this perspective, this article inquires the nature of the FARC-ELP and seeks to establish the main vectors of their diplomatic conduct.

Key words: *Paradiplomacy, FARC, digital diplomacy, international sponsorship, new diplomacy.*

* Profesor Titular y Distinguido de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. tutoriascontorrijos@yahoo.com

** Graduando en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno, y becario en el programa de Historia de la Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. perez.andres@ur.edu.co

[∞] Fecha de recepción: 160412
Fecha de aceptación: 041012

Introducción

Con 50 años de antigüedad la guerra que actualmente se desarrolla en Colombia se configura como uno de los conflictos activos (con diferentes niveles de intensidad) más largos de la historia. Por su longevidad, la confrontación se ha visto permeada por las transformaciones mundiales acontecidas desde los años 60. Los actores del conflicto han pasado por la configuración bipolar de la Guerra Fría, se adaptaron a la desaparición de la URSS y ahora se adecuan a las nuevas condiciones globales marcadas por la revolución tecnológica, la multiplicación de los agentes en el sistema internacional y una creciente interdependencia que une a todas las partes en una compleja gama de temas de interés global¹.

Si bien es cierto que la aparición de nuevos agentes en el sistema era una realidad desde la caída de los colonialismos (que multiplicaron el número de Estados existentes) y la puesta en funcionamiento de organizaciones internacionales, ONG y multinacionales, las dinámicas de descentralización y deslocalización que permitieron las TIC (Tecnologías de la información y comunicación) modificaron para siempre la forma en la que los agentes se comunican, operan, se forman y desaparecen². La revolución tecnológica les permitió, tanto a los agentes nuevos como a los clásicos, expandir sus actividades a todos los rincones del mundo, puesto que la inmediatez de la comunicación en el ciberespacio igualó a todos los involucrados dentro del plano de la interconexión. El uso que cada participante del sistema le da a las nuevas dinámicas operacionales permitidas por las TIC, es precisamente el factor que los distancia.

El sistema de Estados-nación soberanos y unidimensionales (por operar bajo una sola voz y con la “seguridad nacional” como bandera principal), que desde la Paz de Westfalia en 1648 y la Convención de Viena de 1961, había configurado nuestra forma de ver la realidad internacional, hoy día parecen entrar en un proceso de obsolescencia, por su tendencia a estar demarcados por ordenamientos jurídicos poco flexibles, territorios definidos y equipos diplomáticos, que a la velocidad en la que se desarrollan nuestras relaciones sociales y nuestra realidad, podrían ser adecuadamente definidos como paquidérmicos.

¹ ARISTIZÁBAL García, José. *Metamorfosis: guerra, Estado y globalización en Colombia*. Bogotá, Ediciones desde abajo, 2007.

² LÓPEZ Jiménez. Daniel. La naturaleza de las tecnologías de información y comunicación: las TIC como determinantes de la organización y de la sociedad de información. *Revista Palabra Clave*, Bogotá 10(1): pp. 72-93, junio, 2007.

Nuevos agentes, realidades y formas de relacionarse se convierten en nuevos problemas, cada vez más complejos y susceptibles de ser afectados por múltiples elementos. Los patrones básicos en los que se desarrollaban las relaciones entre Estados no son suficientes para contener los flujos de información, mensajes y personas que las TIC proveyeron.

Estados, organizaciones internacionales, ONG, multinacionales, actores armados no estatales, el crimen organizado, celebridades y movimientos sociales se interrelacionan de múltiples maneras, dejando de un lado las formalidades del quehacer diplomático que configuraban las relaciones entre Estados.

Los nuevos agentes desarrollan sus propios tipos de diplomacia, defienden sus intereses particulares y no responden al concepto clásico de territorialidad. La superación de las barreras territoriales, la desaparición de los límites físicos y temporales de movimiento y la masificación de la información convierte a todos los agentes en potenciales aliados, patrocinadores, amenazas o enemigos. En realidad, los diferentes agentes del sistema entran a jugar de una u otra forma un papel en los conflictos internacionales, interconectándose con las realidades locales y globales a partir de las nuevas disposiciones tecnológicas. Los otrora conflictos internos se internacionalizan en problemas regionales o incluso globales.

Las tensiones entre la diplomacia clásica y las nuevas tendencias son presentadas por José de Jesús López cuando explora dos libros que podrían ser vistos como representantes de dos tiempos diplomáticos diferentes (el primero desarrollado por Ismael Moreno Pinto y el segundo Camelia Tigau). Sin ser antagónicos, pero revelando diferencias de enfoque, el material analizado es una representación de los cambios que se dieron en la profesión diplomática durante los últimos años. Por un lado, con Moreno Pinto se dilucida la percepción de un diplomático clásico preocupado por los órdenes estatales y el derecho internacional³, y por el otro, Camelia Tigau expone las realidades de la diplomacia digital y de los nuevos protocolos de intervención basados en políticas de cooperación internacional⁴.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), junto con el Ejército Regular estatal, los grupos paramilitares (denominados Bandas Criminales) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), es uno de los principales actores dentro del conflicto armado en Colombia. A lo largo del

³ MORENO Pino, Ismael. *La Diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴ LÓPEZ Almejo, José. *Diplomacia digital y su vigencia en las relaciones internacionales* (Spanish). Norteamérica: *Revista Académica Del CISAN-UNAM*, México D.F 5(2): pp. 195-204, julio, 2010.

tiempo las FARC-EP han demostrado ser una organización altamente resiliente⁵, capaz, no solamente de adaptarse a los cambios, sino además aprovecharlos para crear sus propias condiciones de supervivencia. A partir de su poderío local en Colombia y de las puertas virtuales y físicas que les abrió la tecnología, han logrado desarrollar conexiones a nivel regional e internacional con otros agentes afines a su proyecto de transformación política (tratando de construir una red antiimperialista, bolivariana y socialista). A partir de su brazo político, la Coordinadora Bolivariana, y diferentes ONG de apoyo (en niveles directos e indirectos), a las FARC-EP masifican el mensaje y se convierte en una importante estructura de diplomacia paralela o paradiplomacia.

La diplomacia paralela o paradiplomacia es un concepto en desarrollo dentro de las relaciones internacionales, y precisamente su avance conceptual y aplicado es el que inspira la realización del siguiente artículo, en tanto que, en él se indaga por la conformación de las redes diplomáticas de un actor armado no estatal como las FARC-EP. La estructura del artículo se dividirá en cinco partes: primero, acercamiento al concepto de diplomacia paralela y marco teórico relevante al escrito. Segundo, modelos de análisis para las relaciones entre agentes del sistema internacional y sistema de patrocinadores dentro de conflictos locales. Tercero, contextualización del sistema de diplomacia de las FARC-EP. Cuarto, aplicación del modelo de análisis. Quinto, conclusiones.

De las nuevas formas de diplomacia

En el presente apartado se realiza un acercamiento conceptual a la forma como se están configurando las relaciones diplomáticas entre los agentes (nuevos y clásicos) del sistema internacional.

Un ejemplo de aproximación clásica a la idea de la diplomacia fue la desarrollada por Talcot Parsons al postular que es “el proceso por el cual los gobiernos mantienen relaciones recíprocas por medio de agentes oficiales y bajo las condiciones normales de derechos internacional⁶”. De igual forma, Max Sorensen en el *Manual de Derecho internacional público* establece que “la política exterior es el conjunto de decisiones tomadas por un gobierno en relación con la posición del Estado *vis-à-vis* otros Estados y, además, su actitud dentro de las

⁵ KRISTEN, Magis, en *Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability*. Society & Natural Resources, Pennsylvania 23(5): pp. 401-416, mayo, 2010, define la resiliencia comunitaria como la existencia, desarrollo y utilización de una serie de recursos comunitarios, que se emplean por parte de los agentes, para prosperar en un entorno caracterizado por el cambio, la incertidumbre, la imprevisibilidad y la sorpresa. El esfuerzo comunitario se centra en el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas para responder al cambio, mantener y renovar la comunidad y proyectar la trayectoria para el futuro del entorno social.

⁶ PARSONS, Talcot. *El sistema de las sociedades modernas*. México D.F., Editorial Trillas, 1974.

organizaciones y conferencias internacionales. La diplomacia es el instrumento mediante el cual se lleva a efecto la política exterior⁷. La base de la diplomacia tradicional estaba constituida por la superioridad absoluta de los Estados dentro del sistema internacional, ya que estos eran los capacitados para tomar las decisiones relevantes para el sistema, por lo que únicamente las relaciones de alto nivel entre gobiernos eran importantes para políticos, analistas y académicos⁸.

Said Saddiki⁹, Álvaro Amaya Villarreal¹⁰, John Kelley¹¹ y Richard Langhorne¹² realizan acercamientos independientes al proceso de transformación de la diplomacia en los nuevos agentes del sistema internacional. La lectura de estos artículos (aunque cada uno trabaje con su enfoque propio) permite dilucidar ciertas regularidades en la forma y el contenido de los elementos que propiciaron las nuevas condiciones de las relaciones diplomáticas.

En primer lugar, la revolución de las TIC y la proliferación de nuevos agentes del sistema son los factores principales de quiebre de la diplomacia tradicional. Las TIC permiten a los agentes, a un relativo bajo costo, explorar una gama casi infinita de formas de comunicación virtuales que desencadenan en vínculos y acciones reales. La realidad virtual permite la descentralización y deslocalización de los agentes, que actúan en forma de red¹³ sobrepasando fronteras y replanteando la idea de soberanía.

En segundo lugar, la multiplicación de los temas de la agenda internacional, la imposibilidad de controlar los flujos de información y las crisis de representación estatal permiten la proliferación de grupos y agentes internacionales dispuestos a proteger e impulsar sus intereses en el lugar donde sea necesario¹⁴.

En la actualidad es difícil encontrar temas huérfanos o que no le interesen a algún agente del sistema. La política, la economía, lo social, lo cultural y

⁷ SORENSEN citado en ZERAOUI el Awad, Zidane. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. (Spanish). Desafíos, Bogotá 23(1): pp. 59-96, junio, 2011.

⁸ NICOLSON, Harold. La diplomacia. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975.

⁹ SADDIKI, Said. Diplomacy in a Changing World. Alternatives: Turkish Journal Of International Relations, Yalova 5(4): pp. 93-105 invierno, 2006.

¹⁰ AMAYA-Villarreal, Álvaro Francisco. El protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo XX. (spanish).” Revista Colombiana de Derecho Internacional, Bogotá (13): pp. 117-143, noviembre, 2008.

¹¹ KELLEY, John Robert. The New Diplomacy: Evolution of a Revolution. Diplomacy & Statecraft, Abingdon 21(2): pp. 286-305, junio 2010.

¹² LANGHORNE, Richard. The Diplomacy of Non-State Actors. Diplomacy & Statecraft, Abingdon 16(2): pp. 331-339, junio, 2005.

¹³ ZANINI, Michele, en Middle Eastern Terrorism and Netwar. Studies In Conflict & Terrorism, Abingdon 22(3): pp. 247-256, julio, 1999, define como características fundamentales de una organización en red el establecimiento de jerarquías relativamente planas, la descentralización y la delegación en la toma de decisiones y la constitución de lazos horizontales entre grupos e individuos dispersos.

¹⁴ KELLEY, John Robert. *Loc. cit.*

lo religioso se convierten en temas centrales dentro del panorama de múltiples organizaciones e individuos con capacidad de proyectar su perspectiva en la esfera internacional. El elemento fundamental se encuentra en el poder que los nuevos temas (no directamente relacionados con la seguridad militar) adquieren cuando toman relevancia mundial y se convierten en parte de los asuntos de interés global, incluso por encima de las condiciones de proliferación de la seguridad estatal. La multiplicación y masificación de la información a través de los medios e internet son los promotores principales de la ampliación de la agenda, pues permiten informar y promover contenidos dentro de las audiencias, que al ser explotados por los agentes interesados pueden convertirse en eje primordial del sistema internacional¹⁵. La aparición de estos flujos globales de información y la democratización de los sistemas políticos convierten el secreto diplomático en algo difícil de sostener. Las negociaciones entre Estados tienen que someterse al escrutinio público, donde los errores en materia internacional pueden desencadenar en el cambio de gobierno, por lo que los políticos se cuidan de tomar decisiones exteriores que puedan acarrearles impopularidad entre los votantes.

Es importante poner atención al proceso de deterioro de la representatividad estatal y reconfiguración de la legitimidad. Desde la perspectiva de Richard Langhorne, los Estados han experimentado problemas para representar, o para ser más exactos, hacer sentir representados a todos sus ciudadanos¹⁶. El retorno de las identidades locales y regionales convierte a los Estados en receptáculos de múltiples identidades imposibles de representarse en su totalidad. Los nuevos agentes, que no se ven sometidos a la complejidad de la representación global de los Estados, ocupan estos espacios convirtiéndose, desde la perspectiva de los grupos identitarios, en sus representantes directos, incluso más legítimos que el Estado.

A partir de aquí se configuran una amplia gama de tipos o acercamientos a la diplomacia (como la diplomacia pública, diplomacia digital, diplomacia multinivel, paradiplomacia o diplomacia paralela y diplomacia cultural) que amplían o reducen los elementos sobre los cuales se llama la atención en el contexto internacional. En la visión de Pericles Tesone de Souza y Samuel de Souza se plantea que (las partes entre paréntesis son adicionadas con el objetivo de complementar el argumento):

La diplomacia es el método a través del cual las negociaciones son reguladas, mantenidas y dirigidas, y no el contenido (o el tipo de agente en específico que

¹⁵ GREGORY, Bruce. Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia (616): pp. 274-290, marzo, 2008.

¹⁶ LANGHORNE, Richard. *Loc. cit.*

la desarrolla) de las negociaciones en sí. Es lo que caracteriza la forma, el oficio, el arte del diplomático. La diplomacia está relacionada con tener tacto, sentido amplio, percepción, especialmente en la negociación favorable de las partes de forma pacífica, en que las ganancias se potencian para todos, tendiéndose a ganar de forma inteligente. Se pretende mostrar que habrá: (a) sustentación de las decisiones tomadas; (b) orientación directa para los objetivos que deben alcanzarse; (c) influencia de posiciones políticas; (d) el mantenimiento de la forma más ética para el provecho de todos en la conducta colectiva, en los principios firmados, dirigidos hacia el beneficio en favor de todos en el espacio tiempo; (e) la educación de las conciencias a lo largo del tiempo en beneficio de la evolución general; y (f) la certeza de que el trabajo intermediará todo el proceso y no la pura especulación para ganar mucho dinero¹⁷.

Si, como dice Richard Langhorne, “la diplomacia es una parte necesaria y natural del orden internacional y no necesita ser limitada a los Estados Nación¹⁸”, los nuevos acercamientos a la diplomacia deberían enfocarse en dinámicas y actores específicos, que si bien sacrifican la amplitud y generalidad de lo postulado por Talcot Parsons y Max Sorensen, al mirarse en conjunto establecen un panorama consecuente a la complejidad del sistema internacional. Para el presente artículo se pondrá énfasis únicamente sobre las ideas de paradiplomacia, diplomacia digital y diplomacia pública, puesto que son estos acercamientos los que resultan de mayor relevancia en el análisis del trabajo internacional de las FARC-EP.

Regularmente la paradiplomacia o diplomacia paralela se ha entendido por oposición al trabajo internacional oficial realizado por los Estados, por lo que las aproximaciones teóricas han partido de la idea que organizaciones diferentes a los Estados (de carácter supra, extra o subnacional) han aprendido y desarrollado formas propias de relacionarse entre sí y con sus contrapartes oficiales. Zidane Zeraqui, reconstruyendo la perspectiva de múltiples académicos, forma un panorama sobre la manera en que es posible entender la paradiplomacia, a saber (las partes entre paréntesis son adicionadas con el objetivo de complementar el argumento):

(refiriéndose a la paradiplomacia) la participación de gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos ad hoc con entidades privadas o públicas del extranjero, con el fin de promover asuntos socioeconómicos (políticos) y culturales [...] hay nuevos patrones en el orden

¹⁷ DE SOUZA, Pericles Tesone, y DE SOUZA, Samuel. Paradiplomacia.(English). Journal Of Conscientiology, Miami FL 11(44): pp. 449-466, abril, 2009.

¹⁸ LANGHORNE, Richard. *Loc. cit.*

internacional y uno de ellos ha sido la creciente participación de otros actores que no son el Estado tradicional, además de que, con la continua apertura democrática y el crecimiento de las comunicaciones, cada vez es más común que las administraciones locales e incluso las empresas e instituciones tomen iniciativas propias al relacionarse con el exterior [...] Así, las relaciones internacionales estarán concebidas en una compleja red donde las interdependencias no se dan solo entre Estados centrales, sino entre una serie de diversos actores, como corporativos, transnacionales, ONG, etc.¹⁹.

Pericles Tesone de Souza y Samuel de Souza aportan la siguiente perspectiva:

Paradiplomacia consiste en la dirección, regulación y mantenimiento de las relaciones entre grupos internacionales a través de la negociación, de la conversación, del respeto, de la comprensión, del discernimiento, de la percepción anticipada de intereses y de la dirección ética, obteniendo la constatación, por anticipado, y haciendo el respectivo esclarecimiento de una posible conducta de “adquirir ventajas”, “obtener apropiaciones inéditas” o “incumplir acuerdos en algún momento del futuro”. Se procura estudiar tales acuerdos de forma lúcida y con discernimiento, observado el carácter multidimensional de todos los grupos de interés²⁰.

Desde una perspectiva positiva, la paradiplomacia podría verse como una ampliación de la participación de los individuos y las organizaciones en el campo internacional, que no necesariamente está en contra vía de los Estados y puede incluso apoyar la actividad oficial. Zeraqui plantea que “se habla de ‘democratización’ de la política exterior ya que ahora cada ciudadano tiene una verdadera voz y un voto respecto a lo que sucede en su comunidad. No solo los ciudadanos sino los grupos alternativos en general²¹”. De otro lado, la paradiplomacia también puede convertirse en una herramienta explotada por los agentes armados no estatales o el crimen organizado para impulsar sus objetivos internacionales, convirtiéndose su control en un desafío para las agencias de seguridad y de política exterior de los países.

La diplomacia digital, desde la perspectiva de Said Sadikki, puede ser vista como la integración en todo nivel de las TIC, en especial el internet, al trabajo diplomático para facilitar la consecución de las metas de los agentes o con el objetivo de realizar las principales funciones diplomáticas (presentación,

¹⁹ ZERAOUI el Awad, Zidane. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. (Spanish). Desafíos, Bogotá 23(1): pp. 59-96, junio, 2011.

²⁰ DE SOUZA, Pericles Tesone, and Samuel de Souza. *Loc. cit.*

²¹ ZERAOUI el Awad, Zidane. *Loc. cit.*

información, negociación y comunicación)²². La diplomacia digital se sostiene de la posibilidad que tienen los agentes de desarrollar sus actividades, obtener información y tener presencia en múltiples entornos a través de sus plataformas virtuales. Este concepto no debe suscribirse únicamente a los Estados, pues son los nuevos agentes los que con mayor rapidez y efectividad han explotado los espacios virtuales para expandir sus empresas diplomáticas. La diplomacia pública, que Teresa La Porte define como una “estrategia de información y persuasión dirigida a una audiencia extranjera con el fin de conseguir una opinión favorable para la política exterior de un país u organización²³”, que si se entiende en combinación como las realidades de comunicación digital, nos permite entender cómo los agentes buscan influir en los públicos extranjeros y masificar sus mensajes diplomáticos, siendo en todo caso el objetivo ganar el apoyo del público internacional. La capacidad de digitalizar, y a través de esto expandir las redes de conexión entre agentes, multiplica el mensaje e impulsa los objetivos particulares de las organizaciones. Es prudente recordar que las plataformas virtuales de la FARC-EP están abiertas a todo público, incluso con información periódica sobre los partes de combate guerrillero, para que los diferentes auditores se puedan identificar con la ideología de la causa guerrillera.

Es importante señalar como un elemento común a la paradiplomacia, la diplomacia pública y la diplomacia digital la centralidad del mensaje como elemento de vinculación entre los agentes. En las nuevas formas de diplomacia se constituyen marcos de negociación que parten de la búsqueda e instauración de vínculos duraderos entre las partes, que por empatía ideológica buscan el establecimiento de relaciones que les resulten beneficiosas a ambas partes (no necesariamente en el mismo nivel)²⁴. La característica fundamental del accionar internacional de los nuevos agentes es que estos se valen del uso de mensajes persuasivos que buscan convencer de la conveniencia del apoyo a su causa, en los posibles cooperantes externos. En los nuevos marcos diplomáticos prima la persuasión discursiva que conduce al establecimiento de redes de apoyo²⁵.

²² SADDIKI, Said. *Op. cit.*

²³ LA PORTE Fernández-Alfaro, Teresa. La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional. (Spanish). Comunicación y Sociedad, Pamplona 20(2): pp. 23-59, diciembre, 2007.

²⁴ Sobre las nuevas formas de diplomacia en relación al establecimiento de vínculos de apoyo mirar SADDIKI, Said. “El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. (Spanish).” Revista CIDOB D’afers Internacionals, Barcelona no. 88 (december 2009): pp. 107-118.

²⁵ Para mayor información sobre la persuasión en las nuevas formas de diplomacia consultar LA PORTE Fernández-Alfaro, Teresa. La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional. (Spanish). Comunicación y Sociedad, Pamplona 20(2): pp. 23-59, diciembre, 2007.

El último término sobre el cual es importante llamar la atención en este artículo, es la idea de la internacionalización del conflicto armado como una estrategia consciente de ciertos agentes en los niveles locales para llevar al plano internacional tópicos que puedan captar el interés de organizaciones externas, para que esto se traduzca en intervenciones (en múltiples niveles) que beneficien al grupo²⁶. La internacionalización es una herramienta mediante la cual una de las partes intenta hacerse con apoyo internacional, puesto que percibe como conveniente la obtención de ayuda externa tendiente a desequilibrar el conflicto en su favor²⁷.

Este concepto resulta sumamente útil en el acercamiento a la diplomacia de las FARC-EP, puesto que presenta a la internacionalización como una estrategia consciente del actor (no como un producto imprevisto o casual), donde la parte desarrolla actividades directas para interesar (sin olvidar que cada parte utiliza sus fundamentos discursivos, apoyándose en totalizaciones de significados tendientes a soportar su causa como legítima) a los agentes externos y obtener su apoyo.

Modelos de análisis

A continuación se presentan dos modelos de análisis; el primero es una visualización de los nuevos parámetros sobre los que hay que entender el sistema internacional y las relaciones entre sus agentes. El segundo, es un modelo mediante el cual se busca entender la forma en la que se configuran las relaciones diplomáticas de los agentes armados no estatales (fundados en la idea de la paradiplomacia), en función de los conflictos asimétricos que se desarrollan a nivel global (al-Qaeda) o local (FARC-EP) y cómo estas organizaciones se valen de las TIC para desarrollar su propaganda internacional.

Aproximación a las nuevas condiciones de sistema

Es importante partir de tres elementos fundamentales para recomprender el sistema internacional (gráfica 1), a saber: Primero, hay que entender los agentes del sistema como elementos conectados entre sí, que se influyen y modifican a través de sus representantes y por ellos mismos. Actualmente, los

²⁶ VANDERPUYE, Kweku. Traditions in Conflict: The internationalization of confrontation. *Cornell International Law Journal*, Ithaca NY 43(3): pp. 513-583, octubre, 2010.

²⁷ HIGDAY, James D. Enduring Freedom The FARC and Other Terrorist Groups in Colombia and South America: Are We Moving Closer to the Nest Phase in the War on Terror? *Military Intelligence Professional Bulletin*, Washington DC 28(4): 48, octubre, 2002.

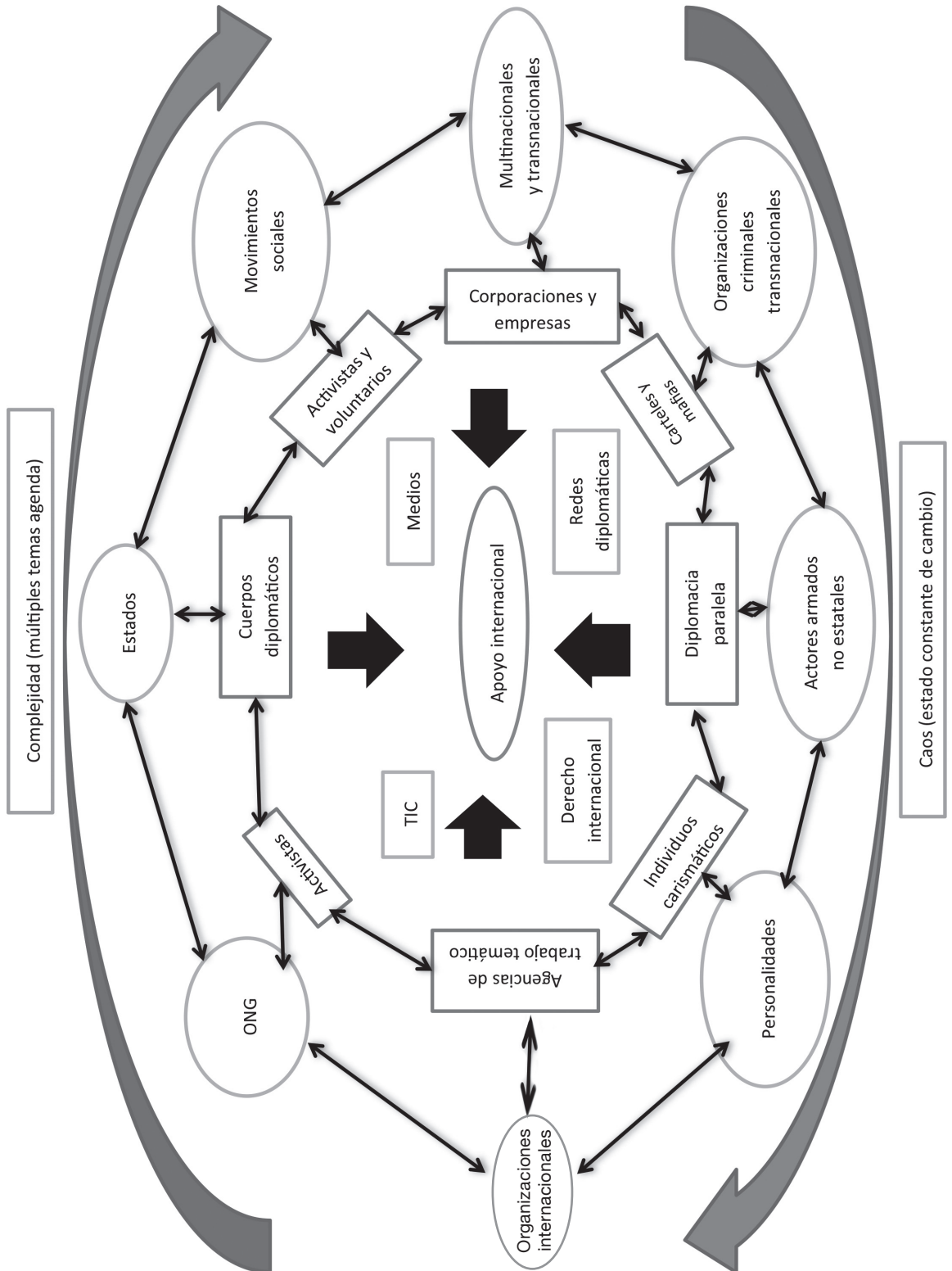
agentes difícilmente son capaces de actuar de manera independiente y están sometidos (o como mínimo influenciados) por las presiones de las otras partes²⁸. Segundo, la concentración en los temas militares y de seguridad, propio de las tensiones globales de la Guerra Fría, ha dado paso a la complejización de las relaciones y de los temas abordados. Los tópicos se entrecruzan y hacen parte de los múltiples intereses de los agentes. Las organizaciones se apoderan de diferentes temas y buscan impulsarlos dentro de la agenda internacional, para captar la atención y el interés de los públicos y sus pares. Tercero, las relaciones entre los agentes (y los temas que los unen) están sometidas a las leyes de la teoría del caos²⁹, por lo que todo movimiento y cambio es susceptible de convertirse en una onda que modifica todo el sistema (la nueva primavera árabe es un buen ejemplo). Las predicciones de mediano y largo plazo son poco confiables y deben ser constantemente sometidas a la revisión exhaustiva del entorno cambiante.

Cada agente toma forma y se diferencia a través de sus representantes, en tanto que el accionar de estos obedece a las necesidades y demandas del tipo de organización, son más o menos rígidos y móviles dependiendo de su capacidad de adaptación de las TIC y la posibilidad o no de enfrentar relaciones abiertas y públicas. Los Estados continúan utilizando sus organizaciones de asuntos exteriores y el trabajo de los diplomáticos para manejar su relación con los demás agentes, mientras que los nuevos actores, que en la mayoría de los casos no cuentan con los recursos ni el personal, se ven obligados a apoyarse en las TIC y en formas no tradicionales de diplomacia, en algunos casos conformándose en forma de red (con representantes y equipos de voluntarios) para expandirse y cubrir terreno³⁰. Los representantes lidian, rompen o actúan paralelamente con respecto a las normas del Derecho internacional. Los medios de comunicación también se mueven entre los agentes (cumpliendo diferentes papeles dentro el apoyo o la oposición), respondiendo a las lógicas mediáticas, donde resultan sumamente importantes en la masificación de los mensajes y en la forma como los públicos internacionales toman la información, el discurso que rodea la actuación del agente.

²⁸ DAVENPORT, David. *The New Diplomacy*. Policy Review, Stanford CA (116): pp. 17-30, diciembre-enero, 2003.

²⁹ Para mayor información consultar REYNOSO, Carlos. Herramientas de complejidad y caos para las ciencias sociales. (Spanish). *Boletín de Antropología Americana*, México, D.F. (40): pp. 5-20, enero, 2004 o BOUSQUET, Antoine. *Chaoplexix warfare or the future of military organization*. *International Affairs*, Oxford 84(5): pp. 915-929, septiembre, 2008.

³⁰ KLEINER, Juergen. *The inertia of diplomacy*. *Diplomacy & Statecraft*, Abingdon 19(2): pp. 321-249, junio, 2008.



Fuente: Diseño del autor

Modelo de patrocinadores internacionales

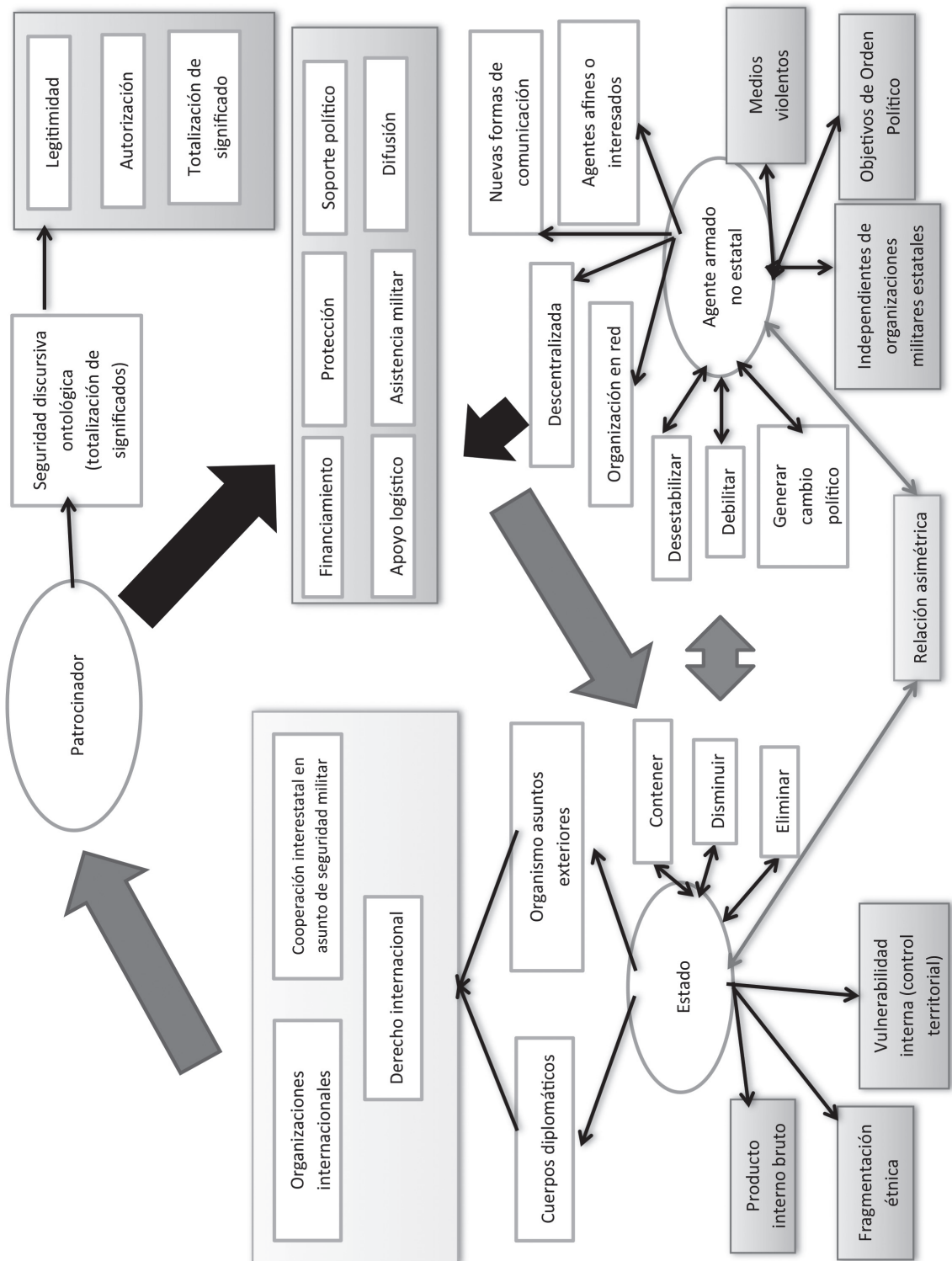
El análisis de la paradiplomacia de las FARC-EP (para el cual se desarrolló el modelo expresado en la gráfica 2) debe partir de los tres agentes que se interrelacionan y de los fines que ellos buscan con la relación, a saber: el actor armado no estatal, el Estado y los patrocinadores.

El actor armado no estatal desarrolla relaciones diplomáticas en busca de captar la atención de posibles patrocinadores, que le provean apoyo (traducido en financiamiento, protección, apoyo logístico, soporte político, difusión o asistencia militar) para la consecución de su proyecto político. A partir de lo postulado por Belgin San Akca podemos entender a un actor armado no estatal como aquella organización que tiene en principio un objetivo de orden político, que utiliza medios violentos para procurar la obtención de su interés y es independiente de las organizaciones militares estatales (pueden recibir ayuda de estos, pero su estructura organizacional y de comando es independiente)³¹. Estas organizaciones se valen de las nuevas formas y tecnologías de la comunicación para masificar su mensaje, componiéndose como una organización exterior en red descentralizada capaz de convocar agentes afines (ideológicamente hablando) o interesados materiales que se conviertan en elementos de asistencia. Dentro de esta órbita podíamos encontrar la organización internacional de ETA, que mediante sus brigadistas componían redes de masificación de mensaje y constitución de cadenas de apoyo con otras organizaciones legales e ilegales afines a la causa. Los agentes armados no estatales suelen desarrollar un combate asimétrico con los Estados (una de las partes es significativamente mayor a la otra, pero el actor más débil recurre a prácticas de confrontación no tradicionales para equilibrar el combate³²), tratando de desarrollar acciones tendientes a desestabilizar, debilitar y generar un cambio, que dependiendo de los intereses del grupo, puede llevar a la organización a instituir un nuevo gobierno³³.

³¹ SAN AKCA, Belgin. Supporting Non-State Armed Groups: A Resort to Illegality? *Journal Of Strategic Studies*, Abingdon 32(4): pp. 589-613, agosto, 2009.

³² SKOLNIKOFF, Eugene. Responding to asymmetric threat: The dual-use strategy. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Abingdon (1): pp. 42-47, marzo, 2008.

³³ PRUITT, Dean. Escalation and de-escalation in asymmetric conflict. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Abingdon 2(1): pp. 23-31, marzo, 2009.



Fuente: Diseño del autor

Los agentes oficiales (como unidades y en forma colectiva) usan los tratados y convenios como sus principales herramientas de trabajo. Las organizaciones internacionales y los vínculos binacionales se explotan para tratar de dar alcance a la presencia virtual y física de su contraparte ilegal. Estados y organizaciones internacionales tratan de pactar y construir la manera adecuada de combatir las redes diplomáticas de actores desestabilizadores, mediante el apoyo mutuo en seguridad (compartiendo información y actuando en algunos niveles de cooperación). Todas estas dinámicas de colaboración suelen estar sobrellevadas dentro de largos y tortuosos procesos burocráticos, en los que el formalismo y la lentitud es la norma regular. Los cuerpos diplomáticos tradicionales y los organismos de asuntos exteriores se valen del Derecho internacional para tratar de bloquear, igualar o contrarrestar el trabajo de los nuevos agentes, recurriendo a las prácticas convencionales de cooperación internacional en materia de seguridad.

El apoyo que los Estados buscan no difiere del que solicitan los agentes armados ilegales, pero su objetivo es contener, disminuir o eliminar la amenaza. Según Belgin San Akca existen ciertas características en un Estado que lo hacen proclive a la existencia de agentes armados ilegales, y que a la vez impulsan la posibilidad de que estos encuentren patrocinadores exteriores³⁴: la fragmentación étnica (o política), un bajo producto interno bruto, un débil control territorial³⁵ y (siguiendo a Collier) capacidad de depredación por parte del agente no estatal que le dé poder de financiación a las organizaciones.

Los patrocinadores³⁶ (cualquier tipo de agentes dentro del sistema), ya sea por empatía ideológica o algún interés material, colaboran con alguna de las partes. Se relacionan por fuera o dentro del sistema tradicional de relaciones estatales, dependiendo de las condiciones. Estos patrocinadores pueden tomar múltiples formas, desde simples reproductores de mensaje y soporte político hasta la acción directa mediante financiación, asistencia militar, protección y apoyo logístico. Desde la perspectiva de Julia Suárez Krabbe, quienes intervienen en los conflictos internos desde el exterior necesitan, para sí mismos, de una cierta validación discursiva ontológica para justificar su accionar. Esta validación se compone de una totalización de significado (dar un significado único y con-

³⁴ SAN AKCA, Belgin. *Loc. cit*

³⁵ PRUITT, Dean. *Loc. cit*

³⁶ Partiendo de lo expuesto por SAN AKCA, en Supporting Non-State Armed Groups: A Resort to Illegality? *Journal Of Strategic Studies* 32, (4):589-613, august, 2009, por patrocinador se entiende a un agente externo al conflicto que presta colaboración a una de las partes por medio de soporte político, financiación, asistencia militar, protección, apoyo logístico o reproductor del mensaje. El patrocinador busca impulsar sus intereses mediante la asistencia prestada, pero necesita de una validación discursiva a través de la cual justifica su intervención en favor de alguna de las partes.

trapuesto a las partes para poder tomar un bando), a partir de la cual el patrocinador se ve legitimado y autorizado para intervenir en beneficio de la parte³⁷. El discurso validador funciona tanto para la empatía ideológica y el interés material, en tanto que en ambos casos el promotor establece un argumento que valida la razón por la cual promueve acciones que desencadenan en violencia.

De las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

En el presente apartado se traza un perfil general de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), con el objetivo de demostrar que es a partir de su gran capacidad de adaptabilidad y aprovechamiento de los recursos disponibles que han logrado mantenerse vigentes en un contexto cambiante (tanto nacional como internacional) y marcado por la incertidumbre. En función de lo anterior, en esta sección expondremos los pormenores de la composición estructural de la organización, los principales componentes de su discurso político y sus diferentes métodos de financiación.

La organización guerrillera cumple con todos los elementos enunciados por Belgin San Akca para ser considerada como un actor armado no estatal³⁸. En primer lugar, a lo largo de su historia las FARC-EP³⁹ no han dependido de manera directa de ningún Estado, si bien es cierto que en los últimos años se ha denunciado el apoyo de ciertos gobiernos al grupo guerrillero⁴⁰, la organización no depende militarmente de ellos para sobrevivir.

En segundo lugar, sus objetivos son de orden político, la organización busca la obtención del poder por medio del uso de la fuerza⁴¹, y su estrategia implica el uso sistemático de la violencia como herramienta política, en un proyecto que pretende transformar la organización política, económica y social de Colombia⁴². Las transformaciones mundiales, en vez de cerrar espacios a la

³⁷ SUÁREZ Krabbe, Julia. La totalización del significado: las políticas de la narratividad entre terrorismo y rebelión. (Spanish).⁹ Universitas Humanistica, Bogotá (61): pp. 85-105, enero, 2006.

³⁸ SAN AKCA, Belgin. *Loc. cit.*

³⁹ Para mayor información sobre la historia de las FARC-EP consultar OFFSTEIN, Norman. An Historical Review and Analysis of Colombian Guerrilla Movements: FARC, ELN and EPL. Desarrollo y Sociedad, Bogotá (52): pp. 99-142, septiembre, 2003.

⁴⁰ Kelemen, Jasmina. VENEZUELA-Colombia ties remain strong despite Chávez's reported links to FARC. Christian Science Monitor [En línea]. 11 de mayo, 2011[Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2011/0511/Venezuela-Colombia-ties-remain-strong-despite-Chavez-s-reported-links-to-FARC>

⁴¹ CHINCHILLA, Fernando. Las supervivencias y aversiones de los revolucionarios colombianos: Preferencias estratégicas de grupos guerrilleros ante la posibilidad de negociar la paz. (Spanish). Colombia Internacional, Bogotá (72): pp. 5-27, julio, 2010

⁴² TORRIJOS Rivera, Vicente. El poder y la fuerza: apuntes doctrinales sobre la naturaleza revolucionaria de las Farc. (Spanish). Investigación y Desarrollo, Barranquilla 12(2): 302-317, diciembre, 2004.

organización, le han creado retos (superados exitosamente hasta la fecha) a su habilidad para repensar las bases políticas de su lucha armada. Las FARC-EP se presentan a sí mismas dentro del marco de una disputa política internacional, en la que ellos son luchadores revolucionarios en contra del imperialismo capitalista norteamericano⁴³. Aunque la lucha prolongada ha llevado al extremo las prácticas militares, el grupo mantiene como marco general la totalidad de sus actividades (sin importar si estas se extienden por fuera de la guerra convencional o se usa el narcotráfico como medio de financiamiento) para lograr la revolución política⁴⁴.

Francisco Gutiérrez y Antonio Giustozzi, en “Networks and Armies: Structuring Rebellion in Colombia and Afghanistan⁴⁵”, realiza un acercamiento a las FARC-EP desde la forma en que se compone su estructura. Se parte de la idea de la existencia de dos tipos base de organización, ejército o red, como las conformaciones regulares de los actores armados no estatales (sin negar que puedan existir en la práctica organizaciones mixtas), para decir que las FARC-EP, según Gutiérrez y Giustozzi, al poseer un comando central (el Secretariado de las FARC-EP) se convierten en una organización tipo ejército, donde el control centralizado de las finanzas y el comando militar han permitido sostener la cohesión interna de las diferentes formaciones armadas (frentes, bloques, etc.) bajo un solo criterio de comando. El principio de igualdad entre los diferentes elementos, que solo varía si así lo demanda la estrategia militar, les permite a las partes entenderse como elementos de un todo mayor⁴⁶. Desde nuestra perspectiva, sin negar el carácter centralizado del comando guerrillero, las FARC-EP se pueden presentar como una amenaza híbrida en donde la existencia de un comando central no elimina la formación en red de la estructura, que se refleja tanto en su componente militar (formado con la coordinación entre sus estructuras microarmadas, que se unen para conformar operaciones de largo espectro, para luego desintegrarse nuevamente como elementos de la red y así evitar las represalias de Estado) como político paradiplomático (conformando por los grupos de la Coordinadora Bolivariana).

Las FARC-EP lograron desarrollar un espectro enorme de formas de actuación y conformación, donde se premian las relaciones simbióticas con agen-

⁴³ FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. A la gran familia fariana en nuestro 48 aniversario [en línea] 27 de mayo de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Consultar en <http://farc-ep.co/?p=947>

⁴⁴ TORRIJOS Rivera, Vicente. *Loc. cit.*

⁴⁵ SANIN Gutiérrez, Francisco, y GIUSTOZZI, Antonio. Networks and Armies: Structuring Rebellion in Colombia and Afghanistan. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 33(9): pp. 836-853, septiembre, 2010.

⁴⁶ *Ibid.*

tes armados, civiles, ilegales, legales e incluso organizaciones estatales⁴⁷. Su habilidad para establecer relaciones con diferentes estructuras (para divulgar la red) le permite expandirse por áreas donde la lucha y la conformación semilegal le faliciten influir de múltiples maneras en el entorno. Adicionalmente, tienen la habilidad de enfocarse y desarrollar ciertos componentes particulares de su repertorio militar (francotiradores, equipos de demolición, fuerzas especiales, etc.), de acuerdo a las necesidades y evolución del conflicto. La innovación y el aprovechamiento de los recursos disponibles (desarrollo de armas artesanales) es la principal herramienta de guerra.

En cuanto a su composición ideológica, las FARC-EP modificaron su propuesta discursiva (desde el marxismo ortodoxo⁴⁸ hacia el bolivarianismo⁴⁹), con la intención de presentarse como una propuesta viable de gobierno, que según lo planteado por FARC-EP (con resonancia en las experiencias de Venezuela y Bolivia), sería significativamente superior en términos sociales, a la actualmente desarrollada⁵⁰.

Bajo su propia interpretación de las ideas de Simón Bolívar⁵¹, el bolivarianismo establece las líneas de conexión entre el plan local de las FARC-EP y las intenciones de composición de relaciones de solidaridad entre todos los grupos de la región y el mundo que persiguen intereses similares⁵². En “El poder y la fuerza: apuntes doctrinales sobre la naturaleza revolucionaria de las FARC”, se ha explorado la forma en que la organización guerrillera ha logrado equilibrar sus componentes políticos y militares, de tal forma que es posible asegurar que el proyecto de consecución del poder, a pesar de los 50 años de lucha, no se ha abandonado (en el peor de los casos se considera una apuesta de largo plazo)⁵³. Desde la perspectiva de Fernando Chinchilla (quien analiza las condiciones que llevaron a la consecución exitosa de procesos de negociación con ciertos gru-

⁴⁷ TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas: el terrorismo simbiótico transversal, TST. Revista Política y Estrategia, Santiago (117) ANEPE: 46-60, enero-junio, 2011.

⁴⁸ FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. La antorcha de octubre está encendida [En línea] 11 octubre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://farc-ep.co/?p=739>

⁴⁹ *DIARIO EL ESPECTADOR. FARC convocan a crear un movimiento político bolivariano [En línea] 8 diciembre 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo176394-farc-convocan-crear-un-movimiento-politico-bolivariano>

* PUBLICACIONES SEMANA. Movimiento Bolivariano le hace guiños a las Farc [En Línea] 10 diciembre 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/america-latina/movimiento-bolivariano-hace-guiños-farc/132463-3.aspx>

⁵⁰ Revisar, por información sobre el proyecto Bolivariano por una Nueva Colombia, Revista del Secretariado de las FARC-EP. Manuel Marulanda Vélez In Memoriam [En Línea] 26 de marzo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/wp-content/uploads/2011/03/REVISTA4.pdf>

⁵¹ SSTRAKA, Tomás. Cansados de Bolívar. (Spanish). Debates IESA, Caracas 13(3): 89-91, julio, 2008.

⁵² TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas... *Loc. cit.*

⁵³ TORRIJOS Rivera, Vicente. El poder y la fuerza: apuntes... *Loc. cit.*

pos armados y por qué esas mismas condiciones fracasaron en los intentos por desmovilizar a organizaciones como las FARC-EP y el ELN), es necesario comprender que la definición de poder que las FARC-EP toman para su lucha, implica el cogobierno (a un 50%) o la toma absoluta del poder, no la simple participación en el juego democrático que el gobierno les ha ofrecido⁵⁴.

Para finalizar, en lo referente a sus estrategias de financiación, las FARC-EP aprovechan una amplia gama de opciones de depredación y financiamiento alternativo, que le permitieron, hasta fines de los 90, tener un crecimiento acelerado y luego sobrevivir a la reacción oficial de los últimos años⁵⁵. El narcotráfico es una fuente de financiamiento casi inagotable (por lo menos en las condiciones actuales), que asegura los fondos suficientes para sustentar el conflicto y le permite influir sobre la población rural dependiente de la producción de sustancias ilícitas⁵⁶. Sin embargo, la organización también diversificó sus rentas a partir de la amenaza y extorsión sobre actividades legales (extracción mineral, el petróleo, etc.), la infiltración y desviación de las rentas gubernamentales y la controvertida práctica del secuestro⁵⁷.

Paradiplomacia en red: digitalizar y comunicar el discurso fariano

El modelo de análisis aquí propuesto debe ser visto como una cadena en movimiento y constante adaptación, donde cada uno de los actores explota los recursos que posee de la mejor forma que puede. Desde lo propuesto por Belgin San Akca (adicionando la depredación económica como condición de subsistencia del conflicto), Colombia es un país cuyas condiciones lo hacen proclive a la existencia de actores armados no estatales⁵⁸.

En primera instancia, aunque la situación de inseguridad ha sido mitigada en los últimos años, el Estado colombiano continúa siendo incapaz de ejercer control, y en ciertos casos presencia, sobre amplias zonas de su territorio⁵⁹ (situación que ha creado zonas de retaguardia estratégica, donde regularmente pueden encontrar resguardo los actores armados no oficiales)⁶⁰. Las FARC-EP

⁵⁴ CHINCHILLA, Fernando. *Loc. cit.*

⁵⁵ MORENO Torres, Aurora. Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. (Spanish). *Papel Político*, Bogotá 11(2): pp. 595-645, julio, 2006.

⁵⁶ PECENY, Mark y DURMAN, Michael. The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s. *Latin American Politics & Society*, Oxford 48(2): pp. 95-116, verano, 2006.

⁵⁷ EATON, Kent. The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia. *Security Studies*, Oxfordshire 15(4): pp. 533-562, octubre, 2006.

⁵⁸ SAN AKCA, Belgin. *Loc. cit.*

⁵⁹ MORENO Torres, Aurora. *Loc. cit.*

⁶⁰ *PUBLICACIONES SEMANA. Cauca: Laboratorio de guerra de las Farc [En Línea] 19 julio 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/cauca-laboratorio-guerra-farc/181095-3.aspx>

establecieron diferentes niveles de control territorial (donde el Estado no puede), construyendo zonas pivote de ataque o defensa⁶¹.

En segundo lugar, aunque Colombia no tiene un PIB drásticamente inferior en relación con los principales países de la región, los fondos de los que dispone el Estado (sin contar con los problemas de corrupción) son insuficientes para garantizar condiciones mínimas de subsistencia a la población⁶².

En tercer lugar, si bien no existe fragmentación étnica, la historia de Colombia está marcada por la desigualdad social y la existencia de amplias capas de la sociedad en estado de pobreza⁶³. La desprotección de la población es el caldo de cultivo apropiado para la expansión y justificación de la violencia como herramienta de transformación política, además de crear grandes distancias identitarias entre las clases populares y las elites locales y nacionales⁶⁴.

En cuarto lugar, la dependencia del Estado colombiano a la extracción de materias primas, además de la posibilidad de aprovechar el cultivo y la producción de coca, permiten la depredación económica suficiente para hacer financieramente viable la existencia del conflicto⁶⁵.

El desarrollo de la paradiplomacia de las FARC-EP se caracteriza por su descentralización, el trabajo en red, la utilización de las nuevas tecnologías de la información (especialmente internet y sus plataformas de divulgación) y la explotación de agentes externos interesados y afines en el exterior. Los lazos se conforman a partir de su brazo político (la Coordinadora Bolivariana⁶⁶) y el trabajo mancomunado de diferentes individuos y organizaciones cooperantes. Es posible creer que la red de apoyo (gracias a las pistas encontradas por el ejército de Colombia) activo o pasivo a la organización guerrillera, incluso pudiera haber llegado hasta las cabezas de algunos gobiernos de la región.

* PUBLICACIONES SEMANA. La Unión Peneya, ¿un baluarte de las FARC? [En línea] 30 de abril 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/union-peneya-baluarte-farc/176489-3.aspx>

* PUBLICACIONES SEMANA. La nueva estrategia contra las Farc [En línea] 25 febrero 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/nueva-estrategia-contra-farc/172737-3.aspx>

⁶¹ MCDUGALL, Alex. State Power and Its Implications for Civil War Colombia. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 32(4): pp. 322-345, abril, 2009.

⁶² Este es uno de los elementos que, según GUTIÉRREZ Sanin, Francisco, and GIUSTOZZI, Antonio. *Networks and Armies: Structuring Rebellion in Colombia and Afghanistan*. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 33(9): pp. 836-853, septiembre, 2010, componen las diferencias entre la capacidad del gobierno colombiano y afgano para enfrentar la amenaza de actores armado ilegales en su territorio.

⁶³ HOFFMAN, Kelly y CENTENO, Miguel. *The Lopsided Continent: Inequality in Latin America*. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto CA (19): pp. 363-390, agosto, 2003

⁶⁴ CONSULTAR <http://www.coordinadorabolivariana.org/>

⁶⁵ MORENO Torres, Aurora. *Loc. cit.*

⁶⁶ FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. CELEBREMOS el 11 aniversario del surgimiento del movimiento bolivariano [En línea] 29 abril, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=243>

Respondiendo a las lógicas de la paradiplomacia, las FARC-EP hacen uso de herramientas discursivas, que en el caso específico de la organización se basan en la masificación de sus presupuestos ideológicos (antiimperialista, bolivariano y socialista), para constituir sus relaciones diplomáticas de apoyo. El objetivo del establecimiento de conexiones ideológicas y de solidaridad es lograr que estas jueguen a favor de las FARC-EP en los procesos de negociación, mediante el convencimiento (persuasión) de sus redes de apoyo de la necesidad de sostener vínculos altamente beneficiosos para la guerrilla.

El primer logro importante de la paradiplomacia de las FARC-EP fue establecer líneas de conexión con otras organizaciones y personas afines en el mundo⁶⁷ (Canadá, México, Cuba, Costa Rica, Panamá, etc.), que han sido denunciadas por la prensa colombiana (especialmente con ETA)⁶⁸. La colaboración mutua entre agentes está asentada en discursos de solidaridad ideológica intergrupala⁶⁹.

El segundo logro de las FARC-EP fue conformar una importante red virtual de información y recolección de apoyo. En la actualidad existen dos centros virtuales de expansión del grupo, www.farc-ep.co⁷⁰ y <http://anncol.info/>⁷¹, que se convierten en epicentro de circulación de la red FARC-EP, pues están creados para abrir múltiples enlaces con sitios más especializados de la organización.

⁶⁷ PUBLICACIONES SEMANA. El mundo de las Farc [En Línea] 4 enero de 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/mundo-farc/119209-3.aspx>

* PUBLICACIONES SEMANA. The world of the FARC (Part I: Europe) [En línea] 5 enero 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/print-edition/the-world-of-the-farc-part-europe/119342-3.aspx>

* PERÚ 21. Las FARC estarían apoyando a Sendero Luminoso para que renazca [En Línea] 7 marzo 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://peru21.pe/noticia/423854/farc-estarian-apoyando-sendero-luminoso-que-renazca>

* FOX NEWS. Paraguay agradece el apoyo colombiano en la lucha contra grupo relacionado con las FARC [En Línea] 9 agosto de 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2012/08/09/paraguay-agradece-el-apoyo-colombiano-en-la-lucha-contra-grupo-relacionado-con/>

⁶⁸ PUBLICACIONES SEMANA. ETA y Farc, una vieja amistad [En línea] 2 marzo, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/conflicto-armado/eta-farc-vieja-amistad/135744-3.aspx>

⁶⁹ *RADIO CAFÉ ESTÉREO. Llamamiento a solidaridad con la Venezuela bolivariana [En línea] 26 agosto, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.radiocafestereo.nu/index.php?option=com_content&view=article&id=420:llamamiento-a-la-solidaridad-con-la-venezuela-bolivariana&catid=37:world-sport&Itemid=86

* FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. Saludo de las FARC a los pueblos del mundo [en línea] enero de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semanarioaqui.com/index.php/voz-popular-2/la-izquierda/480-saludo-de-las-farc-a-los-pueblos-del-mundo>

⁷⁰ SITIO Web Oficial de La Organización armada, desde la que se pueden consultar las principales publicaciones, comunicados, partes de guerra e información ideológico-militar. Adicionalmente, el sitio cuenta con vínculos a otras plataformas y aparatos de difusión. Disponible en: www.farc-ep.co

⁷¹ La Nueva Agencia de Noticias de Colombia es un centro de difusión de información y material oficial guerrillero. Al igual que la página oficial, cuenta con toda clase de conexiones a diferentes materiales y sitios en la web. Disponible en: <http://anncol.info/>

Se destaca la existencia de múltiples agencias de información independiente cuya forma de análisis es compartida por la organización⁷², al mismo tiempo que se establecen medios de difusión virtual en formato escrito, visual y auditivo en los que se construye campaña de comunicación política en función de los intereses de la organización (Radio Café⁷³ y Radio del Sur⁷⁴). En la red conformada por estos sitios se pueden consultar toda clase de material, incluso los partes de guerra de la organización. Siguiendo la definición de Teresa La Porte⁷⁵ sobre diplomacia pública y de Said Sadikki⁷⁶ sobre diplomacia digital, las FARC-EP cumplen con la condición de digitalizar y expandir la información, abriéndola a toda clase de público con acciones (supuestamente) abiertas, para captar la atención, el interés y el apoyo de estos. La colaboración de los patrocinadores de las FARC-EP se ha traducido, de forma documentada por la prensa y los medios de comunicación, en asistencia real hacia la estructura militar y política de la organización⁷⁷.

La constitución de relaciones de apoyo (bajo las ideas de la repotenciación, el reconocimiento y la representación⁷⁸) entre las FARC-EP, el Movimiento Continental Boliviano (MCB) y Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) puede considerarse como el tercer gran logro de la red paradiplomática de las FARC-EP.

El ALBA, siendo una organización internacional formada como respuesta a la intención de constituir tratados de libre comercio entre los Estados Unidos y varios países suramericanos (entre ellos Colombia)⁷⁹, se ha caracterizado por su lenguaje beligerante en contra de lo que ellos denominan el intervencionismo imperialista de este país (recientemente han expandido su discurso para con

⁷² AGENCIA Bolivariana de Prensa: Espacio comunicacional del Movimiento Continental Bolivariano, MCB. Disponible en: <http://www.abpnoticias.com/>

⁷³ La Radio del Sur. Disponible en: <http://laradiodelsur.com/>

⁷⁴ CAFÉ ESTÉREO La Radio Bolivariana. Disponible en: <http://www.radiocafestereo.nu/>

⁷⁵ LA PORTE, Teresa. *Loc. cit.*

⁷⁶ SADDIKI, Said. *Loc. cit.*

⁷⁷ PUBLICACIÓN CAMBIO. DIPLOMACIA de las FARC [En línea] 3 de junio, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.cambio.com.co/archivo/documento/CMS-5346592>

⁷⁸ TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas:... *Loc. cit.*

⁷⁹ CONSULTAR *SITIO Web gobierno de Colombia para el TLC [En línea]. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/>
* PUBLICACIÓN DINERO. TLC de Colombia y EE.UU., una realidad [En línea]. octubre, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/tlc-colombia-estados-unidos-realidad/136751>

* MOIR. TLC con Estados Unidos: lo peor para Colombia en 192 Años [En línea]. 12 de octubre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.moir.org.co/TLC-con-Estados-Unidos-lo-peor.html>

otros Estados como Gran Bretaña⁸⁰ y los Países Bajos⁸¹) en los pueblos de las Américas⁸².

El ALBA es la principal plataforma política internacional del bolivarianismo⁸³, que bajo las banderas de la integración social, económica y cultural (y hasta cierto punto política, si seguimos la evolución de proyectos como la conformación de ministerios políticos, económicos y sociales, la institución de una moneda única, la puesta en marcha de proyectos gran nacionales, la aparición de un consejo militar y la constante alusión a la idea de conformar el sueño bolivariano en la unidad de la patria grande⁸⁴) plantea la lucha mancomunada en contra de la globalización neoliberal de los EE.UU. y sus aliados burgueses en el continente⁸⁵.

Tres de los ocho miembros del ALBA (Venezuela, Ecuador y Nicaragua) tuvieron problemas con el gobierno de Colombia en los últimos años, y dos de ellos son centro de sendas polémicas por su actitud frente a las FARC-EP. La organización guerrillera ha intentado desarrollar una comunicación fluida con la organización internacional, para que esta le permita exponer su proyecto político para Colombia⁸⁶. El clima creado por la organización fue tendiente al establecimiento de un marco de reconocimiento político de beligerancia a la organización guerrillera, de tal forma que las FARC-EP pudieran tener reconocimiento político local e internacional⁸⁷.

De la pasividad del ALBA frente a las FARC-EP se puede pasar a la composición de relaciones directas entre Estados pertenecientes a la organización y el grupo guerrillero. Los gobiernos de Venezuela y Ecuador han presentado (como mínimo) poca resistencia a las actividades del actor armado no estatal

⁸⁰ ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. ARGENTINA participa en Cumbre del Alba para agradecer apoyo por Malvinas [En línea] 4 de febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8268>

⁸¹ EL UNIVERSAL. CHÁVEZ: Holanda y Estados Unidos preparan agresión militar contra Venezuela [En línea] 17 de diciembre, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/12/17/pol_ava_chavez:-holanda-y-es_17A3206379.shtml

⁸² ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos. [En línea] 12 de marzo, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>

⁸³ SITIO Web de la Organización <http://www.alianzabolivariana.org/>

⁸⁴ * ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los... *Loc.cit.*

* ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Proponen Crear el Consejo de Defensa del ALBA [En línea] 5 de febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8279>

⁸⁵ ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los... *Loc.cit.*

⁸⁶ FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. CARTA Abierta de las FARC a UNASUR y a los pueblos del ALBA [En línea] 5 septiembre, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.resistencia-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=621:carta-abierta-de-las-farc-a-unasur-y-los-paises-del-alba&catid=22&Itemid=37

⁸⁷ TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas... *Loc. Cit.*

en sus territorios⁸⁸, aduciendo la responsabilidad del gobierno colombiano en el control de las organizaciones armadas. En 2008 el segundo al mando de las FARC-EP, Raúl Reyes, fue dado de baja en territorio ecuatoriano, ocasionando uno de los episodios de confrontación diplomática más graves de los que se tiene referencia entre Colombia y sus vecinos⁸⁹. Aunque es imposible comprobar en su totalidad la complicidad de los gobiernos vecinos para con las FARC-EP, la incautación del material electrónico (computadoras portátiles) propiedad de Reyes y de otros jefes de la organización dio lugar a varias denuncias de Colombia sobre la conducta pro terrorista de sus vecinos⁹⁰. Otro suceso de importancia fue la confiscación, por parte del gobierno colombiano, de material de guerra (lanzamisiles suecos) propiedad del Ejército de Venezuela en manos de las FARC-EP. Este evento fue justificado por parte del gobierno en Caracas como un robo al ejército por parte del agente armado⁹¹, esta explicación no satisfizo las expectativas del gobierno colombiano y se convirtió en otro punto de quiebre de las relaciones bilaterales.

El Movimiento Continental Bolivariano (MCB), y a su vez el Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia (brazo político local), puede entenderse como una facilitación para la expansión de las conexiones digitales y reales de FARC-EP.

En cuanto a su dinámica digital, el MCB utiliza plataformas como www.conbolivar.org⁹² y www.mbsuroccidentededecolombia.org⁹³ como difusores de información (que además, siguiendo las lógicas del trabajo en red de la paradiplo-macia guerrillera, es un conector a otras organizaciones de apoyo como www.rebellion.org⁹⁴, www.kaosenlared.net⁹⁵ y www.insurgente.org⁹⁶) y coordinadores de sus acciones de comunicación pública. Las paridades metodológicas y fun-

⁸⁸ WAISBERG, Tatiana. The Colombia-Ecuador Armed Crisis of March 2008: The Practice of Targeted Killing and Incursions against Non-State Actors Harbored at Terrorist Safe Havens in a Third Party State. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 32(6): pp. 476-488, junio, 2009.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ THE ECONOMIST. THE FARC files Just how much help has Hugo Chávez given to Colombia's guerrillas? [En línea] 22 mayo, 2008 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.economist.com/node/11412645>

⁹¹ PUBLICACIONES SEMANA. LOS 'rockets' venezolanos [En línea] 25 julio, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/rockets-venezolanos/126650-3.aspx>

⁹² SITIO Web del Movimiento Continental Bolivariano. Disponible en: www.conbolivar.org

⁹³ SITIO Web Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia, Núcleo para la expansión a otros sitios digitales de la red fariana. Disponible en: www.mbsuroccidentededecolombia.org

⁹⁴ SITIO web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. Disponible en: www.rebellion.org

⁹⁵ SITIO web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. Disponible en: www.kaosenlared.net

⁹⁶ SITIO web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. Disponible en: www.insurgente.org/

cionales de estas, y otras web pro FARC-EP, hacen posible dilucidar una continuidad lógica entre toda la red digital de difusión pública del discurso fariano.

La expresión práctica de esta red de apoyo continental se puede rastrear en una serie de eventos que, al igual que la red virtual, se enfocan en el discurso bolivariano de las FARC-EP. Particularmente significativos, en términos simbólicos, resultan los homenajes a líderes de esta organización en Venezuela⁹⁷ o la exposición de cortometrajes y documentales favorables a la causa guerrillera, en la región y Europa⁹⁸.

En un documento anterior (sobre terrorismo y su combate en las Américas) se ha propuesto el modelo de Terrorismo Simbiótico Transversal (TST) para la comprensión del proyecto de expansión bolivariano a nivel continental (donde las FARC-EP juegan un papel central)⁹⁹.

La lógica del TST se basa en la identificación de un espectro amplio de estrategias multidimensionales (políticas, militares, económicas, etc.) y metodologías transversales (que se desarrollan en un contexto micro y macrorregional con proyección global) que se configura como un tipo particular de interacción simbiótica entre un agente armado no estatal y diferentes organización locales e internacionales para el impulso de un proyecto común¹⁰⁰. Las FARC-EP, el ALBA y la Coordinadora Continental Bolivariana poseen una relación de apoyo y solidaridad, tendiente a la expansión del discurso bolivarianista.

La serie de eventos aquí enunciados se puede tratar desde el marco de interpretación del TST, donde la intención de gobierno venezolano es que las FARC-EP sean reconocidas como un agente beligerante del conflicto y no como un grupo terrorista o narcoterrorista¹⁰¹.

Las FARC-EP, como parte del movimiento del bolivarianismo, se entremezclan con el discurso de revolución expansiva encabezado por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, en su faceta de lucha política y militar. Si bien este tipo de intervenciones no pueden ser tomadas como apoyo directo, al nivel de mate-

⁹⁷ DIARIO EL TIEMPO. CERCA de 50 personas Homenajearon a Tirofijo en Venezuela. [En línea] 26 de marzo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9074020.html

⁹⁸ *PUBLICACIONES SEMANA. EL Documental que muestra las FARC como corderos [En línea] 6 de enero, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/conflicto-armado/documental-muestra-farc-como-corderos/133366-3.aspx>

* CARACOL RADIO. POLÉMICO Documental sobre las FARC se estrenó en Dinamarca [En línea] noviembre 17, 2005 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/polemico-documental-sobre-las-farc-se-estreno-en-dinamarca/20051117/nota/221903.aspx>

⁹⁹ TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas... *Loc. cit.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ AL respecto de este comportamiento consultar: TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas: el terrorismo simbiótico transversal, TST. Revista Política y Estrategia, Santiago (117) ANEPE: pp. 46-60, enero-junio, 2011

rial comprobatorio incontrovertible, a una estructura armada ilegal, sí se pueden delinear, como mínimo, un cierto soporte político a una organización que ha sido catalogada por la Unión Europea y Estados Unidos como terrorista.

Por fuera de la órbita de las relaciones con Estados, son hechos significativos de la paradiplomacia de las FARC-EP, enfocada en la percepción de los individuos, los grupos y las organizaciones (estatales y sociales), la donación económica que la ONG danesa Rebelión dio al actor armado como muestra simbólica del apoyo a la organización, como también lo es la vinculación de la holandesa Tanja Nijmeijer en la guerrilla, como muestra del trabajo discursivo de las FARC-EP en Europa¹⁰² y los continuos comunicados que realiza la organización con referencia a las reuniones locales e internacionales de grupos sociales y estatales¹⁰³.

Por su parte, el gobierno colombiano trata de seguir, bajo las doctrinas de la diplomacia clásica, el trabajo paralelo del actor armado ilegal. El Estado, por medio de sus relaciones bilaterales y las organizaciones internacionales, intenta detener, mitigar o superar el aparato comunicativo de las FARC-EP. Por conducto del aparato diplomático colombiano se ha tratado de denunciar ante las autoridades de diferentes países las actividades de las FARC-EP y sus contactos alrededor del mundo, con el propósito de utilizar los vínculos intergubernamentales para dar alcance judicial y policial a los miembros de la red paradiplomática de las FARC-EP.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez¹⁰⁴, el equipo diplomático colombiano y el mismo presidente expusieron (Cumbre del Grupo de Río y la OEA), con diferentes niveles de intensidad y ánimo confrontativo, lo que para ellos es la colaboración activa y pasiva de los gobiernos vecinos con las FARC-EP, en

¹⁰² Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. LA holandesa Fariana le escribe al mundo [En línea] 16 febrero, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=19>

¹⁰³ * FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. Saludo al encuentro nacional por la paz [En línea] 12 agosto, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=472>

* DIARIO EL ESPECTADOR. Farc saludan el “trascendental” nacimiento de la Celac [En línea] 2 diciembre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-314678-farc-saludan-el-trascendental-nacimiento-de-celac>

* FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. SALUDO al MB y al PC3 [En línea] 28 diciembre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semanarioaqui.com/index.php/voz-popular-2/la-izquierda/479-saludo-al-mb-y-pc3>

* PUBLICACIONES SEMANA. LAS Farc piden participación en asamblea de la Unasur [En línea] 23 agosto, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-piden-participacion-asamblea-unasur/143433-3.aspx>

¹⁰⁴ PACHÓN, Mónica. Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. (Spanish). Revista de Ciencia Política, Santiago 29(2): pp. 327-353, octubre, 2009.

un intento de estos por desestabilizar e influir en la política colombiana¹⁰⁵. Durante esta etapa, la información electrónica recolectada de los computadores de Raúl Reyes se sometió a la inspección de la Interpol (no reconocida por dichos gobiernos) y a un sistemático escrutinio público, convirtiéndolo de esta forma en una de las principales armas del gobierno colombiano para comprobar las relaciones internacionales de las FARC-EP.

Sin duda la mayor expresión de ayuda internacional al gobierno colombiano es el plan Colombia de los Estados Unidos (sin contar la fracasada intención para dar a las fuerzas del ejército estadounidense permiso para operar en 7 bases militares colombianas), que al interpretar a la guerrilla como un eslabón de la cadena del narcotráfico, le otorgó las herramientas y el financiamiento necesario al Estado para combatir a la guerrilla. El elemento central se halló en la capacidad del Estado colombiano de construir una conexión ineludible entre el combate a los narcóticos y la derrota militar de las guerrillas (entendiéndolas como factor central en el cultivo, producción y tráfico de drogas ilegales). Sin embargo, la relación bilateral se mantuvo dentro de las órbitas militar y económica, sin salirse del discurso clásico antidrogas de los EE.UU., radicalmente impopular en la mayoría de los agentes no estatales legales.

La llegada a la Presidencia de Colombia de Juan Manuel Santos ha modificado el estilo en que el gobierno se acerca a sus relaciones bilaterales con los Estados de la región, mas sin embargo sus vínculos con los nuevos agentes del sistema es aún limitada.

En la práctica, el gobierno colombiano tiene poco o mínimo contacto con agentes no estatales, su actividad con respecto a estos se limita casi exclusivamente a defenderse de las denuncias sobre violaciones de derechos humanos que ONG, personalidades y movimientos sociales hacen regularmente¹⁰⁶. Los constantes problemas que ha tenido el Estado colombiano con ONG como Human Right Watch¹⁰⁷ en relación a su accionar propositivo frente al órgano legislativo de Colombia y los reclamos de organizaciones sociales debido a la política

¹⁰⁵ DIARIO EL TIEMPO. COLOMBIA mostró pruebas de presencia guerrillera en Venezuela y Chávez decidió romper relaciones. [En línea] 22 julio, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7820314>

¹⁰⁶ CONSULTAR algunos ejemplos en:

* PUBLICACIONES SEMANA. Red de ONG pide a la Unión Europea condenar amenazas en Colombia [En línea] 10 de mayo, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/red-ong-pide-union-europea-condenar-amenazas-colombia/176978-3.aspx>

* PUBLICACIONES SEMANA. ONG entrega a CPI lista de altos rangos presuntamente vinculados con 'falsos positivos' [En línea] 31 mayo, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/ong-entrega-cpi-lista-altos-rangos-presuntamente-vinculados-falsos-positivos/178081-3.aspx>

¹⁰⁷ DIARIO EL TIEMPO. Gobierno revisa marco para la paz [En línea] 3 de mayo de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5393640>

de explotación de recursos naturales del ejecutivo¹⁰⁸, son muestra de la enorme debilidad que persiste en la relación con estos agentes, aun con el cambio de gobierno.

Roberto González Arana, en “Colombia y el nuevo panorama de la integración regional”, realiza un recorrido por la forma como se desarrollaron las relaciones regionales del gobierno colombiano durante el periodo de Álvaro Uribe Vélez, y la manera como desde la entrada de Juan Manuel Santos se ha buscado despersonalizar las relaciones diplomáticas y formalizarlas con el fin de restablecer un diálogo sostenibles, por fuera de los movimientos de la política interior¹⁰⁹. Ejemplo de lo anterior se puede encontrar en el restablecimiento y estabilizaciones de las relaciones del gobierno colombiano con los de Venezuela y Ecuador casi de forma inmediata a la posesión del presidente Santos. La mejora de las relaciones bilaterales con Venezuela se reportan en la captura de Julián Conrado (miembro de las FARC-EP) y Joaquín Becerra coordinador de la web ANNCOL en territorio venezolano. Aunque la extradición de Conrado a Colombia no se ha consumado por Venezuela, este evento (y otros relacionados con la captura de narcotraficantes en operaciones policiales conjuntas entre los Estados) abrió el espacio para que los gobiernos de Hugo Chávez y Juan Manuel Santos establecieran un diálogo fluido.

Aunque estos éxitos, significativos pero menores, podrían considerarse como un progreso para la diplomacia bilateral del Estado colombiano, las dinámicas de expansión del terrorismo simbiótico transversal de las FARC-EP (especialmente referido en el triángulo repotenciación, reconocimiento y representación) no han dado indicios de detenerse¹¹⁰, en tanto el tono expansionista del bolivarianismo no ha mermado. Una muestra interesante de la creciente influencia política de la organización en el entorno regional, fue la reciente presión que el ALBA ejerció sobre el gobierno colombiano para que este incluyera a Cuba (aliado primario del bolivarianismo en el Caribe) en la Cumbre de las Américas, bajo la amenaza de un boicot por parte de los miembros del ALBA a la reunión que se produciría en Cartagena, Colombia¹¹¹. Aunque el movimiento político no resultó en la cancelación del evento, o en un cambio de posición con respecto

¹⁰⁸ PUBLICACIONES SEMANA. Presidente Santos anuncia una moratoria para la minería en la Amazonía y en el Chocó [En línea] 21 de junio de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/mundo/presidente-santos-anuncia-moratoria-para-mineria-amazonia-choco/179271-3.aspx>

¹⁰⁹ GONZÁLEZ Arana, Roberto. Colombia y el nuevo panorama de la integración regional. En: GODOY, Horacio J., GONZÁLEZ Arana, Roberto y OROZCO Restrepo, Gabriel. Construyendo lo global: Aportes al debate de Relaciones Internacionales. Barranquilla. Editorial Universidad del Norte. 2011 pp. 325-335

¹¹⁰ TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas:.. *Loc. cit.*

¹¹¹ DIARIO EL NUEVO SIGLO. ANALIZARÁN posible boicot a Cumbre de las Américas. [En línea], 14 febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-analizar%C3%A1n-possible-boicot-cumbre-de-las-am%C3%A9ricas.html>

al gobierno de La Habana, la no presencia del presidente Rafael Correa en la cumbre y la tensión que se generó semanas antes del encuentro, son muestras de la influencia que la organización tiene en el subcontinente. También resulta interesante el creciente interés del ALBA por constituir un consejo militar y, particularmente, el proyecto de unificar la formación de sus oficiales militares en una sola escuela militar que refleje la ideología del bolivarianismo¹¹².

Los patrocinadores, de cualquiera de los bandos, regularmente se escudan en sus propias definiciones del terrorismo y la lucha armada revolucionaria. Bajo la doctrina del bolivarianismo, que no deja de ser receptiva y proyectiva en otras latitudes y contextos, se configura un marco de lucha antiimperialista y revolucionaria armada de izquierda que permite a los diferentes benefactores (pasivos, activos, directos o indirectos) aportar a la lucha de las FARC-EP. De igual forma, los patrocinadores del Estado se sostienen en el discurso de la defensa democrática de las instituciones, el ataque al narcotráfico y el terrorismo internacional (en los últimos dos casos, se le da la connotación de narcoterroristas a las FARC-EP). Cada bando configura una serie de definiciones absolutas contra su contraparte (oligarquías o narcoguerrillas), que le permiten deslegitimar cualquier tipo de acercamiento, no militar, a la resolución del conflicto¹¹³.

El establecimiento de mesas de diálogo entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos, después de acercamientos realizados fuera de Colombia, pueden leerse desde la lógica de TST. A pesar que desde un punto de vista meramente formal las negociaciones se inician en Oslo (Noruega), el grueso de las conversaciones se realizará en La Habana (Cuba) donde las FARC-EP han contado históricamente con las condiciones ideales para el desarrollo de sus actividades. La mesa de diálogo se instala, como ya se comentó antes, en uno de los epicentros del movimiento continental bolivariano. Independiente del éxito o el fracaso que los acercamientos entre las partes puedan tener, la organización guerrillera, como lo ha demostrado aun antes de iniciar el proceso, está aprovechando el marco internacional para masificar y potencializar su discurso hacia toda clase de posibles nuevos patrocinadores que puedan ser seducidos por su propuesta ideológica. Ya sea mediante la exposición internacional de sus líderes

¹¹² * ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, MORALES aboga por formación de oficiales en ejércitos de la región para impulsar integración latinoamericana. [En línea], 31 de mayo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=7682>

* ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América PROPONEN crear de consejo de defensa del alba. [En línea], 5 febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8279>

¹¹³ Para mayor información sobre las totalizaciones de significado en el conflicto armado colombiano, revisar SUÁREZ Krabbe, Julia. La totalización del significado: las políticas de la narratividad entre terrorismo y rebelión. (Spanish). Universitas Humanistica, Bogotá (61): pp. 85-105, enero, 2006.

en discursos¹¹⁴ y ruedas de prensa¹¹⁵ o la paulatina aparición de controversias gestadas desde la organización (como la participación del guerrillero encarcelado en EE.UU. Simón Trinidad¹¹⁶ o la intervención de la guerrillera holandesa Tanja Nijmeijer¹¹⁷), los diálogos se van a convertir en foro internacional desde el cual el proyecto bolivariano puede tener exposición estratégica (pues se desarrollará en el campo político-ideológico, sin necesidad de tener el trasfondo armado). En cuanto al marco continental de apoyo, se destaca la consumación del proyecto del gobierno de Venezuela de convertirse en eslabón en las negociaciones de paz en Colombia (dentro de la política estatal venezolana que considera la paz en Colombia como un asunto prioritario¹¹⁸), al punto de ponerse en duda la viabilidad del proceso ante el eventual cambio de gobierno en este país¹¹⁹. Las conversaciones son un marco de difusión ideológica para las FARC-EP y el bolivarianismo en general, que en todo caso puede constituirse en un aliciente para la expansión de las redes de apoyo.

Conclusiones

A modo de conclusión del presente artículo se puede proponer, en primer lugar, que la diplomacia, en sus múltiples variantes, está viviendo un proceso de adaptación a las nuevas condiciones del sistema internacional (proliferación tecnológica, masificación de la información, multiplicación de agentes del sistema internacional y nuevas formas de interrelación), por lo que es inevitablemente, y necesario, que se produzcan nuevos conceptos y teorías que se ajusten al desarrollo de las relaciones internacionales, en concordancia y armonía al avance de las TIC.

¹¹⁴ PUBLICACIONES SEMANA. FARC: “La salida no es la guerra sino el diálogo civilizado” [En línea] 4 de septiembre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-salida-no-guerra-sino-dialogo-civilizado/184019-3.aspx>

¹¹⁵ PUBLICACIONES SEMANA. El Gobierno y las FARC darán rueda de prensa en Oslo el 17 de octubre [En línea] 4 de septiembre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/gobierno-farc-daran-rueda-prensa-oslo-17-octubre/185840-3.aspx>

¹¹⁶ PUBLICACIONES SEMANA. FARC insisten en la presencia de ‘Simón Trinidad’ en la mesa de diálogo [En línea] 2 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/farc-insisten-presencia-simon-trinidad-mesa-dialogo/185729-3.aspx>

¹¹⁷ PUBLICACIONES SEMANA. “‘Alexandra’, la guerrillera holandesa, hace parte de nuestra delegación”: ‘Timochenko’ [En línea] 15 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alexandra-guerrillera-holandesa-hace-parte-nuestra-delegacion-timochenko/186493-3.aspx>

¹¹⁸ PUBLICACIONES SEMANA. Venezuela participará en diálogos: Maduro [En línea] 15 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/venezuela-participara-dialogos-maduro/185239-3.aspx>

¹¹⁹ PUBLICACIONES SEMANA. Piedad Córdoba: “habría que replantear proceso de paz si pierde Chávez” [En línea] 7 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/piedad-cordoba-habria-replantear-proceso-paz-pierde-chavez/186083-3.aspx>

En razón de lo anterior, en este escrito se planteó que las nuevas dinámicas de la diplomacia (que involucran a la totalidad de los agentes del sistema en múltiples esferas de interés) no obedecen a los parámetros tradicionales del derecho internacional, la soberanía nacional y la preponderancia estatal, puesto que, por su naturaleza dinámica, descentralizada y en formato red, la diplomacia de los nuevos agentes del sistema está atravesada por un conjunto nuevo de reglas que buscan la virtualidad, la persuasión y el trabajo de representantes anónimos que impulsen causas y busquen beneficios para el agente. Los discursos ideológicos se convierten en el elemento principal de seducción a través del cual se vinculan los patrocinadores, por lo que su masificación y exposición global atraviesa de forma central el éxito de la diplomacia en red. Es gracias a estas dinámicas virtuales entre agentes (digitales en sus procesos, pero reales en sus consecuencias), como el crimen organizado o los actores armados no estatales, que las nuevas realidades del sistema se están convirtiendo en una pesadilla para los Estados y las agencias de seguridad, en tanto que el trabajo de voluntarios y brigadistas están superando por amplio margen las actividades desarrolladas por los diplomáticos oficiales, en la ambición de ambos por captar el interés de los agentes patrocinadores externos. El trabajo fundamental de la red diplomática es buscar que el marco de exposición del agente no estatal crezca y se puedan ampliar las conexiones de la red.

En segundo lugar, gracias al análisis de la paradiplomacia de las FARC-EP (como una representación por excelencia de la combinación entre las dinámicas de la diplomacia pública y la diplomacia digital) fue posible entrever al grupo guerrillero como un eslabón dentro de las dinámicas del Terrorismo Simbiótico Transversal, en el que la diplomacia entre agentes ideológicamente cercanos se materializa por medio de la relación de colaboración entre un actor armado no estatal y un patrocinador externo. La red virtual que han constituido las FARC-EP se sostiene dentro de la expansión regional del bolivarianismo, que además de ser una plataforma de solidaridad organizacional, impulsa la intención de repotenciación, reconocimiento y representación a nivel local, regional y global de la causa guerrillera. El ALBA se convierte en la principal plataforma política internacional de la expansión del bolivarianismo, mientras que el Movimiento Continental Bolivariano actúa como vocero subterráneo de la organización dentro de la región. En este documento se han presentado una serie de episodios que llevan a pensar que la estructura del bolivarianismo continental, al igual que las FARC-EP, está reforzando su adaptabilidad a la respuesta oficial y repensando el formato de recepción del apoyo macro y micro de los agentes patrocinadores. El proceso de negociación, independiente de la posibilidad real o no de éxito, es una muestra de la adaptabilidad de la organización guerrillera para explotar cualquier oportunidad de masificación de su discurso.

En tercer lugar, la respuesta oficial del gobierno colombiano, cuando esta tiene resonancia en las autoridades internacionales y los demás Estados del sistema, se puede ver como la representación de la lucha entre las dinámicas de la diplomacia clásica y las nuevas realidades del sistema internacional. Mientras el gobierno y las vías formales se hunden en papeleos burocráticos, los nuevos agentes olvidan la formalidad y pasan directo a la conexión-acción. El Plan Colombia, mayor logro de cooperación bilateral del gobierno colombiano, le sirvió al ejército de Colombia para contrarrestar la fuerza militar de las FARC-EP, pero en el campo de la paradiplomacia la mayor parte de los avances son poco significativos. Aun con el cambio de perspectiva en la dirección del Estado (desde el personalismo de Álvaro Uribe Vélez a la formalización o institucionalización de Juan Manuel Santos), el desinterés por buscar establecer relaciones con agentes no estatales, manteniendo una perspectiva clásica de la diplomacia, es recurrente en la política exterior colombiana.

Para finalizar, es importante llamar la atención sobre la funcionalidad de los modelos aquí expresados. La intención de las estructuras teóricas es la de crear marcos que contengan realidades dinámicas (del sistema internacional y de la figura tripartita Estado, agente armado no estatal y patrocinador internacional), por lo que el tratamiento académico de los modelos demanda constante evolución, adaptación y reorganización. Recurriendo nuevamente a las dinámicas del caos y la complejidad, es una obligación de esta propuesta conceptual estar llamada a nutrirse con más variables, agentes y perspectivas, que apoyen el trabajo de diplomáticos, internacionalistas, politólogos y gobernantes.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. ARGENTINA participa en Cumbre del Alba para agradecer apoyo por Malvinas [En línea] 4 de febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8268>
- ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Tratado de Comercio de los Pueblos. [En línea] 12 de marzo, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2080>
- ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Proponen Crear el Consejo de Defensa del ALBA [En línea] 5 de febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8279>
- ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. MORALES aboga por formación de oficiales en ejércitos de la región para impulsar integración latinoamericana. [En línea], 31 de mayo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=7682>
- ALBA-TCP. Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. PROPONEN crear de consejo de defensa del alba. [En línea], 5 febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=8279>
- AMAYA-Villarreal, Álvaro Francisco. El protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales: ejemplo de la apertura de espacios de participación a nuevos sujetos internacionales en el siglo XX. (spanish).” *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá (13): 117-143, noviembre, 2008.
- ARISTIZÁBAL García, José. *Metamorfosis: guerra, Estado y globalización en Colombia*. Bogotá, Ediciones Desde Abajo, 2007.
- BOUSQUET, Antoine. *Chaoplexix warfare or the future of military organization*. *International Affairs*, Oxford 84(5): 915-929, septiembre, 2008.
- CAFÉ Estéreo La Radio Bolivariana. Disponible en: <http://www.radiocafestereo.nu/>

- CARACOL RADIO. POLÉMICO Documental sobre las FARC se estrenó en Dinamarca [En línea] noviembre 17, 2005 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/polemico-documental-sobre-las-farc-se-estreno-en-dinamarca/20051117/nota/221903.aspx>
- CHINCHILLA, Fernando. Las supervivencias y aversiones de los revolucionarios colombianos: Preferencias estratégicas de grupos guerrilleros ante la posibilidad de negociar la paz. (Spanish). Colombia Internacional, Bogotá (72): 5-27, julio, 2010
- DAVENPORT, David. The New Diplomacy. Policy Review, Stanford CA (116): 17-30, diciembre-enero, 2003.
- DE SOUZA, Pericles Tesone, y DE SOUZA, Samuel. Paradiplomacia. (English). Journal Of Conscientiology, Miami FL 11(44): 449-466, abril, 2009.
- DIARIO EL ESPECTADOR. FARC convocan a crear un movimiento político bolivariano [En línea] 8 diciembre 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo176394-farc-convocan-crear-un-movimiento-politico-bolivariano>
- DIARIO EL ESPECTADOR. Farc saludan el “trascendental” nacimiento de la Celac [En línea] 2 diciembre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-314678-farc-saludan-el-trascendental-nacimiento-de-celac>
- DIARIO EL ESPECTADOR. POLÉMICA por intención de Chávez de “apoyar” posibles diálogos Gobierno – Farc. [En línea], 15 enero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/articulo-321075-polemica-intencion-de-chavez-de-apoyar-posibles-dialogos-gobiern>
- DIARIO EL NUEVO SIGLO. ANALIZARÁN posible boicot a Cumbre de las Américas. [En línea], 14 febrero, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2012-analizar%C3%A1n-posible-boicot-cumbre-de-las-am%C3%A9ricas.html>
- DIARIO EL TIEMPO. CERCA de 50 personas Homenajearon a Tirofijo en Venezuela. [En línea] 26 de marzo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9074020.html

- DIARIO EL TIEMPO. COLOMBIA mostró pruebas de presencia guerrillera en Venezuela y Chávez decidió romper relaciones. [En línea] 22 julio, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7820314>
- DIARIO EL TIEMPO. Gobierno revisa marco para la paz [En línea] 3 de mayo de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-5393640>
- EATON, Kent. The Downside of Decentralization: Armed Clientelism in Colombia. Security Studies, Oxfordshire 15(4): 533-562, octubre, 2006.
- EL UNIVERSAL. CHÁVEZ: Holanda y Estados Unidos preparan agresión militar contra Venezuela [En línea] 17 de diciembre, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/12/17/pol_ava_chavez:-holanda-y-es_17A3206379.shtml
- FOX NEWS. Paraguay agradece el apoyo colombiano en la lucha contra grupo relacionado con las FARC [En Línea] 9 agosto de 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://latino.foxnews.com/latino/politics/2012/08/09/paraguay-agradece-el-apoyo-colombiano-en-la-lucha-contra-grupo-relacionado-con/>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. A la gran familia fariana en nuestro 48 aniversario [en línea] 27 de mayo de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Consultar en <http://farc-ep.co/?p=947>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. La antorcha de Octubre Está Encendida [En línea] 11 octubre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://farc-ep.co/?p=739>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. CELEBREMOS el 11 aniversario del surgimiento del movimiento bolivariano [En línea] 29 Abril, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=243>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. Saludo de las FARC a los pueblos del mundo [el línea] enero de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semanarioaqui.com/index.php/voz-popular-2/la-izquierda/480-saludo-de-las-farc-a-los-pueblos-del-mundo>

- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. CARTA Abierta de las FARC a UNASUR y a los pueblos del ALBA [En línea] 5 septiembre, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.resistencia-colombia.org/index.php?option=com_content&view=article&id=621:carta-abierta-de-las-farc-a-unasur-y-los-paises-del-alba&catid=22&Itemid=37
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. LA Holandesa Fariana le escribe al mundo [En línea] 16 febrero, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=19>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. Saludo al encuentro nacional por la paz [En línea] 12 agosto, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/?p=472>
- FUERZAS Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP. SALUDO al MB y al PC3 [En línea] 28 diciembre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semanarioaqui.com/index.php/voz-popular-2/la-izquierda/479-saludo-al-mb-y-pc3>
- GONZÁLEZ Arana, Roberto. Colombia y el nuevo panorama de la integración regional. En: GODOY, Horacio J., GONZÁLEZ Arana, Roberto y OROZCO Restrepo, Gabriel. Construyendo lo global: Aportes al debate de Relaciones Internacionales. Barranquilla. Editorial Universidad del Norte. 2011 pp. 325-335
- GREGORY, Bruce. Public Diplomacy: Sunrise of an Academic Field. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia (616): 274-290, marzo, 2008.
- HIGDAY, James D. Enduring Freedom The FARC and Other Terrorist Groups in Colombia and South America: Are We Moving Closer to the Next Phase in the War on Terror? *Military Intelligence Professional Bulletin*, Washington DC 28(4): 48, octubre, 2002.
- HOFFMAN, Kelly y CENTENO, Miguel. The Lopsided Continent: Inequality in Latin America. *Annual Review of Sociology*, Palo Alto CA (19): 363-390, agosto, 2003
- KELEMEN, Jasmina. VENEZUELA-Colombia ties remain strong despite Chávez's reported links to FARC. *Christian Science Monitor* [En línea]. 11 de mayo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2011/0511/Venezuela-Colombia-ties-remain-strong-despite-Chavez-s-reported-links-to-FARC>

- KELLEY, John Robert. The New Diplomacy: Evolution of a Revolution. *Diplomacy & Statecraft*, Abingdon 21(2): 286-305, junio 2010.
- KLEINER, Juergen. The inertia of diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, Abingdon 19(2): 321-249, junio, 2008.
- KRISTEN, Magis. Community Resilience: An Indicator of Social Sustainability. *Society & Natural Resources*, Pennsylvania 23(5): 401-416, mayo, 2010
- LA PORTE Fernández-Alfaro, Teresa. La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional. (Spanish). *Comunicación y Sociedad*, Pamplona 20(2): 23-59, diciembre, 2007.
- LANGHORNE, Richard. The Diplomacy of Non-State Actors. *Diplomacy & Statecraft*, Abingdon 16(2) : 331-339, junio, 2005.
- LÓPEZ Almejo, José. Diplomacia digital y su vigencia en las relaciones internacionales (Spanish). *Norteamérica: Revista Académica Del CISAN-UNAM*, México D.F 5(2): 195-204, julio, 2010.
- LÓPEZ Jiménez. Daniel. La naturaleza de las tecnologías de información y comunicación: las TIC como determinantes de la organización y de la sociedad de información. *Revista Palabra Clave*, Bogotá 10(1): 72-93, junio, 2007.
- MCDUGALL, Alex. State Power and Its Implications for Civil War Colombia. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 32(4): 322-345, abril, 2009.
- MOIR. TLC con Estados Unidos: lo peor para Colombia en 192 Años [En línea]. 12 de octubre, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.moir.org.co/TLC-con-Estados-Unidos-lo-peor.html>
- MORENO Pino, Ismael. La Diplomacia. Aspectos teóricos y prácticos de su ejercicio profesional. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MORENO Torres, Aurora. Transformaciones internas de las Farc a partir de los cambios políticos por los que atraviesa el Estado colombiano. (Spanish). *Papel Político*, Bogotá 11(2): 595-645, julio, 2006.
- NICOLSON, Harold. La diplomacia. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1975.
- OFFSTEIN, Norman. An Historical Review and Analysis of Colombian Guerrilla Movements: FARC, ELN and EPL. *Desarrollo Y Sociedad*, Bogotá (52): 99-142, septiembre, 2003.
- PACHÓN, Mónica. Colombia 2008: éxitos, peligros y desaciertos de la política de seguridad democrática de la administración Uribe. (Spanish). *Revista de Ciencia Política*, Santiago 29(2): 327-353, octubre, 2009.

- PARSONS, Talcot. El sistema de las sociedades modernas. México D.F., Editorial Trillas, 1974.
- PECENY, Mark y DURMAN, Michael. The FARC's Best Friend: U.S. Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s. *Latin American Politics & Society*, Oxford 48(2): 95-116, verano, 2006.
- PERÚ 21. Las FARC estarían apoyando a Sendero Luminoso para que renazca [En Línea] 7 marzo 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://peru21.pe/noticia/423854/farc-estarian-apoyando-sendero-luminoso-que-renazca>
- PRUITT, Dean. Escalation and de-escalation in asymmetric conflict. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Abingdon 2(1): 23-31, marzo, 2009.
- PUBLICACIÓN CAMBIO. DIPLOMACIA de las FARC [En línea] 3 de junio, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.cambio.com.co/archivo/documento/CMS-5346592>
- PUBLICACIÓN DINERO. TLC de Colombia y EEUU, una realidad [En línea]. octubre, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.dinero.com/negocios/articulo/tlc-colombia-estados-unidos-realidad/136751>
- PUBLICACIONES SEMANA. “'Alexandra', la guerrillera holandesa, hace parte de nuestra delegación”: 'Timochenko' [En línea] 15 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/alexandra-guerrillera-holandesa-hace-parte-nuestra-delegacion-timochenko/186493-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Cauca: Laboratorio de guerra de las Farc [En Línea] 19 julio 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/opinion/cauca-laboratorio-guerra-farc/181095-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. EL Documental que muestra las FARC como corderos [En línea] 6 de enero, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/conflicto-armado/documental-muestra-farc-como-corderos/133366-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. El Gobierno y las FARC darán rueda de prensa en Oslo el 17 de octubre [En línea] 4 de septiembre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/gobierno-farc-daran-rueda-prensa-oslo-17-octubre/185840-3.aspx>

- PUBLICACIONES SEMANA. El mundo de las Farc [En Línea] 4 enero de 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/mundo-farc/119209-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. ETA y Farc, una vieja amistad [En línea] marzo 2, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/conflicto-armado/eta-farc-vieja-amistad/135744-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. FARC insisten en la presencia de ‘Simón Trinidad’ en la mesa de diálogo [En línea] 2 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/politica/farc-insisten-presencia-simon-trinidad-mesa-dialogo/185729-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. FARC: “La salida no es la guerra sino el diálogo civilizado” [En línea] 4 de septiembre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-salida-no-guerra-sino-dialogo-civilizado/184019-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. La nueva estrategia contra las Farc [En línea] 25 febrero 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/nueva-estrategia-contra-farc/172737-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. La Unión Peneya, ¿un baluarte de las FARC? [En línea] 30 de abril 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/union-peneya-baluarte-farc/176489-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. LAS Farc piden participación en asamblea de la Unasur [En línea] 23 agosto, 2010 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/farc-piden-participacion-asamblea-unasur/143433-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. LOS ‘rockets’ venezolanos [En línea] 25 julio, 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/rockets-venezolanos/126650-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Movimiento Bolivariano le hace guiños a las Farc [En Línea] 10 diciembre 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/america-latina/movimiento-bolivariano-hace-guiños-farc/132463-3.aspx>

- PUBLICACIONES SEMANA. ONG entrega a CPI lista de altos rangos presuntamente vinculados con ‘falsos positivos’ [En línea] 31 mayo, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/ong-entrega-cpi-lista-altos-rangos-presuntamente-vinculados-falsos-positivos/178081-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Piedad Córdoba: “habría que replantear proceso de paz si pierde Chávez” [En línea] 7 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/mundo/piedad-cordoba-habria-replantear-proceso-paz-pierde-chavez/186083-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Presidente Santos anuncia una moratoria para la minería en la Amazonía y en el Chocó [En línea] 21 de junio de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/mundo/presidente-santos-anuncia-moratoria-para-mineria-amazonia-choco/179271-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Red de ONG pide a la Unión Europea condenar amenazas en Colombia [En línea] 10 de mayo, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/red-ong-pide-union-europea-condenar-amenazas-colombia/176978-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. The world of the FARC (Part I: Europe) [En línea] 5 enero 2009 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en <http://www.semana.com/print-edition/the-world-of-the-farc-part-europe/119342-3.aspx>
- PUBLICACIONES SEMANA. Venezuela participará en diálogos: Maduro [En línea] 15 de octubre de 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/venezuela-participara-dialogos-maduro/185239-3.aspx>
- RADIO CAFÉ ESTÉREO. Llamamiento a solidaridad con la Venezuela bolivariana [En línea] 26 agosto, 2012 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: http://www.radiocafestereo.nu/index.php?option=com_content&view=article&id=420:llamamiento-a-la-solidaridad-con-la-venezuela-bolivariana&catid=37:world-sport&Itemid=86
- REVISTA del Secretariado de las FARC-EP. Manuel Marulanda Vélez In Memoriam [En Línea] 26 de marzo, 2011 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.farc-ep.co/wp-content/uploads/2011/03/REVISTA4.pdf>

- REYNOSO, Carlos. Herramientas de complejidad y caos para las ciencias sociales. (Spanish). Boletín de Antropología Americana, Mexico, D.F. (40): 5-20, enero, 2004
- SADDIKI, Said. “El papel de la diplomacia cultural en las relaciones internacionales. (Spanish)”. Revista CIDOB D’afers Internacionals, Barcelona (88):107-118, diciembre, 2009.
- SADDIKI, Said. Diplomacy in a Changing World. Alternatives: Turkish Journal Of International Relations, Yalova 5(4): 93-105 invierno, 2006.
- SAN AKCA, Belgin. Supporting Non-State Armed Groups: A Resort to Illegality?. Journal Of Strategic Studies, Abingdon 32(4):589-613, agosto, 2009.
- SANIN Gutiérrez, Francisco, y GIUSTOZZI, Antonio. Networks and Armies: Structuring Rebellion in Colombia and Afghanistan. Studies In Conflict&Terrorism, Abingdon 33(9): 836-853, septiembre, 2010.
- SITIO de web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. [En línea]. Disponible en: www.kaosenlared.net
- SITIO de web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. [En línea]. Disponible en: www.insurgente.org/
- SITIO de web de información, con contenido ideológico afín a la red FARC-EP. [En línea]. Disponible en: www.rebellion.org.
- SITIO Web Coordinadora Bolivariana [En línea]. Disponible en: <http://www.coordinadorabolivariana.org>
- SITIO Web de la Organización. [En línea]. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/>
- SITIO Web del Movimiento Continental Bolivariano [En línea]. Disponible en: www.conbolivar.org
- SITIO Web gobierno de Colombia para el TLC [En línea]. Disponible en: <http://www.tlc.gov.co/>
- SITIO Web LA Nueva Agencia de Noticias de Colombia es un centro de difusión de información y material oficial guerrillero. [En línea]. Disponible en: <http://anncol.info/>
- SITIO Web Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia. [En línea]. Disponible en: www.mbsuroccidentededecolombia.org
- SITIO Web Oficial AGENCIA Bolivariana de Prensa [En línea]. Disponible en: <http://www.abpnoticias.com/>

- SITIO Web Oficial Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo FARC-EP [En línea]. Disponible en: www.farc-ep.co
- SITIO Web Oficial la Radio del Sur [En línea]. Disponible en: <http://laradiodelsur.com/>
- SKOLNIKOFF, Eugene. Responding to asymmetric threat: The dual-use strategy. *Dynamics of Asymmetric Conflict*, Abingdon (1): 42-47, marzo, 2008.
- SORENSEN citado en ZERAOUI el Awad, Zidane. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. (Spanish). *Desafíos*, Bogotá 23(1): 59-96, junio, 2011.
- SSTRAKA, Tomás. Cansados de Bolívar. (Spanish). *Debates IESA*, Caracas 13(3): 89-91, julio, 2008.
- SUÁREZ Krabbe, Julia. La totalización del significado: las políticas de la narratividad entre terrorismo y rebelión. (Spanish). *Universitas Humanistica*, Bogotá (61): 85-105, enero, 2006.
- THE ECONOMIST. THE FARC files Just how much help has Hugo Chávez given to Colombia's guerrillas? [En línea] 22 Mayo, 2008 [Fecha de Consulta: 17 de octubre de 2012]. Disponible en: <http://www.economist.com/node/11412645>
- TORRIJOS Rivera, Vicente. El poder y la fuerza: apuntes doctrinales sobre la naturaleza revolucionaria de las Farc. (Spanish). *Investigación y Desarrollo*, Barranquilla 12(2): 302-317, diciembre, 2004.
- TORRIJOS Rivera, Vicente. Seguridad y defensa en las Américas: el terrorismo simbiótico transversal, TST. *Revista Política y Estrategia*, Santiago (117) ANEPE: 46-60, enero-junio, 2011.
- VANDERPUYE, Kweku. Traditions in Conflict: The internationalization of confrontation. *Cornell International Law Journal*, Ithaca NY 43(3): 513-583, octubre, 2010.
- WAISBERG, Tatiana. The Colombia-Ecuador Armed Crisis of March 2008: The Practice of Targeted Killing and Incursions against Non-State Actors Harbored at Terrorist Safe Havens in a Third Party State. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 32(6): 476-488, junio, 2009.
- ZANINI, Michele. Middle Eastern Terrorism and Netwar. *Studies In Conflict & Terrorism*, Abingdon 22(3) : 247-256, julio, 1999.
- ZERAOUI el Awad, Zidane. Diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. (Spanish). *Desafíos*, Bogotá 23(1): 59-96, junio, 2011.

SEGURIDAD Y DEFENSA EN COLOMBIA: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS POLÍTICAS CREADAS ENTRE LOS AÑOS 2002 Y 2012^o

PABLO A. RIVAS PARDO*

RESUMEN

El siguiente artículo analiza la política de seguridad y defensa de Colombia, centrándose en la variabilidad sostenida en las tres políticas creadas durante los años 2002 y 2012. Para lo anterior, se analizan los documentos oficiales que exponen los problemas detectados en las políticas (entendidas como las amenazas) y las soluciones (entendidas como los objetivos) de las mismas.

Las conclusiones del artículo señalan una conducta coherente en cuanto a la seguridad y defensa, ya que la continuidad y los cambios apuntan a mantener el óptimo nivel de seguridad.

Palabras clave: Colombia, política de seguridad y defensa, política pública, continuidad y cambio.

SECURITY AND DEFENSE: COMPARED ANALYSIS OF THE POLICIES CREATED BETWEEN 2002 AND 2012

ABSTRACT

The following paper analyzes the Colombian security and defense policies, specifically regarding the changing nature of how the policies were designed between 2002 and 2012. The analysis of the three policies drafted during this time, is focused on the problems that arose (understood as threats) and the solutions (understood as the objectives) that were set by the government.

* Politólogo y Licenciado en Ciencia Política con la Tesis "La estrategia de los Estados de Argentina y de Chile para negociar el límite de Los Hielos Australes de 1990 a 1999" por parte de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Diplomado en Operaciones de Paz y Seguridad Internacional, Diplomado Seguridad y Defensa, ambos en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Diplomado Corresponsal de Defensa, Academia de Guerra del Ejército y Diplomado. La relación chileno-peruana: puntos de encuentro, Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Asesor en el Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Chile. p.rivas.pardo@gmail.com

^o Fecha de recepción: 110712
Fecha de aceptación: 041012

The paper's conclusions show a coherent behavior in terms of security and defense, since the continuity and the changes aim towards maintaining the optimum level of security.

Key words: *Colombia, security and defense policy, public policy, continuation and changes.*

I. Tema, conceptos y enfoque

Entre los temas que presenta la agenda de la seguridad del continente, Colombia cuenta con tres cualidades importantes. Primero, tiene una política de seguridad y defensa enfocada a combatir un conflicto militar armado dentro de sus fronteras. Segundo, el problema no es únicamente militar, se debe sumar el impacto negativo del narcotráfico, el terrorismo y el narcoterrorismo. Tercero, las políticas desarrolladas para enfrentar este problema han tenido una coherencia desde el año 2002.

En razón de esta última cualidad, se define como tema de estudio la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano en el decenio 2002-2012, para así analizar la variabilidad de esta política pública durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe y el actual de Juan Manuel Santos. Para lo cual se ha fijado como pregunta de trabajo: ¿Cuáles son los elementos de cambio que ha tenido la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano entre los años 2002-2012?

El objetivo general del trabajo es analizar la variabilidad que ha tenido la política seleccionada por medio de un método comparado. De este modo, se ha determinado como objetivos específicos: (1) estudiar las tres políticas de seguridad y defensa que corresponden al periodo definido, (2) elaborar un cuadro teórico que dé consistencia a los conceptos de las políticas públicas con el de las políticas de seguridad y defensa, (3) explicar los cambios de la política desde las amenazas y los objetivos de las mismas, (4) describir el contexto en que se iniciaron las políticas y la coyuntura actual.

El periodo seleccionado es el decenio 2002-2012, cubriendo así tres políticas de tres gobiernos. La primera es la Política de Defensa y Seguridad Democrática-PDSD implementada entre el 2002 y 2006 en el primer mandato de Álvaro Uribe, quien ganó en primera vuelta electoral con su alianza Primero Colombia obteniendo en mayo de 2002 un 53% de los votos. Como sucesor de Andrés Pastrana, debió dar continuidad al Plan Colombia, que significó la vuelta de la asistencia política y militar de Estados Unidos.

La segunda es la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática-PCSD con vigencia entre los años 2006 y 2010, desarrollada en el segundo periodo del mismo presidente, quien fue electo, nuevamente en primera vuelta con Primero Colombia, al obtener un 62,3% de los votos.

La tercera es la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad-PISDP” creada por el actual presidente y ex ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, para los años 2010 a 2014, quien ganó las elecciones, como candidato oficialista, en junio de 2010, en segunda vuelta con la alianza Partido Social de Unidad Nacional con un 68% de los votos.

La base conceptual para sustentar el análisis del caso seleccionado corresponde a las definiciones y etapas de las políticas públicas y de las políticas de seguridad y defensa, ayudando así a definir las variables que determinarán el objeto de estudio.

Tomando la primera idea, una política pública debe inspirarse en la creación de una mejor sociedad, en optimizar la calidad de vida de las personas y en lograr el desarrollo-país. Para conseguir lo anterior se crean una serie de planes, procedimientos y acciones, bajo el mando de las secretarías o agencias correspondientes. Entre sus características principales tenemos al gobierno como eje central que conduce y decide las políticas, y a las personas como parte de la discusión y de la rendición de cuenta. Laura Chaqués en su libro “Redes de políticas públicas” hace una descripción de las etapas que las constituyen:

“Identificación del problema por parte del sistema político e inclusión de la agenda gubernamental; formulación de una solución o búsqueda de soluciones para definir el problema, los objetivos a alcanzar y las estrategias posibles a seguir para la consecución de estos; toma de decisión o elección del curso de acción a seguir entre las disponibles; aplicación de la acción o gestión del problema por parte de una administración pública o privada; y evaluación de los resultados una vez que se considera que la acción ha llegado a su fin”¹.

La CEPAL en su documento “Política y políticas públicas” trabaja justamente esta relación, donde el plano político pone el problema en importancia y en trabajo, mientras que las políticas públicas arman una propuesta de solución por medio de etapas similares a las antes expuestas: origen de la política dado por un problema, diseño de la solución, gestión de la solución y evaluación de los logros esperados y obtenidos².

La Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, en una ponencia internacional del entonces su Director, publicada en la revista “Política y Estrategia” señala que una política de seguridad y defensa debe ser vista como una política pública, ya que: “debe proteger a la población, defender los intereses nacionales, salvaguardar la independencia política, la soberanía y la integridad territorial”³.

¹ CHAQUÉS, Laura. “Conceptos y políticas públicas”. En su: *Redes de Políticas Públicas*. Madrid, Siglo XXI editores, 2004, p.2.

² LAHERA, Eugenio. *Política y Políticas Públicas*. En: CEPAL, *Serie políticas sociales N°95*, División de Desarrollo Social, 2004, p.10.

³ ANEPE, Ponencia. *Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de una proceso parti-*

En concordancia con los conceptos anteriores, UNASUR creó el Consejo de Defensa Suramericano, el cual define entre sus prioridades: tener una visión conjunta, intercambio de información en cuanto a los riesgos y amenazas que enfrenta la región, fomentar la industria en Defensa entre los países, profundizar los temas humanitarios y de Operaciones de Paz e incorporar la mirada de género en los temas de Defensa⁴.

Lo anterior implica la construcción de una matriz homogénea en el ámbito supranacional, que sustenta la idea de comprender la seguridad y defensa como una parte íntegra del debate público y de los procedimientos propios de las políticas públicas. Sumada la intención de generar una identidad propia.

Por su parte, la seguridad y defensa como disciplina académica estudia la realidad para proponer una política, ya sea para establecer amenazas hipotéticas, donde el Estado debe estar preparado para enfrentarlas, o amenazas manifiestas, las cuales son reales y deben ser solucionadas.

Relacionándolas con las políticas públicas, el análisis se puede dividir en dos partes macro: las “amenazas y objetivo” en relación al “problema y diseño” y las “estrategias y efectos” en relación a la “implementación y evaluación”. Para este artículo, el objeto de estudio se encasilla en la primera relación, específicamente: si la primera etapa de las políticas públicas es el problema, para el caso estudiado, son las amenazas. Luego tenemos el diseño de solución, donde se traza explícitamente el objetivo y caminos como solución del problema (nivel primario de la defensa).

El enfoque se da por la variable dependiente, definida como: la política de seguridad y defensa de Colombia entre los años 2002 y 2012. Por su parte, las variables independientes son: (1) el origen o problema de la política, entendida como las amenazas definidas por las políticas; (2) el diseño de la política, limitada a los objetivos que se persiguen con la política. A modo de contexto, se incluye como variable interviniente: el contexto anterior a las políticas estudiadas y datos del conflicto junto con la coyuntura actual, expuestas separadamente.

Ahondando en la composición y sustentación de las variables, se afirman dos ideas. La primera, es que la variable dependiente se presenta como un tema novedoso de estudio, ya que tras hacer la revisión bibliográfica se observó que la mayoría de las publicaciones sobre la seguridad en Colombia tratan el tema desde la naturaleza misma del conflicto, analizando implícitamente la política de seguridad; sin embargo, no hay muchas que lo hagan explícitamente, menos aún, en una cadena de tiempo como aquí se presenta.

cipativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbre, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración. *Revista Política y Estrategia*, Santiago (100), 2005, p.172.

⁴ UNASUR. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.unasurcds.org

La segunda, y a causa de lo anterior, es la revisión de la “coherencia” de las políticas, lo que significa haber observado y analizado tanto los cambios como la continuidad, usando como variables explicativas las “amenazas” y los “objetivos” de las tres políticas escogidas.

La variable interviniente cumple la función de contextualizar la situación en que se crearon las políticas, logrando tener más y mejor capacidad explicativa del tema central del artículo. Como resumen del método de enfoque se expone el siguiente recuadro:

ENFOQUE METODOLÓGICO		
Política	Variables Independientes	Variable Dependiente
PDSO 2002-2006	Amenazas a la seguridad (expresado como tema de seguridad) u Origen (expresado como política pública)	Cambios en la política de seguridad y defensa de Colombia entre los años 2002 y 2012.
PCSD 2006-2010		
PISDP 2010-2014		
PDSO 2002-2006	Objetivos de las políticas (expresado como tema de seguridad) o Diseño (expresado como política pública)	
PCSD 2006-2010		
PISDP 2010-2014		
Variable Interviniente Contexto anterior a las políticas; datos del conflicto y coyuntura actual.		

(Fuente: creación propia del autor)

La información fue obtenida de las tres políticas elaboradas por el gobierno colombiano para el periodo definido: la Política de Seguridad y Defensa Democrática, 2002-2006 la Política de Consolidación de la Defensa Democrática, 2006-2010, y la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2010-2014⁵. En virtud de lo recién descrito, se ocuparon fuentes primarias como columna central para el estudio, complementado con artículos y libros que trabajan el tema.

Fortuitamente, en el momento en que se desarrolla la edición de este artículo, se ha publicado oficialmente el diálogo sostenido entre el gobierno colombiano y las FARC, en el cual Cuba y Noruega participan como garantes, mientras que Chile junto a Venezuela como acompañantes. En palabras del presidente Santos:

⁵ No existe entre los documentos una única información sobre la duración de las políticas, por lo que se usó la periodización expuesta por la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

“Ojalá que podamos llegar a ese sueño que tenemos todos los colombianos, porque llevamos casi 50 años en esta guerra que tanto dolor y tanta violencia nos ha causado (...) Siempre todas las guerras terminan con un tipo de acuerdos, de diálogos y por eso queremos ponerle fin a este conflicto a través de un acuerdo y de un diálogo sin que volvamos a repetir los errores del pasado”⁶.

Entonces, la contingencia mencionada es incorporada a este artículo a modo de antecedente complementario, con el fin de mejorar el análisis de las políticas de seguridad y defensa, ya que sin esto, se pierde una valiosa capacidad explicativa de la continuidad y los cambios del tema en estudio, según el avance de los logros.

II. Análisis de las políticas de seguridad y defensa

1. Contexto anterior a las políticas

El libro “Amenazas globales”, de Julio Arellano⁷, coloca a Colombia como caso de estudio del terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado, ayudando de esta manera a la comprensión del conflicto. Para lo anterior, hace una revisión de la herencia de la violencia en ese país, mencionando lo que en la historiografía colombiana se conoce como el “bogotazo” de 1948, ocasión en que se da muerte al candidato liberal Jorge Gaitán, justo cuando en la capital colombiana se daba creación a la OEA. Tal asesinato abrió el periodo conocido como “la violencia” que duró hasta los años 50, siendo la antesala de la formación de los grupos armados que perviven hasta hoy, ya que la solución política a las diferencias internas se manifestó por el camino armado, incubando así las guerrillas marxista-leninistas. En palabras del autor:

“Los hitos más relevantes (en esa época) fueron la promulgación en 1960 de la República Independiente de Marquetalia por parte de las recién creadas FARC; el surgimiento del Ejército de Liberación Nacional, ELN, el 7 de enero de 1965, a través de un ataque en que dieron muerte a cinco agentes de Policía rural; y el nacimiento del Ejército Popular de Liberación EPL en 1966”⁸.

Álvaro Valencia, citado por el mismo autor, señala que entre los años 1965 y 1982 se vivió un periodo de gestación y lucha por parte de las guerrillas, pero luego de ello, y hasta los días de hoy, se abrió una etapa donde estos grupos ocupan su organización militarizada para el narcotráfico y el terrorismo⁹.

⁶ COLOMBIA. Presidencia. Ojalá podamos llegar a ese sueño de paz que tenemos todos los colombianos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>

⁷ ARELLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006.

⁸ Ídem, p.180.

⁹ VALENCIA, Álvaro. Testimonio de una época. Bogotá, Editorial Planeta, 1992, pp.230-231. Citado en ARE-

Entre los muchos antecedentes que hay previo a las políticas trabajadas en este artículo, se pueden mencionar las siguientes como muestra de aquella realidad: el asesinato del ministro de Justicia, Lara Bonilla, en 1984; la toma del Palacio de Justicia en 1985; la colocación de Colombia como el mayor productor de cocaína del mundo a partir de 1986; el atentado en el edificio de la DEA de 1989 por parte del cartel de Medellín, el cual era liderado por Pablo Escobar, muerto en 1993; la denominada “narco-democracia” en 1994, momento en que se comprobó que Ernesto Samper salió electo presidente con dineros del narcotráfico, retirando Estados Unidos su apoyo político y militar; la creación de las Autodefensa Unidas de Colombia en 1996; la Presidencia de Andrés Pastrana entre los años 1998 y 2002, quien abrió el diálogo con las FARC en 1999, el cual terminó de mala manera en el 2002, a causa de las altas exigencias de la guerrilla y al aumento del poder de fuego de estas¹⁰.

En síntesis, el escenario en que se iniciaron las políticas de seguridad y defensa, el año 2002, era muy adverso para el Ejecutivo. Bajo la lógica de seguridad era muy difícil sostener una política a pesar de la asistencia de Estados Unidos por medio del Plan Colombia. El problema en detalle, era que el monopolio de la fuerza no era ejercido y tanto militar como policialmente no existía la capacidad de detener la amenaza. Como referencia tenemos la siguiente cita:

“El estamento militar, operando bajo la lógica de la doctrina de seguridad nacional –de inspiración estadounidense– en la que el enemigo principal es la insurgencia armada de izquierda, como brazo armado del comunismo internacional no identifica a la narcocriminalidad organizada como un asunto prioritario de seguridad nacional a pesar del enorme grado de violencia social e inestabilidad política que ella genera (...) Ante la definición estatal de dicho fenómeno (narcotráfico) como asunto de seguridad nacional, no le otorgan suficiente respaldo, credibilidad y legitimidad a la política pública contra el crimen organizado vinculado a las drogas psicoactivas”¹¹.

Con esta cita, fechada en 1998, se observa que a pesar de que la realidad indicaba que los grupos armados usaban el narcotráfico como medio para financiarse, la clase política no fue capaz de responder a la altura, es decir, la realidad superó la capacidad política. En consecuencia, no hubo una correcta definición del problema haciendo imposible diseñar e implementar una política capaz de solucionar el conflicto.

LLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006, p.180.

¹⁰ ARELLANO, julio. Ob.cit., pp.182-185.

¹¹ TOKATLIAN, Juan Gabriel. Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia. Revista FASOC (Año 13, n°2) abril-junio, 1998, p.43.

Bajo la lógica de una política pública hubo un círculo vicioso, iniciado por la incapacidad de solucionar un problema por parte de la clase política, sumados los fuertes y renombrados casos de corrupción, como la mencionada “narco-democracia” y los presuntos lazos entre bancadas del Congreso con paramilitares y guerrilleros. Por lo cual, y junto con no poder solucionar los problemas, la clase política se veía con falta de apoyo y confianza, limitando aún más la solución del problema. Complementando la idea:

“Para el caso de Colombia en particular, vemos las siguientes modalidades de corrupción sectorial: exigencia de dinero o bienes a ciudadanos, comerciantes o delincuentes; maltrato verbal o físico; negligencia en el ejercicio de las responsabilidades; participación en delitos contra la propiedad como hurto menor, hurto de vivienda, hurto de automotores, atraco bancario; participación en delitos mayores como fuga de retenidos, homicidio, secuestro y extorsión; vinculación a grupos al margen de la ley como organizaciones guerrilleras, paramilitares o de narcotraficantes”¹².

Los años anteriores a la llegada de Álvaro Uribe se marcaron por el aumento de la violencia, la gran capacidad de fuego de las guerrillas, ser los mayores productores de cocaína a nivel mundial, un descontrol gubernamental frente al problema y que el diálogo como alternativa ya no era viable. La Colombia de aquel entonces estaba casi sobrepasada por la guerrilla, la comunicación entre las partes estaba rota, había una falta de credibilidad en las instituciones políticas y partidarias, la economía estaba en recesión, la sociedad se miraba a sí misma negativamente y se encontraba armada para protegerse, faltaba democracia y estado de derecho¹³.

Sustentando lo anterior vemos que el poder de las guerrillas y en especial de las FARC era muy alto: “en el año 2002, el Estado colombiano enfrentaba niveles preocupantes de amenaza a la institucionalidad democrática. En algunas regiones del país los Grupos Armados Ilegales-GAI, ejercían una presencia activa mediante el uso indiscriminado del terror”¹⁴. Sin embargo, y un hecho de no mucha relación con Colombia, marcó un cambio en cómo definir el problema, sistematizando con datos el conflicto, creando políticas acorde al problema real, es decir, se cambió la manera de mirar el conflicto y sus actores:

¹² URUEÑA, Nubia. La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia. SAPOZNIKOV y CARRILLO (editores) Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Universidad de Alcalá. España, 2000.

¹³ VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Bogotá, Editorial La Carreta Política, 2010, p.193.

¹⁴ RENTERÍA, Carolina. Estado comunitario: desarrollo para todos. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205) abril de 2008, p. 07.

“Andrés Pastrana sostuvo públicamente que las FARC no eran una organización dedicada al narcotráfico. Los Estados Unidos habían dejado a criterio político del presidente colombiano lo relacionado con la clasificación de las FARC y su conexión con las drogas (...) Sin embargo, a partir del 11 de septiembre, cuando el terrorismo desplazó al narcotráfico como el enemigo número uno de los Estados Unidos, habría sido demasiado que los Estados Unidos ignoraran el carácter terrorista de estas organizaciones y que los colombianos le pidieran a los Estados Unidos hacerlo”¹⁵.

El cambio de mirada sobre las FARC, principal retador del gobierno colombiano, dio un giro muy amplio en lo conceptual. Entonces el contexto inicial en que se han desarrollado las políticas seleccionadas se caracterizó por producirse un cambio paradigmático de cómo ver la realidad.

Los antecedentes expuestos arrojan dos cualidades importantes del contexto aquí trabajado. Primero, no fue hasta después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas que Estado Unidos se preocupa de Colombia no solo como un asunto de drogas, sino también suma la clasificación de presencia de terroristas. La segunda dice relación con la llegada a Álvaro Uribe, quien reconoció a las FARC como principal enemigo, llevando a la creación de un discurso de combate frente a las amenazas existentes, dejando de lado el diálogo entre las partes y la débil respuesta militar antes dada.

2. Amenazas a la seguridad

En el documento de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006)¹⁶, se definen como principales actores de las amenazas a las “organizaciones armadas ilegales y narcotraficantes”¹⁷. Bajo esa clasificación se encuentran las FARC, el ELN, los paramilitares y las bandas de narcotraficantes. Luego se exponen las amenazas de manera temática: “el terrorismo, el negocio de las drogas ilícitas, las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro con extorsión y el homicidio”¹⁸.

El terrorismo se mantiene, según el documento, debido a las organizaciones armadas ilegales, las que actúan en contra de civiles, militares, políticos y la infraestructura pública y privada. Esta amenaza ha implicado, entre otras consecuencias, el desplazamiento forzoso de la población civil, sobre todo la campesina.

¹⁵ DEMAREST, Geoff. Terrorismo en Colombia. Revista Military Review (n°1), enero-febrero, 2002, p.29.

¹⁶ Información parafraseada de: RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org

¹⁷ RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org, pp.09.

¹⁸ *Ibid.*, p.15.

Para el negocio de las drogas ilícitas, el documento resalta como foco de atención el ciclo de la droga, implicando su cultivo, el procesamiento, la exportación y la distribución, teniendo como efecto colateral el lavado de dinero. Como consecuencia, este proceso lleva a la pérdida de la armonía social, la normal institucionalidad, el quiebre del sistema judicial, crea oportunidades de corrupción, como sucedió con los famosos “narco-parlamentarios”. Otra consecuencia negativa del cultivo es la destrucción del ecosistema nativo.

El tráfico de armas, municiones y explosivos consta de una dinámica de trueque; dar droga por armamento con municiones. Lo anterior crea un círculo vicioso; mantener un sistema corrupto de armamento sostenido por la droga que luego será vendida, y a su vez, los narcotraficantes reciben armas para proteger militarmente sus cultivos, deteniendo así la acción del Estado. El origen de las armas, para ese entonces, era principalmente de Centroamérica, Europa Oriental y de Oriente Medio.

Las últimas dos amenazas, el secuestro y extorsión y el homicidio, tienen como denominador común su acción en contra de civiles principalmente. La primera tiene como misión generar ingresos a las organizaciones armadas ilegales, debido a la paga del rescate, provocando un alto impacto de inseguridad en percepción de las personas. Los homicidios, si bien han bajado, el documento lo clasifica como un desbordamiento epidémico que ha llegado a ser de las más altas del mundo.

Tras cumplirse el primer periodo de Uribe e iniciarse el segundo, se confeccionó la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010)¹⁹. Como antesala, el documento se define como continuación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, pero al cambiar el escenario de la seguridad, se debió reorientar la política. Si en la Política de Defensa y Seguridad Democrática los problemas de la seguridad se expresaban principal y explícitamente en asuntos temáticos, tras cuatro años de implementación la amenaza centró su gravedad en quienes cometen los actos.

Los primeros en ser mencionados son las FARC y el ELN, luego aparecen las bandas criminales-BACRIM (herederas del paramilitarismo) y los narcotraficantes. En cita del documento: “La primera y más importante amenaza la constituyen los grupos armados ilegales-GAI, en particular las FARC y el ELN, los cuales a pesar de su indudable debilitamiento, persisten en su intención de enfrentar al Estado, retar su autoridad en algunas zonas del país y atentar contra los ciudadanos”²⁰.

¹⁹ Información parafraseada de: RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org

²⁰ RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org, p. 23.

Ahondando en el documento, las FARC pasaron de una presencia y fuerza militar muy alta y de gran capacidad que, inclusive, ponía en jaque la presencia institucional del gobierno, a una guerra de posiciones o comúnmente conocido como guerra de guerrillas, en desmedro de una guerra de movimientos. El ELN inició en diciembre del año 2005 un proceso de desmovilización y acogimiento del beneficio de ese programa. A su vez, las Autodefensas Unidas de Colombia-AUC en el año 2006 desmovilizaron a 32.000 de sus integrantes, siendo un gran logro para el gobierno.

Cabe destacar que el surgimiento de las Bandas Criminales se ha producido como consecuencia de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia. Su modo de operar es por medio de carteles, del secuestro con extorsión y de la conocida delincuencia común.

Finalmente, la actual Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014)²¹, en la presentación de su documento, señala claramente que sus amenazas son: “las FARC y ELN, las BACRIM, las Milicias y redes, los Criminales, la Delincuencia común y el crimen organizado”²² formando una clara definición de las amenazas por medio de los actores, manteniendo así el criterio de la política pasada y alejándose de la clasificación temática.

Las FARC han continuado con su estrategia de guerra de guerrillas, evitando así el choque con la Fuerza Pública, siguen manteniendo el uso de minas antipersonales y actos terroristas. El número de sus fuerzas han bajado a la mitad de lo que eran en el año 2002. La captura y muerte de líderes les ha creado problemas de liderazgo interno y han recurrido a grupos de narcotraficantes para poder sustentar su sobrevivencia.

En tanto, el ELN ha bajado su poder de amenaza, debido a la desarticulación de su estructura organizacional interna y la baja en el número de combatientes. Esto ha llevado al ELN a mantener alianzas con terroristas, narcotraficantes y organizaciones criminales que le han permitido mantenerse en el circuito de la droga y terrorismo.

Se mantiene el efecto no deseado de las Bandas Criminales, las que nacen como consecuencia de la desmovilización de los paramilitares y de las Autodefensas Unidas de Colombia. Su principal modo de operar es por medio de la extorsión, de la amenaza, de la intimidación, el tráfico de droga a pequeña escala, el robo, la explotación de minerales y la búsqueda de control territorial, sobre todo a nivel urbano, catalizando así el mercado del narcotráfico.

²¹ Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.mindefensa.gov.co

²² *Ibid.*, p.19.

Para explicar la distribución territorial de la seguridad, el gobierno colombiano ha definido tres tipos de zonas geográficas en cuanto a municipios; zonas rojas donde los enemigos son las FARC, ELN, BACRIM y narcotráfico. Zonas amarillas donde las amenazas son el narcotráfico, milicias y redes criminales, y las zonas verdes que tienen la delincuencia común, terrorismo y narcotráfico.

A modo de conclusión parcial, la variabilidad de las amenazas según el actor presenta una continuidad en la clasificación genérica: Organizaciones Armadas Ilegales-OAI, Grupos Armados Ilegales-GAI y Grupos Armados al Margen de la Ley-GAML, pero el cambio de los nombres indica una variación de los actores que las componen, por ejemplo; las FARC y el ELN están presentes en las tres políticas, pero a causa de la desmovilización de los paramilitares, surgieron las Bandas Criminales, aumentando la delincuencia común, cayendo el centro de gravedad en tal punto.

Para las amenazas como tema, observamos que esta clasificación pierde fuerza en la medida que avanzan las políticas. En la primera están mencionadas explícitamente y son el foco central del problema, por lo cual lo que se ataca (conceptualmente) son las acciones. En las otras dos, el énfasis se coloca en los sujetos creadores de la inseguridad, es decir, se pasa de una visualización de las acciones a los actores. Para graficar de mejor manera lo expuesto se presenta el siguiente recuadro:

AMENAZAS		
Política	Amenazas según actor	Amenazas según temas
PDSD	Organizaciones armadas ilegales y narcotraficantes: FARC, ELN, paramilitares y narcotraficantes.	Terrorismo, drogas ilícitas, finanzas ilícitas, tráfico de armas, municiones y explosivos, secuestros con extorsión y homicidio.
PCSD	Grupos armados ilegales y narcotraficantes: FARC, ELN, BACRIM y narcotraficantes.	Terrorismo, narcotráfico, hurto, secuestro, homicidio.
PISDP	Grupos armados al margen de la ley: FARC, ELN, BACRIM, milicias y redes, criminales, delincuencia y crimen organizado.	Terrorismo, narcotráfico, crimen, extorsión, intimidación, robo.

(Fuente: creación propia del autor)

3. Objetivos de las políticas

Comenzando con la Política de Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006)²³, en su documento se explicita que: “El objetivo general es reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común”²⁴.

Tras la cita vemos que se expresa, como partes constituyentes del objetivo, la proyección de los derechos de todos los ciudadanos sin condicionamientos, al contrario, con una visión totalmente inclusiva. La protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas en el sentido de permitir la libre expresión. La solidaridad y cooperación de toda ciudadanía en defensa de los valores democráticos, que implica la participación de estos en el conflicto.

Los objetivos estratégicos de la política son cinco. Primero; “consolidar el control estatal del territorio” dado por la presencia de la Fuerza Pública y del sistema de justicia en todos los municipios. Segundo; “protección de la población” desarticulando las organizaciones terroristas, reducción de las amenazas antes mencionadas y la reincorporación a la sociedad de los ex guerrilleros. Tercero; “eliminación del comercio de drogas ilícitas de Colombia” enfocado a la vigilancia del tráfico, de la erradicación de cultivos y la desarticulación de equipos narcotraficantes. Cuarto; “mantenimiento de una capacidad disuasiva” protección de las fronteras. Quinto; “eficiencia, transparencia y rendición de cuenta” buena administración, ahorro y uso de los recursos”.

Por su parte, la Política de Consolidación de Seguridad Democrática (2006-2010)²⁵ sostiene: “(el gobierno nacional definió) como objetivo general de la Seguridad Democrática, el de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. Como respuesta al cambio de contexto de seguridad, el Ministerio de Defensa Nacional desarrolló este objetivo a partir del diseño de nuevas estrategias”²⁶.

Asimismo, la Política de Consolidación de Seguridad Democrática señala también objetivos estratégicos en su política. Primero; consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Segundo;

²³ Información parafraseada de: RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org

²⁴ *Ibid.*, p.12.

²⁵ Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007. Disponible en: www.mindefensa.gov.co.

²⁶ RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org, p.10.

proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. Tercero; elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia. Cuarto; mantener una Fuerza Pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. Quinto; mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

Ahondando en la consolidación del control territorial y el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el territorio nacional, vemos que: “el Estado deberá pasar de la etapa de control territorial a una consolidación del control del territorio (...) el Estado puede hacer prevalecer el orden jurídico y permite que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente”, se destaca la Doctrina de Acción Integral: Defensa + Desarrollo²⁷ con lo que se marca fuertemente la idea que la seguridad no es un fin en sí mismo, sino que es parte del fin, que según la política es el “desarrollo para todos”.

La Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (2010-2014)²⁸ sostiene como “Objetivo Nacional: alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. Propósito superior: Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas²⁹”.

Los objetivos sectoriales de la política son: Primero, “llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos” donde el sector defensa deberá trabajar en erradicar los cultivos y fortalecer las capacidades de interdicción. Segundo, “desarticular los Grupos Armados al Margen de la Ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación”, la acción de la fuerza pública concentra la misión de acabar con la violencia generada. Tercero, “crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana” para lo cual debe controlar policialmente el territorio, desarticular las organizaciones delincuenciales y fortalecer la investigación. Cuarto, “avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable” incrementando la cooperación de Colombia, implementando la ciberseguridad y ciberdefensa, y teniendo una defensa flexible e interoperable. Quinto, “contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes” promulgando una ley, creando una instancia sectorial, estabilizando y asegurando las aéreas afectadas. Sexto; “fortalecer

²⁷ *Ibid.*, pp.31-37.

²⁸ Información parafraseada de: COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.mindefensa.gov.co p.19.

²⁹ *Ibid.*, p.31.

la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional” por medio de la modernización sectorial, impulsar proyectos de ciencia, promover la defensa a nivel empresarial.

En vista de los antecedentes expuestos, vemos que los objetivos principales de las políticas manifiestan como continuidad el “estado de derecho” en las dos primeras políticas, mientras que en la última se produce el cambio, definiendo como objetivo principal la “prosperidad y progreso” deduciéndose un avance en la seguridad, ya que se transita del logro del escenario de paz a un control efectivo, que luego se abre a un escenario de progreso.

De los objetivos secundarios se vislumbra una coherencia casi total, sucede que los criterios se repiten casi con la misma redacción; por ejemplo, el control estatal del territorio, protección de la población, levantar barreras al negocio de la droga, etc. El cambio se observa en la última política donde los actores armados se presentan con menos poder de fuego, por lo que las Fuerzas Armadas deben también tener una capacidad reacción en caso de desastre natural y agresión externa. Para mejor síntesis de los datos ver recuadro expuesto a continuación:

OBJETIVOS		
Política	Objetivos principales	Objetivos secundarios
PDSD	Reforzar y garantizar el Estado de Derecho... fortalecimiento de la autoridad democrática (control).	Control estatal del territorio, protección de la población, eliminación del comercio de drogas, capacidad disuasiva, rendición de cuenta.
PCSD	Reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio (consolidación).	Control territorial, protección de la población, elevar los costos del negocio de la droga, fuerza pública eficiente, bajar los niveles de delincuencia.
PISDP	Seguridad óptima para garantizar la prosperidad democrática y el progreso.	Llevar a un mínimo histórico la droga, desarticular la GAML, crear convivencia, fuerza disuasiva creíble, responder a desastres naturales, fortalecer la seguridad y defensa.

(Fuente: creación propia del autor)

4. Otros antecedentes y coyuntura actual

En la primera parte de este artículo se mencionó la reconceptualización del conflicto como génesis de las políticas estudiadas a partir del ataque a Torres Gemelas. Tal situación se tradujo en el cambio liderado por el Álvaro Uribe del cómo enfrentar la situación interna:

“Se señala como decisivos en los éxitos alcanzados por la Política de Defensa y Seguridad Democrática de la primera administración de Uribe, el haber trascendido el enfoque de la llamada doctrina de “seguridad nacional”, centrada en la protección del Estado, por el revolucionario enfoque para el país de la seguridad democrática dirigida a la protección de la vida y bienes de los ciudadanos”³⁰.

La ampliación del conflicto al incluir a las personas en el mismo y no poner al Estado como núcleo de esto, terminó por sobreponer la idea de que las amenazas se categorizaran principalmente por actor, es decir, no se cayó en la división de guerrilleros y narcotraficantes, sino que todos como grupos armados ilegales. Como parte de los logros de las políticas se coloca el siguiente recuadro:

CUADRO ESTADÍSTICO DEL CONFLICTO							
Indicador	2002	2006	2010	Indicador	2002	2006	2010
Homicidios	28.837	17.479	15.459	Secuestros con extorsión	1.782	290	188
Víctimas de homicidios colectivos	680	193	184	Actos de terrorismo	1.645	646	471
Secuestros	2.883	687	282	Acciones armadas	357	167	128

(Fuente: creación propia del autor. Datos: Logros de la PISDP)

Si bien las cifras en los años señalados son muy auspicias en relación que todos los números disminuyen significativamente, no se debe perder de vista que todos ellos son datos que atañen a personas víctimas de un conflicto armado, que bajo la óptica humanitaria sigue siendo un gran desastre humano, por ser baja la valoración de la vida humana.

Otro aspecto importante en el desarrollo de las políticas de seguridad y defensa es la visión holística de los objetivos del conflicto, ya que a medida que se iban consolidando, los miramientos iban aumentando. A modo de ejemplo vemos que el gobierno colombiano encuadró a la “Política de Consolidación de Seguridad y Defensa” (2006-2010) como parte del plan nacional “Estado comunitario: desarrollo para todos” y a la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” (2010-2014) como la parte coercitiva del “Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos” dando una mirada completa del accionar militar.

³⁰ NOVOA, Laureano. Estrategia Nacional de seguridad política de Defensa y Seguridad Democrática. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 202) julio de 2007, pp.14-15.

Tal visión se concretó en un mejoramiento de los datos económicos de Colombia como se muestra en el siguiente recuadro:

CUADRO ESTADÍSTICO MACROECONÓMICO						
Indicador	2002	2004	2006	2008	2010	2011
PIB p/p (miles de dólares)	6,1	6,8	7,9	7,9	9,4	10,1
PIB crecimiento %	2,5	4,7	6,7	6,7	4	5,9

(Fuente: creación propia del autor. Datos: Banco Mundial)

Al ver los datos expuestos queda claro que la economía colombiana ha crecido firmemente, inclusive en los años de recesión mundial, demostrando la solidez de sus instituciones, asunto que antes no era posible percibir. Como referencia de la relación entre seguridad y desarrollo tenemos: “si bien el buen desempeño de la economía ha sido el resultado de buenas políticas económicas, los avances en seguridad y gobernabilidad se han traducido en una mayor confianza por parte de los agentes económicos, nacionales e internacionales”³¹.

En síntesis, el cambio de la realidad colombiana se produjo por una correcta apreciación del problema, para luego tener un escenario no solo de estabilidad, sino también de prosperidad.

Por otra parte, la coyuntura actual demuestra una ampliación de las herramientas para enfrentar el conflicto, por un lado se mantiene el actuar coercitivo de la Fuerza Pública, y por otro, se incorporaron nuevas “conversaciones exploratorias” con las FARC. La noticia de estas conversaciones fue publicada a finales de agosto, conociéndose así la instalación de una mesa de negociación entre las partes. En comunicado oficial, el gobierno anunció:

“Primero, vamos a aprender de los errores del pasado para no repetirlos. Segundo, cualquier proceso tiene que llevar al fin del conflicto, no a su prolongación. Tercero, se mantendrán las operaciones y la presencia militar sobre cada centímetro del territorio nacional”³².

Tras lo anterior, se difundió la firma del documento el que se titula: “Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”³³, resumiendo el contenido de sus puntos; primero, las conversaciones deben ser directas e ininterrumpidas; segundo, la mesa de conversaciones

³¹ VILLEGAS, Luis. Seguridad en Colombia: clave para el desarrollo. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205), abril 2007, pp. 35 y 38.

³² COLOMBIA. Presidencia. Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>

³³ SCIENCESPO. Negociación de Paz de Colombia. Observatorio de política Latinoamérica y el Caribe, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: www.opalc.org

estará en La Habana (la principal) y otra en Oslo, pudiendo ser también en otros países; tercero, garantizar la efectividad del proceso y cumplimiento de los objetivos; cuarto, desarrollar las conversaciones con el apoyo de los gobiernos de Cuba y Noruega como garantes y los gobiernos de Venezuela y Chile como acompañantes; quinto, proposición de una agenda: política de desarrollo agrario integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas, implementación, verificación y refrendación; sexto, especificación de las reglas de funcionamiento.

Este documento es el resultado del trabajo hecho entre febrero y agosto de este año, teniendo a Cuba y Noruega como garantes y a Venezuela como acompañante y facilitador logístico.

La decisión de hacer esta instancia de diálogo no puede ser interpretada como una contradicción con lo hecho antes, tanto por el gobierno del presidente Santos como del ex presidente Uribe, sino que, como la incorporación de otra herramienta, o estrategia, para conseguir el objetivo político final: el fin del conflicto.

Así también en este diálogo el gobierno tiene la ventaja militar, ya que tiene un fuerte presencia de su Fuerza Pública, mientras que las FARC están debilitadas, tanto militar como políticamente, lo que debe interpretarse como consecuencia de diez años de una política de seguridad y defensa “coherente”. Otro punto importante es que lo coercitivo no se detiene ni se congela, ya que las conversaciones exploratorias siguen en un carril paralelo a lo que es el enfrentamiento, es decir, no hay una tregua, no hay un cese del fuego, no hay una zona de despeje, como ocurrió en versiones anteriores a estas conversaciones.

III. Conclusiones

Llegando al final de este documento se formulan dos afirmaciones tras analizar los antecedentes expuestos en relación a los gobiernos colombianos. Primero, las elecciones presidenciales muestran porcentajes que claramente dan una aprobación a la gestión del conflicto, en relación al triunfo del oficialismo con altos niveles, algo muy poco común en América del Sur. Segundo, hay una buena continuación en publicar, difundir y transparentar las políticas de seguridad y defensa, sobre todo al darle una cadencia de tiempo homologada a los periodos presidenciales.

Sobre el caso en estudio y la positiva evolución del conflicto, las políticas estudiadas pueden ser modelos (total o parcialmente) para lo que ocurre actualmente en México y Centroamérica, sobre todo por dar una mirada holística a la solución del conflicto. Para América del Sur, y en especial UNASUR, lo visto en

el artículo muestra una manera para que los países de la región puedan generar criterios, procedimientos y estándares comunes para problemas que atañen a todos.

A pesar de lo anterior no se debe perder de vista que el problema a futuro, a medida que desaparezcan los actores que generen las amenazas, la amenaza no necesariamente desaparecerá, ya que el espacio dejado puede ser ocupado. Sumado a lo anterior, es la delincuencia común lo que podría ganar más espacio.

Por último y frente a la pregunta de trabajo: ¿Cuáles son los elementos de cambio que ha tenido la política de seguridad y defensa del gobierno colombiano entre los años 2002-2012? se concluye que:

1. Sobre las amenazas (o problemas), el cambio más importante se da al centrar el asunto en los actores más que en los temas, mejorándose sustancialmente la definición del problema, posibilitando así una mejor gestión de la solución.
Por otra parte, se ve como continuidad la clasificación genérica, que incluso no distingue a las amenazas del tipo militar (FARC y ELN) con las del tipo delincuenciales (BACRIM, crimen organizado) a causa del límite permeable que tienen estos grupos por la producción de cocaína.
2. Sobre los objetivos (o diseño) de las políticas, se aprecia una mayor continuidad en los secundarios, orientándose a mantener las capacidades militares de manera útil para hacer frente a las amenazas. Tan solo se incluye la capacidad disuasiva que debe tener con sus vecinos.
Los objetivos principales cambian en su concepción en la última política, al orientarse a la prosperidad. Lo anterior, en razón de que el control ha mejorado y suplantado o desafiado al Estado en Colombia es cada vez más difícil. Como se dijo anteriormente, se pasa de controlar y consolidar el Estado de Derecho a un escenario de progreso.
3. Un cambio importante es la incorporación de la visión holística de la solución del problema, al tener políticas de seguridad y defensa dentro de una política mayor: “Estado comunitario: desarrollo para todos” y “Plan Nacional de Desarrollo: prosperidad para todos” respectivamente. En pocas palabras, una solución coercitiva aislada no cambia el escenario donde se generan las amenazas, por lo cual se debe promover el desarrollo.
4. Como última idea, se afirma la existencia de una “conducta coherente” en las políticas estudiadas, ya que los cambios y la continuidad de sus elementos se amoldan a un escenario dinámico, sin perder de vista el término del conflicto.

Bibliografía

- ANEPE, Ponencia. Hacia la formulación de una política de defensa nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en un escenario de globalización, incertidumbre, riesgos y amenazas multiformes y en el contexto de esquemas subregionales de integración. *Revista Política y Estrategia*, Santiago (100), 2005, pp. 165-178.
- ARELLANO, Julio. Amenazas globales. Santiago, Centro de Estudios e Investigaciones Militares-CESIM, Ejército de Chile, 2006, 250 p.
- BANCO MUNDIAL. PIB Colombia, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://search.worldbank.org/data>
- CHAQUÉS, Laura. Conceptos y políticas públicas. En su: *Redes de Políticas Públicas*. Madrid, Siglo XXI editores, 2004, 173 p.
- DEMAREST, Geoff. Terrorismo en Colombia. *Revista Military Review* (n°1), enero-febrero, 2002, pp. 28-31.
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.mindefensa.gov.co
- COLOMBIA. Ministerio de Defensa Nacional. Logros de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.mindefensa.gov.co
- COLOMBIA. Presidencia. Ojalá podamos llegar a ese sueño de paz que tenemos todos los colombianos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>
- COLOMBIA. Presidencia. Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: <http://wsp.presidencia.gov.co>
- LAHERA, Eugenio. Política y Políticas Públicas. En: CEPAL, Serie políticas sociales N°95, División de Desarrollo Social, 2004, 32 p.
- NOVOA, Laureano. Estrategia Nacional de seguridad política de Defensa y Seguridad Democrática. *Revista Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 202) julio de 2007, pp.14-25.
- RENTERÍA, Carolina. Estado comunitario: desarrollo para todos. *Revista Fuerzas Armadas*, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205) abril de 2008, pp. 07-17.

- RESDAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, 2003 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org
- RESDAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.resdal.org
- SCIENCESPO. Negociación de Paz de Colombia. Observatorio de política Latinoamérica y el Caribe, 2012 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012]. Disponible en: www.opalc.org
- VARGAS, Alejo. Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano: antecedentes y perspectivas. Bogotá, Editorial La Carreta Política, 2010, 264 p.
- VILLEGAS, Luis. Seguridad en Colombia: clave para el desarrollo. Revista Fuerzas Armadas, Escuela Superior de Guerra de Colombia (Número 205), abril 2007, pp. 36-39.
- UNASUR. Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 2008 [en línea]. [Fecha de consulta 15 de octubre 2012] Disponible en: www.unasurcds.org
- URUEÑA, Nubia. La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia. SAPOZNIKOV y CARRILLO (editores) Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad. Universidad de Alcalá. España, 2000, pp. 263-271.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. Seguridad nacional y drogas ilícitas: ¿un vínculo real o un problema abierto? Una reflexión a partir del caso de Colombia. Revista FASOC (Año 13, nº 2) abril-junio, 1998, pp. 37-46.

CRISIS EN SIRIA: TEORÍA Y PRÁCTICA DE LA INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN LA TRADICIÓN DE LA GUERRA JUSTA[∞]

JUAN F. LOBO FERNÁNDEZ*

“Resguardar los derechos de otros es el fin más noble y bello de un ser humano”.

KAHLIL GIBRAN.

RESUMEN

Luego de analizar la guerra como hecho institucional, y en particular la intervención humanitaria como una forma de Guerra Justa, se estudia la crisis humanitaria actual en Siria, para determinar si una eventual intervención humanitaria sería una Guerra Justa.

Palabras clave: Guerra – Guerra Justa – Intervención humanitaria – Siria

THE SYRIAN CRISIS: THEORY AND PRACTICE OF HUMANITARIAN INTERVENTION WITHIN THE PARAMETERS OF THE JUST WAR

ABSTRACT

After analyzing war as an institutional fact, and particularly humanitarian intervention as a way of Just War, this article studies the current humanitarian crisis in Syria to determine if an eventual humanitarian intervention would be considered as a Just War.

Key words: War – Just War – Humanitarian intervention – Syria

* Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Ayudante Ad-Honorem de las cátedras de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Teoría General del Derecho. La presente investigación corresponde a la tesis del suscrito para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, actualmente en desarrollo bajo la dirección del profesor José Zalaquett Daher, a quien quisiera agradecer por su paciencia y sus invaluable comentarios. Chile. juanfranciscolobo@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 230712
Fecha de aceptación: 041012

I. Introducción

Hace 152 años Francia, Gran Bretaña y Rusia decidieron intervenir militarmente en Siria, entonces provincia del Imperio Turco Otomano, debido a la existencia de graves episodios de violencia de parte de la población musulmana en contra de los cristianos maronitas sirios¹.

A comienzos del año 2011 una nueva crisis humanitaria afecta a Siria, siguiendo el reguero de pólvora de la “primavera árabe” que fue encendido en Túnez y se propagó hacia Egipto y Libia.

Sin embargo, el contexto internacional es muy diferente del que existía en 1860, cuando las intervenciones humanitarias se encontraban en el siglo de su apogeo. Una vez agotado el *momentum* humanitario con la intervención en Libia durante 2011, la comunidad internacional no logra congregarse la suficiente voluntad política como para intervenir en Siria.

El recelo de la comunidad internacional se explica porque una intervención humanitaria es, después de todo, una forma de guerra, y comenzar una guerra requiere en el mundo actual de una seria y profunda deliberación ciudadana.

La presente reflexión busca contribuir a dicha deliberación. En una primera parte teórica se tratará la guerra como hecho institucional, la tradición de la Guerra Justa, el concepto de intervención humanitaria y la incardinación de la intervención humanitaria dentro de la tradición de la Guerra Justa. En una segunda parte práctica se describirá el contexto de la actual crisis en Siria, se aplicarán los criterios de la Guerra Justa y se realizará una evaluación final a modo de conclusión.

II. Teoría de la intervención humanitaria

1. La guerra como hecho institucional

La guerra es endémica en las sociedades humanas; quien pretenda que esta puede ser abolida tiene la carga de la prueba de refutar cientos de miles de años de existencia del ser humano sobre la Tierra, así como la contravención de la realidad actual.

El Comité Internacional de la Cruz Roja, a través de François Bugnion, ha señalado que la guerra es una forma institucionalizada de violencia². Asimismo-

¹ RODOGNO, Davide. The ‘principles of humanity’ and the European powers’ intervention Ottoman Lebanon and Syria in 1860-1861. En: SIMMS, Brendan y TRIM, D.J.B. *Humanitarian Intervention: A History*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 159-183.

² BUGNION, Francois. Guerra justa, Guerra de agresión y derecho internacional humanitario. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 847: 523-546, 2002.

mo, desde la “polemología” o sociología de la guerra, Flabián Nieves afirma que “quien suponga que la guerra es bárbara e inhumana (que es la construcción corriente, de sentido común) elude la evidencia de que es producto y productora de civilización y absolutamente humana”³. En igual sentido, José Ortega y Gasset sentenció: “la guerra no es un instinto, sino un invento. Los animales la desconocen y es pura institución humana, como la ciencia o la administración”⁴.

Por su parte, Michael Walzer, en su texto canónico acerca de la tradición de la Guerra Justa, *Just and Unjust Wars*, describe lo que él denomina la “realidad moral de la guerra”:

“Reiterados a través del tiempo, nuestros argumentos y juicios dan forma a lo que quiero llamar la realidad moral de la guerra; es decir, todas esas experiencias de las cuales es descriptivo el lenguaje moral o dentro de las cuales es empleado necesariamente. (...) Es con la asignación de esos significados como hacemos de la guerra lo que es”⁵.

Solo a partir de esa realidad moral tiene sentido hablar de la guerra en términos valorativos tales como legítima defensa, agresión, masacre, etc., puesto que es esa realidad moral de la guerra la que da forma a la “convención de la guerra”, o el conjunto de todas aquellas normas, costumbres, códigos, preceptos legales y principios que modelan nuestros juicios acerca de la guerra⁶. Para Walzer:

“(...) lo decisivo no es lo que la gente hace, sus movimientos físicos, sino las instituciones, prácticas y convenciones que realizan. De ahí que las condiciones sociales e históricas que ‘modifican’ la guerra no deban ser consideradas como accidentales o externas a la guerra misma, porque la guerra es una creación social. (...) Lo que es guerra y lo que no es guerra es en realidad algo que la gente decide”⁷.

Los movimientos físicos a que se refiere Walzer, que para el ojo descuidado y el análisis despreocupado podrían pasar como actos no diferentes de la cacería, son hechos brutos, es decir, hechos tal y como los presenta el mundo,

³ NIEVAS, Flabián. Sociología de la guerra. Redes.Com [en línea]. No. 5. [Fecha de consulta: 11 de julio 2012]. Disponible en: <<http://www.compoliticas.org/redes/pdf/redes5/3.pdf>>, p. 28.

⁴ FERNÁNDEZ, Domingo. La violencia como discurso: Apuntes para una teoría de la guerra. [en línea] [Fecha de consulta: 11 de julio 2011] Disponible en: <http://acceda.ulpgc.es/bitstream/10553/4046/1/0234349_00006_0023.pdf>, p. 412. Cabe señalar que tanto los chimpancés como las hormigas pueden ejercer un tipo de violencia organizada en contra de los de su propia especie. Véase WATTS DP. Intracommunity coalitionary killing of an adult male chimpancé at Ngogo, Kibal Nacional Park, Uganda. *International Journal of Primatology*, 25(3):507-521, 2004; MOFFETT, Mark. Ants & the art of war. *Sci Am*, 305(6):84-9, 2011.

⁵ WALZER, Michael. *Guerras Justas e Injustas*. Buenos Aires, Goyanarte Editor S.A., 1980, pp. 34-35.

⁶ *Ibid.*, p. 70.

⁷ *Ibid.*, p. 47.

sin intermediación cultural. Sin embargo, según el antropólogo Pierre Clastres la guerra es cualitativamente diferente del hecho bruto de la cacería⁸.

En torno a un hecho bruto un conjunto de personas puede acordar una convención, en virtud de la cual nace una regla constitutiva que le confiere un nuevo estatus a tal hecho bruto. Es gracias a ese estatus que el hecho bruto ya no desempeña (solamente) su función natural, sino que adquiere una nueva función. Cuando esto ocurre, ha surgido según John Searle un hecho institucional, como el dinero o una frontera de piedras entre dos comunidades⁹.

El tránsito desde el hecho bruto al hecho institucional se realiza, según Searle, a través de dos pasos simultáneos. Uno de ellos es un “paso simbolizador”, por cuanto no se puede concebir la nueva función que emana del estatus (y que no es igual a la función natural) sino en virtud de un sistema de símbolos lingüísticos, sean o no palabras, de carácter convencional y público¹⁰. El otro es un “paso deóntico”, en virtud del cual la nueva función no solo debe ser entendida a través de los símbolos lingüísticos, sino que debe ser respetada, ajustándose el comportamiento a lo que la función prescriba (lo que Searle expresa con la fórmula “X cuenta como Y en Z”, donde “cuenta como” quiere decir “cuenta obligatoriamente como”)¹¹.

Pues bien, si la guerra posee una realidad moral, si difiere de la cacería como hecho bruto y si la gente decide lo que es y no es guerra, entonces se puede concluir que la guerra es un hecho institucional, una creación humana cuyas implicancias deónticas serán analizadas por medio del estudio de la tradición de la Guerra Justa.

2. La tradición de la Guerra Justa

La convención de la guerra no es el resultado de un estudio teórico individual y reciente emprendido por un solo autor como Walzer, sino que este académico recoge una tradición de larga data abocada al estudio y la discusión acerca de las condiciones bajo las cuales se justifica recurrir a las armas y las normas sobre conducción de las hostilidades. Alex Bellamy, novísimo representante de la tradición de la Guerra Justa, la define como “una conversación sobre la legitimidad de la guerra que se viene desarrollando desde hace dos mil años”¹².

⁸ CLASTRES, Pierre. *Arqueología de la violencia: la guerra en las sociedades primitivas*. 2ª ed. Buenos Aires, FCE, 2009, p. 22.

⁹ SEARLE, John. *La construcción de la realidad social*. Barcelona, Paidós, 1997, pp. 49-74.

¹⁰ *Ibid.*, p. 82.

¹¹ *Ibid.*, p. 85.

¹² BELLAMY, Alex. *Guerras Justas. De Cicerón a Iraq*. Buenos Aires, FCE, 2009, p. 22.

Este carácter dialéctico de la tradición también es destacado por Charles Reed y David Ryall¹³.

Pues bien, Walzer afirma que la guerra siempre es juzgada dos veces: adjetiva y adverbialmente. El primer juicio se refiere a las causas que justifican el recurso a la fuerza, y se conoce en la tradición de la Guerra Justa como *ius ad bellum*. El segundo dice relación con la conducción de las hostilidades una vez iniciada la guerra, denominado *ius in bello* dentro de la tradición¹⁴. Ambos juicios son independientes entre sí, aunque hay quienes creen que la conducción injusta de las hostilidades puede socavar un recurso justo a la guerra¹⁵.

A lo largo de los siglos múltiples pensadores (tales como Cicerón, San Agustín, Santo Tomás de Aquino y Francisco Vitoria) han abordado el fenómeno de la guerra desde uno o ambos prismas, y sus juicios han quedado plasmados en la forma de requisitos, principios y reglas que habrán de regir el recurso a la guerra y su conducción. Esto no quiere decir que el discurso de la Guerra Justa se vea reducido a un cónclave en el cual una aristocracia doctrinaria debate acerca de la guerra. La lógica de la deliberación privada sobre la guerra que aplicaron los notables de Melos en la Guerra del Peloponeso no es aplicable a la tradición de la Guerra Justa. Como dice Walzer:

“(...) la teoría de la Guerra justa no es solo una discusión sobre la guerra en general; es también el lenguaje ordinario con que discutimos sobre guerras particulares. Es la forma en la que la mayoría de nosotros hablamos cuando nos unimos al debate político sobre si pelear y cómo pelear. Las ideas como autodefensa y agresión, la guerra como un combate entre combatientes, la inmunidad de los no combatientes, la doctrina de la proporcionalidad, las reglas de rendición, los derechos de los prisioneros – son nuestra herencia común, el producto de muchos siglos de discusión acerca de la guerra. La “guerra justa” no es nada más que una versión teórica de todo esto, diseñada para ayudarnos a resolver, o al menos pensar claramente sobre, los problemas de definición y aplicación”¹⁶.

¹³ REED, Charles y RYALL, David (ed.). *The Price of Peace. Just War in the Twenty-First Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 3.

¹⁴ WALZER, Michael, *op. cit.*, p. 43.

¹⁵ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, p. 203. ZALAQUETT, José. *The Legitimacy of Armed Humanitarian Intervention: Basic Concepts*. En: Reunión de Revisión del Consejo Internacional de Política de los Derechos Humanos (marzo de 2001). Estados Unidos, Consejo Internacional de Política de los Derechos Humanos, 2001, p. 9.

¹⁶ WALZER, Michael. *Arguing about war*. New Haven, Yale University Press, 2004, p. x.

3. Concepto de intervención humanitaria

3.1 Definiciones doctrinarias

La guerra está intrínsecamente ligada a la violencia, como se desprende de la definición de Clausewitz: “la guerra es un acto de violencia para obligar al contrario a hacer nuestra voluntad”¹⁷. Dado que para Grocio y Clausewitz la guerra es un duelo¹⁸, se trata de un enfrentamiento entre quienes ejercen la violencia. Sin embargo, ¿qué sucede si la violencia se dirige en contra de quien no está en condiciones de batirse en duelo? ¿Y cómo responde ante tal espectáculo un potencial beligerante legítimo?

La intervención humanitaria es la respuesta que la humanidad ha encontrado para estas interrogantes. Para conceptualizar la intervención humanitaria es conveniente comenzar con una aproximación analítica, es decir, el análisis por separado de las palabras que designan a la institución.

Lassa Oppenheim y sir Hersch Lauterpacht definen la “intervención” como la “interferencia dictatorial (coercitiva) por un Estado en los asuntos de otro Estado con el propósito de mantener o alterar la actual condición de las cosas”¹⁹. La intervención está prohibida en general por el derecho internacional²⁰.

Por otro lado, lo “humanitario” dice relación con la acción encaminada a aliviar el sufrimiento humano²¹, el máximo *desiderátum* de entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones no gubernamentales²².

Ahora bien, una de las excepciones que Oppenheim y Lauterpacht formulan a la regla de la no intervención en los asuntos de un Estado soberano corresponde a la “intervención humanitaria”, y la definen como una “intervención en el interés de la humanidad” ante actos de denegación de los derechos humanos que “remecen la conciencia de la humanidad”²³ (*shock the conscience of mankind*).

José Zalaquett aclara que el género corresponde a la “acción humanitaria”, que comprende tanto la “asistencia humanitaria” no coercitiva como la

¹⁷ CLAUSEWITZ, Carl von. De la Guerra. Traducción de Carlos Fortea. Madrid, La Esfera de los Libros, 2005, p. 17.

¹⁸ GROCIO, Hugo. Del derecho de la Guerra y de la paz. Madrid, Editorial Reus, 1925. Tomo I, p. 45; CLAUSEWITZ, Carl von, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹ OPPENHEIM, Lassa (Hersch Lauterpacht ed.). International Law. A Treatise. 8a ed. Londres, Longmans, 1955. Vol. I, p. 305.

²⁰ *Ibid.*, p. 305.

²¹ KALSHOVEN, Frits y ZEGVELD, Liesbeth. Restricciones en la Conducción de la Guerra. Introducción al Derecho Internacional Humanitario. 3ª ed. Buenos Aires, Latin Gráfica, 2003, p. 12.

²² PUGH, Michael. Peacekeeping and Humanitarian Intervention. En: WHITE, Brian, LITTLE, Richard y SMITH, Michael (ed.). Issues in World Politics. 2a. ed. Hampshire, Palgrave, 2001, p. 114.

²³ OPPENHEIM, Lassa, *op. cit.*, p. 312.

“intervención humanitaria”²⁴. Para este autor la intervención humanitaria *stricto sensu* se refiere a la situación en que un Estado o grupo de Estados ingresa por la fuerza en el territorio de otro Estado en respuesta a violaciones de derechos humanos a gran escala o crímenes de guerra²⁵.

Por su parte, Robert Kolb entiende la intervención humanitaria como:

“el uso de la fuerza para detener u oponerse a violaciones masivas de los derechos humanos más fundamentales (especialmente el asesinato masivo y el genocidio) en un tercer Estado, asumiendo que las víctimas no son nacionales del Estado interventor y que no hay autorización legal por una organización internacional competente, tal como, en particular, las Naciones Unidas mediante el Consejo de Seguridad”²⁶.

3.2 Reformulación: la responsabilidad de proteger

Tras una década de práctica inconsistente de la intervención humanitaria, que culminó con la inoperancia de las Naciones Unidas frente a la crisis en Kosovo, el entonces Secretario General Kofi Annan se dirigió a la Asamblea General, tanto en 1999 como en 2000, para instar a la comunidad internacional a que encontrase un consenso en torno a la intervención humanitaria²⁷.

En respuesta a dicha exhortación el gobierno de Canadá estableció en septiembre de 2000 la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal (ICISS por su sigla en inglés), conformada por expertos de todo el mundo, para producir un informe que abordase la problemática de la intervención humanitaria desde una perspectiva universal y propositiva, para evitar nuevas crisis como la ocurrida en Ruanda en 1994²⁸. El “Informe ICISS” comienza reconociendo que la intervención humanitaria ha sido controversial tanto cuando ha ocurrido, cuanto en los casos en que no ha sucedido²⁹.

No obstante, la Comisión decidió abandonar la denominación “intervención humanitaria”, debido a dos razones. En primer lugar, en sus mesas de trabajo a lo largo del mundo recogió las inquietudes de organizaciones humanitarias celosas del principio humanitario, el que consideran debe permanecer estrictamente no militar. En segundo término, ciertos sectores políticos manifestaron a la Comisión su aprensión con respecto al uso del término “humanitario” como

²⁴ ZALAQUETT, José, *op. cit.*, p. 2.

²⁵ *Ibid.*, p. 4.

²⁶ KOLB, Robert. Note on humanitarian intervention. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 85(849): 119-134, marzo 2003, p. 119.

²⁷ CIISE (Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal). *The Responsibility to Protect*. Ottawa, International Development Research Centre, 2001, p. vii

²⁸ *Ibid.*, p. vii-viii.

²⁹ *Ibid.* p. 1.

una presunción de legitimidad *ex ante* para todo tipo de uso de la fuerza bajo ese título³⁰.

La Comisión no solo abandonó la terminología tradicional, sino que acuñó un nuevo concepto en su informe final de diciembre de 2001: la “responsabilidad de proteger”.

La responsabilidad de proteger reinterpreta la soberanía como responsabilidad³¹, idea instalada desde la década de 1990 por Francis Deng como “soberanía normativa”³² y a juicio de Stevie Martin un concepto que se puede rastrear hasta las definiciones de soberanía de las doctrinas contractualistas de Hobbes, Locke y Rousseau³³.

La responsabilidad de proteger comprende tres tipos diferentes de responsabilidad, a la manera de esclusas que se van abriendo en la medida que la anterior ya ha sido sobrepasada³⁴.

De este modo, en primer lugar existe una “responsabilidad de prevenir”, en la que la Comisión pone mayor énfasis, con miras a generar una “cultura de la prevención”³⁵ de situaciones de crisis. Cuando esa responsabilidad falla, procede la “responsabilidad de reaccionar”, que se compone tanto de medidas de acción no militares como militares, siempre considerando la fuerza como *ultima ratio*³⁶ y ceñida a criterios de *ius ad bellum*. Estos criterios son idénticos a los de la tradición de la Guerra Justa (justa causa, recta intención, último recurso, proporcionalidad, razonables expectativas de éxito y legítima autoridad³⁷), si bien la Comisión no reconoce su linaje. Por último, una vez que se ha reaccionado, resta por ser cumplida la “responsabilidad de reconstruir”, devolviendo la carga de gobernar a la comunidad local³⁸.

La Comisión radica la responsabilidad de proteger por defecto en el Estado soberano, y solo de manera residual o subsidiaria en la comunidad internacional, en los casos en que el Estado no puede o no quiere ejercer su responsabilidad o es el mismo perpetrador de los ilícitos³⁹, de manera similar al principio

³⁰ *Ibid.* p. 9.

³¹ *Ibid.*, p. 13.

³² DENG, Francis. Reconciling Sovereignty with Responsibility. A Basis for International Humanitarian Action. En: HABERBESON, John y ROTHCHILD, Donald. Africa in World Politics. Reforming Political Order. 4a ed. Boulder, Westview Press, 2009, pp. 350; 354.

³³ MARTIN, Stevie. Sovereignty and the Responsibility to Protect. Mutually Exclusive or Codependent? Griffith Law Review, 20: 153-187, 2011, pp. 175-183.

³⁴ CIISE, *op. cit.*, p. 17.

³⁵ *Ibid.*, pp. 26-27.

³⁶ *Ibid.*, pp. 29-30.

³⁷ *Ibid.*, pp. 32-37; 47.

³⁸ *Ibid.*, p. 45.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

de complementariedad de la Corte Penal Internacional⁴⁰. De este modo, sostiene Joyner, la responsabilidad de proteger es la clave para reconciliar a la soberanía con los derechos humanos, rivales de tantas lides⁴¹.

El Informe ICISS tuvo una amplia acogida, en términos generales, tras su publicación. En efecto, el Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, conformado por mandato del ex Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan, produjo en 2004 un informe titulado *Un mundo más seguro: Nuestra responsabilidad común*; el cual recoge el concepto de responsabilidad de proteger, como una norma emergente que describe la responsabilidad colectiva internacional de proteger, ejercida siempre a través del Consejo de Seguridad y con sus propios criterios de *ius ad bellum*⁴².

El Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 2005 *Por un concepto más amplio de libertad: Hacia el Desarrollo, Seguridad y Derechos Humanos para todos*, adhirió al informe del Panel de Alto Nivel e hizo alusión expresa a la responsabilidad de proteger⁴³.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Reunión Anual de 2005, incorporó la responsabilidad de proteger en dos significativos párrafos (138-139) de su Documento Final, reafirmando la preeminencia del Estado soberano en el ejercicio de esa responsabilidad, así como la legítima autoridad del Consejo de Seguridad para autorizar el ejercicio residual de dicha responsabilidad por la comunidad internacional.

Más adelante, la responsabilidad de proteger sería incorporada en resoluciones del Consejo de Seguridad, tales como la N° 1674, de 2006, relativa a la protección de civiles en conflictos armados⁴⁴, la N° 1706, de 2006, autorizando el despliegue de tropas en Darfur⁴⁵, la N° 1894, de 2009, también sobre la protección de civiles en conflictos armados⁴⁶, e incluso en la N° 1973, de 2011, autorizando la reciente intervención humanitaria en Libia⁴⁷.

Por último, el Secretario General Ban Ki-moon elaboró un informe en 2009 titulado *Implementando la responsabilidad de proteger*, por mandato del Documento Final de la Reunión Anual de 2005. En el informe, el Secretario sostuvo

⁴⁰ MUÑOZ, Heraldo. La Responsabilidad de Proteger: tres pilares y cuatro crímenes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1): 101-109, 2010, p. 105.

⁴¹ JOYNER, Christopher. The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention. *Virginia Journal of International Law*, 47: 693-723, 2006-2007, p. 696.

⁴² Alto Panel del Secretario General sobre Amenazas, Desafíos y Cambios. *A more secure world: Our shared responsibility*. Nueva York, Naciones Unidas, 2004, pp. 65-67.

⁴³ ANNAN, Kofi. In larger freedom: Towards security, development and human rights for all. [en línea] [Fecha de consulta: 11 de Julio 2012] Disponible en: < <http://www.un.org/largerfreedom/>>, parr. 77; 135.

⁴⁴ S/RES/1674, 28 de abril de 2006.

⁴⁵ S/RES/1706, 31 de agosto de 2006.

⁴⁶ S/RES/1894, 11 de noviembre de 2009.

⁴⁷ S/RES/1973, 17 de marzo de 2011.

que, a partir de los párrafos 138 y 139 del mentado Documento Final, se puede concluir que la responsabilidad de proteger se funda en tres pilares: 1) la responsabilidad por defecto o primordial recae en el Estado soberano; 2) la asistencia internacional al Estado soberano para ayudar al desempeño de su responsabilidad; 3) cuando la responsabilidad de Estado falla y se agotan los medios pacíficos de solución, la comunidad internacional debe actuar de manera expedita y decisiva para proteger a la población, a través del Consejo de Seguridad⁴⁸.

En definitiva, la responsabilidad de proteger tuvo su origen como una reformulación del inorgánico concepto de intervención humanitaria de que se tenía noción hasta comienzos del siglo XXI. Los redactores del Informe ICISS intentaron abandonar la antigua discusión en torno a un “derecho a intervenir”, para centrarse en las víctimas y en la obligación o “responsabilidad de protegerlas”. Además, el Informe ICISS se presenta a sí mismo como una superación de la antigua discusión sobre la intervención humanitaria en otros aspectos, tales como el respeto que ofrece en principio a la soberanía del Estado y el énfasis que pone en la prevención⁴⁹.

Sin embargo, la responsabilidad de proteger continúa teniendo sus raíces en la noción de intervención humanitaria, y esta a su vez ostenta un linaje de mucha más antigua data que la década de 1990, como una rama cuya más reciente floración es la responsabilidad de proteger, y cuyo tronco principal ha crecido robusto a lo largo de los siglos: la tradición de la Guerra Justa.

4. La intervención humanitaria en la tradición de la Guerra Justa

Una conceptualización completa de la intervención humanitaria debe necesariamente enmarcar dicha institución dentro de un contexto más amplio, que permite iluminar sus rasgos fundamentales y explicar sus orígenes, así como también da a los ciudadanos la posibilidad de, como dice Walzer, “identificar las principales cuestiones políticas y morales de una intervención concreta”⁵⁰. Dicho contexto corresponde a la tradición de la Guerra Justa, de la cual la intervención humanitaria forma parte, si bien la mayoría de los autores del siglo XX y XXI son reticentes a reconocer dicho linaje.

⁴⁸ KI-MOON, Ban. Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary General (2009). [en línea] [Fecha de consulta: 11 de Julio 2012] Disponible en: < <http://globalr2p.org/pdf/SGR2PEng.pdf>>, pp. 10-22.

⁴⁹ CIISE, *op. cit.*, p. 17; CAAI (Consejo Asesor en Asuntos Internacionales de los Países Bajos). The Netherlands and the Responsibility to Protect. The responsibility to protect people from mass atrocities. La Haya, CAAI, 2010, p. 19.

⁵⁰ WALZER, Michael. Guerras Justas e intervenciones humanitarias. Claves de Razón Práctica, 117: 4-9, 2001, p. 6.

Ello puede deberse al recelo que suscitan algunos elementos de origen teológico dentro de la tradición. Más aún, Terry Nardin ha adscrito la intervención humanitaria no a la tradición de la Guerra Justa, sino a la tradición del derecho natural⁵¹, lo que contribuye a aumentar la reticencia del positivismo jurídico a ver en la intervención humanitaria un tipo de Guerra Justa.

Otra razón para denegar a la intervención humanitaria sus orígenes puede radicar en la tendencia hacia el *ius contra bellum* iniciada tras la Primera Guerra Mundial con el Pacto Kellogg-Briand y cristalizada jurídicamente luego de la Segunda Guerra Mundial, en los Capítulos I y VII de la Carta de las Naciones Unidas.

No obstante, la filiación indeterminada de la intervención humanitaria ha sido resistida por algunos autores contemporáneos, en particular Mona Fixdal, Dan Smith, Nicholas Wheeler, José Zalaquett, Alex Bellamy y David Fisher, quienes reconocen expresamente que la intervención humanitaria pertenece a la tradición de la Guerra Justa, y de ese modo aplican a aquella de manera sistemática los criterios de *ius ad bellum* de esta tradición⁵².

A continuación se aplicarán a la intervención humanitaria los criterios de *ius ad bellum* de la tradición de la Guerra Justa tal como son sintetizados por Alex Bellamy⁵³, y en cada requisito se mencionará tanto a quienes reconocen la filiación de la tradición, cuanto a quienes usan los mismos criterios sin admitir su linaje⁵⁴.

a) **Justa causa**

De acuerdo con Mona Fixdal y Dan Smith, la justa causa de una intervención humanitaria es la defensa de las víctimas inminentes o efectivas de genocidio y de violaciones masivas de derechos humanos⁵⁵.

⁵¹ NARDIN, Terry. The Moral Basis of Humanitarian Intervention. Simposio sobre las Normas y Ética de la Intervención Humanitaria (26 de mayo, 2000, California). California, Universidad de California, 2000, p. 21.

⁵² Si bien Michael Walzer también incluyó en 1977 la intervención humanitaria en *Just and Unjust Wars*, su tratamiento no fue sistemático pues no aplicó cada uno de los requisitos del *ius ad bellum* a este tipo de guerra.

⁵³ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, pp. 192-195.

⁵⁴ Entre quienes denuncian la falta de reconocimiento se encuentran MACFARLANE, Neil, THIELKING, Carolin y WEISS, Thomas. The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention?. *Third World Quarterly*, 25(5): 977-992, 2004, p. 978; STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm? *American Journal of International Law*, 101: 99-120, 2007, p. 114; MASSINGHAM, Eve. Military intervention for human purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 91(876): 803-831, diciembre 2009, p. 810; GRIMSTAD, Kyrre. Humanitarian Intervention: Historical, Legal and Moral Perspectives. Memoria de prueba (Magíster en Derecho). Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Universidad de Ciudad del Cabo, 2001, p. 11; PETERS, Anne. Humanity as the A and O of Sovereignty. *The European Journal of International Law*, vol. 20(3): 513-544, 2009, p.537.

⁵⁵ FIXDAL, Mona y SMITH, Dan. Humanitarian Intervention and Just War. *Mershon International Studies Review*, 42: 283-312, 1998, pp. 283-312.

Para Nicholas Wheeler una justa causa consiste en una “emergencia humanitaria suprema”, que puede adoptar la forma de genocidio, asesinatos masivos y expulsión masiva de población. Incluso el colapso institucional es para Wheeler una justa causa de intervención⁵⁶.

José Zalaquett afirma que hay poco desacuerdo en torno a la justa causa: la violación de los derechos humanos a gran escala⁵⁷.

Por su parte, Alex Bellamy sostiene que la gravedad de la justa causa es inversamente proporcional al grado de legítima autoridad, y dicha justa causa puede consistir en asesinato masivo y limpieza étnica, pero no necesariamente se debe sujetar a un estándar tan exigente⁵⁸.

David Fisher indica como una justa causa la prevención de sufrimiento y muerte de carácter extendido⁵⁹.

Entre los herederos perdidos de la tradición se cuenta Ved Nanda, quien llama a la justa causa el “criterio de necesidad” de acuerdo a la severidad de las violaciones de derechos humanos, que comprenden genocidio y violaciones grotescas, persistentes y sistemáticas de derechos humanos⁶⁰.

Para Fernando Tesón, las justas causas son más amplias, y corresponden a situaciones serias de tiranía y anarquía en el Estado objetivo⁶¹.

El Informe ICISS, tal vez uno de los mayores herederos perdidos de la tradición atendidos sus criterios homónimos para una intervención armada legítima (i.e. justa causa, recta intención, último recurso, proporcionalidad, razonables expectativas de éxito y legítima autoridad), establece como umbral de justa causa la pérdida de vidas en gran escala, efectiva o inminente, con intención genocida o no, y provocada por la acción estatal deliberada, o por la negligencia o inhabilidad del Estado para actuar, o en un Estado fallido. También es una justa causa la limpieza étnica a gran escala, efectiva o inminente, llevada a cabo por asesinato, expulsión forzada, actos de terrorismo o violación⁶².

El Informe *Un mundo más seguro...* establece como causa justa la “seriedad de la amenaza”, comprendiendo genocidio y otras matanzas a gran escala,

⁵⁶ WHEELER, Nicholas. *Saving strangers*. Nueva York, Oxford University Press, 2000, p. 34.

⁵⁷ ZALAUQUETT, José, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁸ Bellamy, Alex, *op. cit.*, pp. 316-317.

⁵⁹ FISHER, David. Humanitarian intervention. En: REED, Charles y RYALL, David (ed.). *The Price of Peace. Just War in the Twenty-First Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 114.

⁶⁰ NANDA, Ved. Tragedies in Northern Iraq, Liberia, Yugoslavia and Haiti – Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law – Part I. *Denver Journal of International Law and Policy*, 20(2): 305-334, 1991-1992, p. 330.

⁶¹ TESÓN, Fernando. *The Liberal Case for Humanitarian Intervention*. Public Law and Legal Theory, Working Paper No. 39: 1-54, nov. 2001, p. 10.

⁶² CIISE, *op. cit.*, p. 32.

limpieza étnica o violaciones serias del derecho internacional humanitario, efectivas o inminentes⁶³.

Por último, el Documento Final de la Reunión Anual de la Asamblea General de la ONU en 2005, en su párrafo 138, circunscribió la justa causa para el ejercicio de la responsabilidad de proteger a cuatro crímenes: genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad.

b) Legítima autoridad

Fixdal y Smith⁶⁴ afirman que la cuestión de la legítima autoridad solo es importante en la medida en que no exista una invitación del Estado huésped (pues este sería la autoridad) o que no se trate de un Estado fallido (pues no existe la autoridad). En los demás casos, reconocen que la tradición no proporciona una respuesta precisa, por lo que mientras más manifiesta sea la urgencia menos exigente será la determinación de la legítima autoridad.

Por su parte, Wheeler, en su obra *Saving strangers* no se refiere específicamente al problema de la autoridad, por lo que es entregada a los Estados que estén en condiciones de intervenir⁶⁵.

Zalaquett sostiene que como regla general la autoridad legítima es encarnada por el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU, pero en casos excepcionales de urgencia la intervención no autorizada por esos cuerpos también es legítima, tal como en el derecho doméstico cuando se admite la legítima defensa y la detención por parte de ciudadanos ante delitos flagrantes⁶⁶.

Bellamy propone una prelación de legítima autoridad, en que la jerarquía es inversamente proporcional a la urgencia de la situación. De este modo, en principio la primera autoridad es el Consejo de Seguridad, pero en la medida que la necesidad vaya aumentando y se requiera una respuesta rápida y efectiva, la prelación desciende hacia la Asamblea General, organizaciones regionales y por último Estados individuales⁶⁷.

Fisher sostiene que la autorización de la ONU es lo más deseable, pero que a falta de ella, y en presencia de gran consenso internacional ante la urgencia de la situación, puede intervenir un Estado o grupo de Estados⁶⁸.

⁶³ Alto Panel, *op. cit.*, p. 67.

⁶⁴ FIXDAL, Mona, *op. cit.*, pp. 283-312.

⁶⁵ WHELLER, Nicholas, *op. cit.*, p. 34.

⁶⁶ ZALAUQUETT, José, *op. cit.*, p. 7.

⁶⁷ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, p. 319.

⁶⁸ FISHER, David, *op. cit.*, p. 112.

Por su parte, Fernando Tesón afirma que la legítima autoridad solo puede recaer en Estados liberales (i.e. democracias respetuosas de la dignidad y los derechos humanos) o en alianzas de esos Estados⁶⁹. Incluso llega a proponer, ante los defectos del Consejo de Seguridad, la existencia de una “Corte de Seguridad Humana” conformada por jurisconsultos independientes, para autorizar las intervenciones⁷⁰.

Nanda aduce que la autoridad será legítima si es “colectiva”, es decir, ajustada a los mecanismos de seguridad colectiva consagrados en la Carta de la ONU⁷¹.

Kiho Cha propone un sistema de “subcontratación” de las facultades de seguridad de la ONU, para delegarlas en organizaciones regionales cuando aquella se vea impedida, facilitando una respuesta más honesta, expedita y efectiva⁷². Cabe destacar que el artículo 53 de la Carta de la ONU exige que de todas formas las medidas coercitivas ejercidas por organizaciones regionales sean autorizadas por el Consejo de Seguridad.

El Informe ICISS también adopta el requisito de la legítima autoridad, la cual hace recaer en principio en el Estado soberano, luego en las autoridades de ese Estado en cooperación con actores externos, y finalmente en el Consejo de Seguridad. En caso de que este falle, se propone como autoridad a la Asamblea General a través del procedimiento “Unidos por la Paz” (resolución 377 de 1950), o una organización regional⁷³. El Informe no esclarece la prelación entre estas dos últimas autoridades.

El Informe *Un mundo más seguro...* también postula sus propios requisitos de *ius ad bellum*, los cuales no son sino una reformulación de los criterios de la Guerra Justa. En cuanto a la legítima autoridad, el Informe se remite en exclusiva al Consejo de Seguridad⁷⁴.

Por último, el Documento Final de la Reunión Anual de la Asamblea General de la ONU en 2005, consagra en sus párrafos 138 y 139 la legítima autoridad por defecto del Estado para ejercer la responsabilidad de proteger, y en caso de que las autoridades nacionales fallen, tal autoridad pasaría únicamente al Consejo de Seguridad.

⁶⁹ TESÓN, Fernando, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁰ TESÓN, Fernando. The vexing problem of authority in humanitarian intervention: A proposal. *Wisconsin International Law Journal*, 24(3): 761-772, p. 771.

⁷¹ NANDA, Ved, *op. cit.*, p. 330.

⁷² CHA, Kiho. Humanitarian Intervention by Regional Organizations Under the Charter of the United Nations. *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, 134-145, verano-otoño 2002, p. 141.

⁷³ CIISE, *op. cit.*, pp. 49-54.

⁷⁴ Alto Panel, *op. cit.*, p. 67.

c) **Recta intención**

Fixdal y Smith afirman que el objetivo buscado con la intervención debe ser la paz justa, y que tal intención se demuestra, como afirma Bellamy⁷⁵, por los actos posteriores a la intervención o *ius post bellum*, de modo análogo a las pretensiones de validez de veracidad en la teoría de la acción comunicativa. En igual sentido, Walzer exige como parte de un *ius post bellum* apropiado tras la intervención humanitaria el cambio del régimen que dio lugar a la crisis por otro más estable⁷⁶.

Wheeler y Tesón descartan el requisito de la recta intención, no porque toleren abusos, sino porque lo relevante para ellos es el resultado humanitario más que el motivo de la intervención, que nunca será humanitario a un nivel químicamente puro, tal como sostiene Coates al referirse a la recta intención en general dentro de la tradición⁷⁷. Solo si los otros motivos impiden esos resultados humanitarios, ya no habrá una intervención humanitaria⁷⁸.

Zalaquett exige que la intervención no esté motivada por la obtención de poder u otras ventajas, sino que debe estar orientada a asegurar la paz y un estado de cosas que impida la ocurrencia de una nueva crisis⁷⁹.

Bellamy distingue entre “intención” humanitaria y “motivos” o razones autointeressadas del Estado, y sostiene que ambos pueden coexistir, en la medida en que los motivos no desplacen a las intenciones.

Fisher reconduce la recta intención a la justa causa, pues afirma que la intervención debe emprenderse por el bien de dicha causa. Además coincide con Bellamy en que el *ius post bellum* contribuye a iluminar la recta intención⁸⁰.

Nanda, por su parte, postula como requisito de la intervención humanitaria el que exista un propósito humanitario, o cuando menos que este subsista junto con otras motivaciones autointeressadas⁸¹.

El Informe ICISS postula ciertos resguardos para asegurar una recta intención, tales como el multilateralismo, la aprobación de las propias víctimas y el beneplácito general de la región donde se encuentra el Estado objetivo. Asimismo, un comportamiento adecuado en el *ius post bellum* será heurístico de una recta intención auténtica⁸².

⁷⁵ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, p. 324.

⁷⁶ WALZER, Michael, *Arguing...*, p. 20.

⁷⁷ COATES, A.J. *The ethics of war*. Manchester, Manchester University Press, 1997, p. 162.

⁷⁸ WHELLER, Nicholas, *op. cit.*, pp. 37-39.

⁷⁹ ZALAQUETT, José, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁰ FISHER, David, *op. cit.*, pp. 114-115.

⁸¹ NANDA, Ved, *op. cit.*, p. 330.

⁸² CIISE, *op. cit.*, pp. 35-36.

El Informe *Un mundo más seguro...* también postula la recta intención con el nombre de “propósito adecuado”, el cual debe ser detener o evitar la amenaza humanitaria⁸³.

En definitiva, parece más adecuada la postura de los autores que, como Bellamy y Nanda, admiten que la recta intención es un requisito que no se presenta de manera absoluta, pero que de todos modos se trata de una exigencia para el valor moral de la intervención humanitaria, antes que la postura de aquellos autores que lo descartan de plano en base a una lógica consecuencialista, como Tesón y Wheeler.

d) Último recurso⁸⁴

Tanto Fixdal, Smith⁸⁵, Wheeler⁸⁶, Zalaquett⁸⁷ y Fisher⁸⁸ establecen como requisito para la intervención que se hayan agotado todas las vías pacíficas de solución. Bellamy no lo menciona expresamente, pero puede desprenderse de su alusión al último recurso como requisito de la Guerra Justa en general⁸⁹.

Por supuesto, estos autores coinciden en que la necesidad o último recurso se analiza de modo prudencial, de manera que no deben agotarse aquellos recursos que es razonable presumir que no ayudarán a la solución de una situación de crisis.

Nanda, por su parte, también postula este requisito, cuando pregunta si el uso de la fuerza es apropiado⁹⁰.

Los Informes ICISS⁹¹ y *Un mundo más seguro...*⁹² también adoptan este criterio, así como su aplicación razonable a las circunstancias concretas. Considerando que la responsabilidad de proteger no es sino la más reciente formulación de la intervención humanitaria, las críticas a esta última por no contemplar una fase preventiva como la de la responsabilidad de proteger⁹³ son infundadas a la luz del requisito de último recurso, pues la prevención está obviamente comprendida en él.

⁸³ Alto Panel, *op. cit.*, p. 67.

⁸⁴ El requisito de declaración de guerra de Bellamy, resabio del *ius fetiale*, no será tratado en este acápite, toda vez que sus funciones disuasivas son debidamente absorbidas por el requisito de último recurso.

⁸⁵ FIXDAL, Mona, *op. cit.*, pp. 283-312.

⁸⁶ WHELLER, Nicholas, *op. cit.*, pp. 34-35.

⁸⁷ ZALAUQUETT, José, *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸ FISHER, David, *op. cit.*, p. 113.

⁸⁹ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, pp. 192-195.

⁹⁰ NANDA, Ved, *op. cit.*, p. 330.

⁹¹ CIISE, *op. cit.*, p. 36.

⁹² Alto Panel, *op. cit.*, p. 67.

⁹³ CAAI, *op. cit.*, p. 19.

e) Proporcionalidad

Fixdal y Smith entienden por proporcionalidad la producción de mayores beneficios que costos (en daños materiales y humanos) producto de la intervención. En igual sentido se pronuncian Wheeler⁹⁴, Zalaquett⁹⁵, Bellamy⁹⁶ y Fisher⁹⁷.

Nanda también propone este criterio al preguntar si la intervención maximiza los mejores resultados⁹⁸.

El Informe ICISS, por su parte, entiende la proporcionalidad como la adecuación de los medios utilizados (la escala, duración e intensidad de la operación) al fin humanitario perseguido⁹⁹. Esta “proporcionalidad de medios a fines” es diferente de la clásica “proporcionalidad entre costos y beneficios” sostenida por la mayoría de los autores, y se acerca más al principio de proporcionalidad del *ius in bello*, en virtud del cual están prohibidos todos los medios y métodos de ataque de los cuales puede anticiparse razonablemente que producirán daños colaterales excesivos en relación con la ventaja militar esperada.

El Informe *Un mundo más seguro...* adopta los dos tipos de proporcionalidad, de medios a fines y de costos y beneficios¹⁰⁰. Bellamy también opta por esta vía ecléctica¹⁰¹.

f) Razonables expectativas de éxito

El requisito de que una intervención solo debe emprenderse si hay esperanzas, fundadas en la razón, de que se tendrá éxito es sostenido por Fixdal, Smith, y Wheeler¹⁰². Zalaquett y Fisher, por su parte, tratan las razonables expectativas de éxito como una reformulación de la proporcionalidad, toda vez que al realizar el cálculo prudencial entre costos y beneficios, el éxito (así como su probabilidad) se cuenta entre los posibles beneficios¹⁰³. Bellamy trata de modo conjunto la proporcionalidad y las razonables expectativas¹⁰⁴, por lo que al parecer adhiere al razonamiento de Zalaquett, si bien al postular los criterios de la

⁹⁴ WHELLER, Nicholas, *op. cit.*, p. 35.

⁹⁵ ZALAUQUETT, José, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁶ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, p. 322.

⁹⁷ FISHER, David, *op. cit.*, p. 114.

⁹⁸ NANDA, Ved, *op. cit.*, p. 330.

⁹⁹ CIISE, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁰ Alto Panel, p. 67.

¹⁰¹ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, p. 323.

¹⁰² WHELLER, Nicholas, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰³ ZALAUQUETT, José, *op. cit.*, p. 9. Fisher, p. 114.

¹⁰⁴ BELLAMY, Alex, *op. cit.*, pp. 322-323.

Guerra Justa en general Bellamy separa deliberadamente la proporcionalidad de las razonables expectativas de éxito¹⁰⁵.

Nanda no trata este requisito explícitamente, pero siguiendo a Zalaquett y Fisher se puede decir que lo contempla en la evaluación de los resultados de la intervención.

El Informe ICISS trata este elemento como un requisito prudencial, afirmando que no basta con una justa causa, sino que caso a caso se debe analizar si es razonable proceder en contra de determinados Estados¹⁰⁶. Siguiendo la lógica de Zalaquett, el Informe define además las razonables expectativas como un cálculo entre costo y beneficio, por lo que la definición clásica de proporcionalidad está de todos modos recogida.

El Informe *Un mundo más seguro...* no trata este requisito, pero puede ser desprendido de su concepto de proporcionalidad.

III. Práctica de la intervención humanitaria: El caso de Siria

1. Contexto

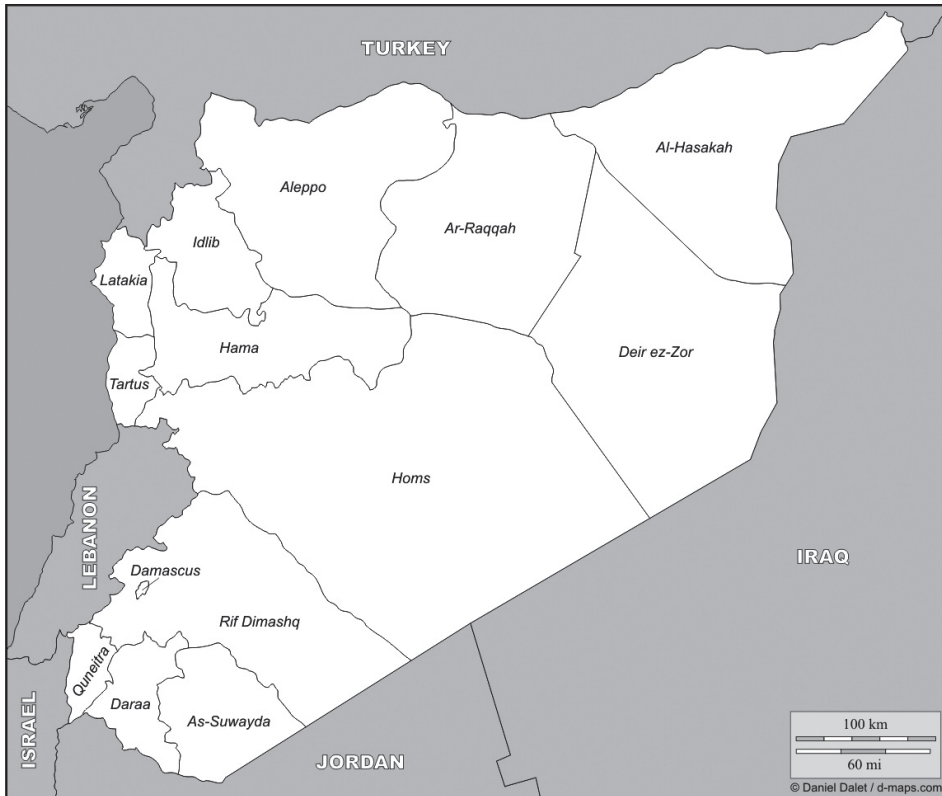
Ubicada en un complejo vecindario, entre Turquía (al norte), Irak (al este), el Líbano (al suroeste), Jordania (al sur), Israel (al suroeste) y el Mar Mediterráneo (al oeste), Siria también presenta complicaciones internas que obedecen a sus divisiones étnicas. En efecto, la mayoría sunita (correspondiente al 74% de la población) debe convivir con otras minorías musulmanas, tales como los drusos y alawitas (una variante de chiitas), así como con otras minorías como los cristianos y los kurdos.

Luego de la Primera Guerra Mundial, Siria dejó de estar sometida al dominio del Imperio Turco Otomano y pasó a ser administrada como mandato francés. Tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, en 1946 Francia concedió la independencia a Siria¹⁰⁷.

¹⁰⁵ *Ibid.*, pp. 192-195.

¹⁰⁶ CIISE, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁷ MILLER, Maxwell. Syria: Land of Civilizations. *Near Eastern Archaeology*, 64(3): 122-131, sep. 2001, p. 124. CECOPAC (Centro Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile). Primavera Árabe: Siria. [en línea] CECOPAC [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.cecopac.cl>>, p. 1.



FUENTE: [HTTP://D-MAPS.COM/PAYS.PHP?NUM_PAY=109&LANG=ES](http://d-maps.com/pays.php?num_pay=109&lang=es)

En 1963 el Partido del Renacimiento Árabe Socialista o Baaz ascendió al poder, y desde entonces gobernó Siria bajo un estado de emergencia permanente, declarándola como un Estado secular, unipartidista y socialista¹⁰⁸. La Unión Soviética se convirtió en el principal proveedor de armamento de Siria durante la Guerra Fría¹⁰⁹. En 1970 Hafez al-Assad, un miembro de Baaz, asumió la presidencia del país hasta su muerte en 2000. A partir de ese año su hijo, Bashar al-Assad, lo sucedió en el cargo, hasta la actualidad¹¹⁰.

La dinastía Assad, que desde 1970 rige el destino de Siria, proviene de la minoría de los alawitas, hacia la cual la mayoría sunita guarda resentimiento¹¹¹.

¹⁰⁸ ICG (International Crisis Group). Popular protest in North Africa and the Middle East (VI): The Syrian people's slow motion revolution. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de Julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>, p. 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁰ CECOPAC, *op. cit.*, p. 1.

¹¹¹ CECOPAC, *op. cit.*, p. 2. ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 2.

En sus primeros años de gobierno, Bashar al-Assad se mostró como un líder mucho más moderado que su padre, quien gobernó el país con férrea represión estatal, en especial a fines de la década de 1970 e inicios de 1980 cuando el aparato de seguridad sirio combatió a las fuerzas antiseculares de la Hermandad Musulmana¹¹². Bashar, en cambio, parecía tener mayor cercanía con la población y suscitaba una mayor aprobación en la opinión pública siria al comienzo de su mandato¹¹³.

A partir del mismo año 2000 se propusieron reformas al sistema político unipartidista y secular, y también en el año 2005, pero no tuvieron éxito¹¹⁴. En un plebiscito celebrado en 2007 Bashar al-Assad obtuvo la aprobación de la ciudadanía para continuar en un segundo mandato hasta 2014¹¹⁵.

Si bien Assad ha debilitado sistemáticamente al ejército sirio por temor a un golpe de Estado (similar al proceder de Gadhafi en Libia), al mismo tiempo ha fortalecido en gran medida a sus fuerzas más leales, tales como la policía y la Guardia Republicana siria¹¹⁶.

A inicios de 2011 el reguero de pólvora de la “primavera árabe”, que había sido encendido en Túnez y se había extendido hacia Egipto y Libia, llegó hasta Siria. Los sirios son una nación orgullosa que siempre se ha concebido a sí misma a la vanguardia del mundo árabe, lo que hacía tanto más ignominioso el que la primavera árabe hubiese comenzado en países como Túnez y Egipto¹¹⁷.

El movimiento de protestas en Siria se ha manifestado esencialmente en las ciudades ubicadas en las provincias, tales como Deraa, Sanamain, Latakia, Homs, Hama, Idlib y Rif Dimashq¹¹⁸. En efecto, a pesar de que fue precisamente el apoyo popular obtenido en las provincias el que elevó al Baaz al poder en 1963¹¹⁹, las provincias han sido olvidadas por la dinastía Assad. La única presencia estatal en las provincias es la de los aparatos de seguridad (i.e. la policía siria y la Guardia Republicana, en su mayoría alawitas¹²⁰), de naturaleza corrupta y coludidos con delincuentes locales¹²¹.

¹¹² *Ibid.*, p. 2.

¹¹³ *Ibid.*, p. 2.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹¹⁶ ICG (International Crisis Group). Policy Briefing: Middle East Briefing N° 31. Uncharted Waters: Thinking Through Syria's Dynamics. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de Julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>, p. 2.

¹¹⁷ ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 9.

¹¹⁸ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 5. CIIS (Comisión Internacional Independiente de Investigación para Siria). Reporte. [en línea] Global Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, p. 10.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 13.

¹²⁰ ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 27.

¹²¹ ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 14.

Ahora bien, entre los opositores no se encuentran las elites sunitas sirias, dado que han sido favorecidas por el régimen centralista de Assad¹²². Por razones similares, los kurdos, quienes no han sido maltratados últimamente por el régimen, no se han sumado a las protestas¹²³, ni tampoco los cristianos y drusos, quienes apoyan al régimen, aunque sea solo por temor a no alinearse con los detentadores de la fuerza estatal¹²⁴.

Dado que el gobierno ha usado munición letal, francotiradores, tanques e incluso helicópteros, en la represión de las protestas, así como también ha armado a civiles simpatizantes para contribuir a la represión (como las milicias *Shabbiha*)¹²⁵, algunos opositores han decidido armarse, sea para defensa o para conducir represalias en contra de las fuerzas oficialistas¹²⁶.

A continuación se detalla la evolución cronológica de los eventos acaecidos en Siria desde el florecimiento de la primavera árabe, hasta la actualidad.

- El 2 de febrero de 2011 se realizó en Damasco, capital de Siria, una vigilia por la revolución en Egipto¹²⁷. El 4 de febrero se organizó una protesta en Siria bajo el nombre de “Día de Furia”. La represión de las fuerzas de seguridad fue brutal e inmediata, debido a que el régimen de Assad estaba temeroso ante la rápida expansión de la primavera árabe¹²⁸. De inmediato la represión estatal adquiriría la forma de un patrón a nivel nacional: ante una protesta el régimen sobre-reacciona, lo que trae nuevas protestas en otras ciudades para solidarizar con la primera, las cuales a su vez sufren nueva represión e inspiran nuevas protestas de solidaridad nacional, y así sucesivamente¹²⁹. De este modo, la represión del régimen ha galvanizado el movimiento de protestas en lugar de suprimirlo¹³⁰.
- El 23 de febrero de 2011 se realizó una nueva vigilia en Damasco, esta vez a favor del pueblo libio. El 15 de marzo se realizaron nuevas protestas en Damasco. El 16 de marzo, en el “Día de Dignidad” un grupo de familiares

¹²² ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 20.

¹²³ *Ibid.*, p. 21.

¹²⁴ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 2.

¹²⁵ ICG, *op. cit.* (n. 122), pp. 6; 10. CIIS, *Op. cit.*, p. 10. CIIS. Actualización Oral. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, p. 4.

¹²⁶ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 7.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 6.

¹²⁹ ICG (International Crisis Group). Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-motion Suicide. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de Julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>, p. 6.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 11. ICG, *op. cit.* (n. 109), p. 11.

de detenidos políticos protestó frente al Ministerio del Interior en la capital. La represión del régimen, nuevamente, fue violenta e inmediata¹³¹.

- El 18 de marzo de 2011, en la ciudad de Deraa, los familiares de un grupo de niños, arrestados por haber proferido consignas en contra del régimen de Assad, protestaron para exigir la liberación de estos. Pero los manifestantes también exigían reformas económicas y políticas que mejorasen la calidad de vida en las relegadas provincias.
- El 23 de marzo de 2011 el régimen organizó una marcha nacional en que millones de sirios se manifestaron a favor del gobierno de Assad¹³². El 29 de marzo el primer ministro sirio renunció, y el 14 de abril el presidente Assad designó un nuevo gabinete, al tiempo que aprobó una amnistía general para los manifestantes que habían sido detenidos¹³³. El 21 de abril Assad terminó con el estado de emergencia que regía en Siria desde que el Baaz llegó al poder en 1963.
- Sin embargo, a pesar de las concesiones del régimen, la población siria ya no se fiaba de la buena voluntad de las autoridades que habían demostrado estar dispuestas a desatar toda la fuerza estatal sobre aquella, por lo que las protestas continuaron, así como la reacción violenta del gobierno, replicando el patrón protesta-represión ya descrito, a lo largo de todo el país¹³⁴.
- El 10 de mayo de 2011 la Unión Europea impuso un embargo de armas en contra de Siria, al cual se sumó el de petróleo el 2 de septiembre¹³⁵, siguiendo la misma tendencia de Estados Unidos, que tras un ataque a su embajada en Siria por partidarios del gobierno de Assad declaró que el régimen había perdido toda su legitimidad¹³⁶.
- El 7 de agosto de 2011 la Liga Árabe se manifestó en contra de la violencia en Siria, y sorpresivamente el 8 de septiembre el presidente de Irán, Mahmoud Ahmadinejad, llamó a Assad a propiciar el diálogo y no la represión. Lo propio haría el polémico presidente de Sudán, Omar al-Bashir, en enero de 2012.
- El 12 de septiembre de 2011 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU creó una Comisión Internacional Independiente para investigar los hechos en Siria.

¹³¹ *Ibid.*, p. 10.

¹³² *Ibid.*, p. 13.

¹³³ *Ibid.*, p. 15.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 16.

¹³⁵ GCR2P (Global Centre for the Responsibility to Protect). Timeline of International Response to the Situation in Syria. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, pp. 1-30.

¹³⁶ RAMBERG, Benett. Applying the Responsibility to Protect to Syria. [en línea] Yale University [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://yaleglobal.yale.edu>>, p. 2. ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 29.

- El 15 de septiembre de 2011 la diáspora siria creó en Estambul el Consejo Nacional Sirio (CNS), para oponerse al régimen de Assad. Actualmente el CNS es el único cuerpo de la fraccionada oposición siria que cuenta con cierto grado de reconocimiento internacional (comenzando por Libia)¹³⁷.
- El 4 de octubre de 2011 Rusia y China vetaron una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU que hubiese condenado la violencia en Siria y hubiese establecido sanciones en contra del régimen. Los días 25 y 26 de ese mes llegaron enviados diplomáticos chinos y de la Liga Árabe para disuadir al gobierno de Assad de terminar con la represión y acceder a ciertas reformas. El 2 de noviembre Assad accedió al plan de la Liga Árabe para poner fin a la represión, retirar a las fuerzas militares y de seguridad de las calles, permitir el acceso a la prensa y observadores internacionales y dialogar con la oposición. Sin embargo, para el 7 de noviembre era evidente que Assad no estaba verdaderamente dispuesto a cumplir con el plan.
- Es por lo anterior que el 12 de noviembre de 2011 la Liga Árabe suspendió la membresía de Siria, y el 27 del mismo mes impuso sanciones contra las autoridades sirias, tales como prohibiciones de viajar y congelamiento de recursos financieros. La Organización de la Cooperación Islámica estudiaría la adopción de las mismas medidas en junio de 2012.
- El 5 de diciembre de 2011 Assad accedió al ingreso a Siria de una misión de observadores de la Liga Árabe, a cambio de que esta levantase las sanciones impuestas a las autoridades sirias. Los observadores llegaron a Siria el 26 de diciembre.
- El 20 de diciembre de 2011 Estados Unidos exigió la renuncia de Assad, por haber perdido toda credibilidad y legitimidad tras repetidas y flagrantes violaciones de sus compromisos de detener la violencia.
- El 4 de enero de 2012 el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos denunció que el régimen engañaba a los observadores de la Liga Árabe, cambiando el nombre de las calles y haciendo pasar vehículos militares como vehículos policiales.
- El 28 de enero de 2012 la Liga Árabe suspendió la misión de sus observadores en Siria, debido a que la violencia iba en ascenso en ese país.
- El 4 de febrero de 2012 Rusia y China nuevamente vetaron una resolución del Consejo de Seguridad que condenaría la violencia en Siria y llamaría a una transición hacia un sistema democrático y plural.
- El 16 de febrero de 2012 la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 66/253, en la cual, por 137 votos a favor, 12 votos en contra (Rusia, China, Bielorrusia, Bolivia, Cuba, Ecuador, Irán, Nicaragua, Corea del Norte,

¹³⁷ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 1.

- Siria, Venezuela y Zimbawe¹³⁸) y 17 abstenciones, condenó al gobierno de Siria por sus violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos (párr. 2) y apoya el plan de la Liga Árabe del 12 de enero de 2012, que consiste en una transición hacia un régimen democrático y pluralista (párr. 8).
- El 17 de febrero de 2012 Estados Unidos confirmó que miembros de Al-Qaeda se habían unido a la lucha de la oposición armada en contra de Assad¹³⁹.
 - El 23 de febrero de 2012 el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon designó a Kofi Annan como el Enviado Especial Conjunto de la ONU y la Liga Árabe para encontrar una solución pacífica al conflicto. Al día siguiente el grupo de los “Amigos de Siria” (más de 60 países) se reunió en Túnez para acordar ejercer mayor presión sobre el régimen de Assad. El 26 de febrero se refrendó en Siria una nueva Constitución.
 - El 10 de marzo de 2012 Kofi Annan arribó a Siria. El 25 de marzo el gobierno de Assad accedió a un plan de 6 puntos de Annan, que contempla: 1) La colaboración del gobierno con Annan y la oposición para un proceso político, liderado por los sirios, para acoger las aspiraciones legítimas de la oposición; 2) Detener la violencia y retirar las tropas militares de las zonas pobladas; 3) Asegurar el ingreso de asistencia humanitaria a Siria; 4) Liberar a prisioneros políticos detenidos arbitrariamente; 5) Asegurar la libertad de movimiento en Siria a los periodistas internacionales; 6) Respetar la libertad de asociación y el derecho a manifestarse pacíficamente.
 - El 1 de abril de 2012, al tiempo que los Amigos de Siria acordaban apoyar financieramente a la oposición en Siria, el gobierno de Assad comunicó a Annan que dejaría de enviar tropas hacia zonas residenciales, dejaría de usar artillería pesada en tales áreas y comenzaría el retiro de las tropas ya desplegadas en esas zonas, no más allá del 10 de abril de 2012.
 - El 12 de abril de 2012 la violencia parecía estar retrocediendo en Siria. El 14 de abril el Consejo de Seguridad emitió su primera resolución sobre Siria, número 2042, en la cual estableció el envío de un equipo de avanzada de 30 observadores militares desarmados a Siria (párr. 7), para preparar la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS por su sigla en inglés), la cual fue establecida por el Consejo el 21 de abril de 2012 mediante la resolución 2043. La misión tendría por objetivo implementar el plan de 6 puntos de Annan, al que Assad accedió (párrs. 5 y 6). No obstante todo lo anterior, en mayo la violencia estalló nuevamente en Siria¹⁴⁰.

¹³⁸ RAMBERG, Bennett, *op. cit.*, p. 3.

¹³⁹ STEA, Carla. “Responsibility to Protect” Syria: A US-NATO “Trojan Horse”. [en línea] Global Research. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://globalresearch.ca>>, p. 1.

¹⁴⁰ CIIS, *op. cit.* (n. 131), p. 3.

- El 7 de mayo de 2012 se celebraron en Siria las elecciones parlamentarias establecidas en la nueva Constitución, proceso del cual la oposición se resotó por considerarlo ilegítimo. Al día siguiente, Annan denunció la existencia de violaciones sostenidas del cese al fuego establecido en los 6 puntos.
- El 25 de mayo de 2012 las fuerzas del gobierno condujeron la matanza de más de 100 manifestantes en la ciudad de Houla¹⁴¹.
- El 7 de junio de 2012, dirigiéndose a la Asamblea General de la ONU, Annan comunicó que el plan de paz de 6 puntos no se estaba implementando en Siria, y que era responsabilidad de la comunidad internacional actuar rápido antes de que la situación en Siria empeorase.
- El 16 de junio de 2012 se suspendió UNSMIS, debido a que la violencia estaba escalando nuevamente en Siria.
- El 22 de junio de 2012 las fuerzas sirias derribaron un caza turco, supuestamente en el espacio aéreo de Siria, ante lo cual Turquía solicitó a la OTAN el 24 de junio que efectuara represalias en contra de Siria. El 26 de junio la OTAN descartó esta posibilidad.
- El 30 de junio de 2012 se celebró en Ginebra una reunión entre Annan, representantes de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia, China, Irak, Kuwait, Qatar, la Unión Europea, el Secretario General de la ONU y el Secretario General de la Liga Árabe, para deliberar acerca de la implementación del plan de 6 puntos y de las resoluciones 2042 y 2043 del Consejo de Seguridad¹⁴².
- El 7 de julio de 2012 los Amigos de Siria celebraron una nueva reunión en París, dirigida por el presidente de Francia, Francois Hollande, quien ha declarado anteriormente que no descarta una intervención militar en Siria¹⁴³.
- El 18 de julio de 2012 uno de los mayores grupos armados rebeldes, el Ejército Libre Sirio, asesinó al ministro de defensa sirio y a otros personeros de gobierno mediante un atentado suicida en la capital, Damasco¹⁴⁴.
- El 2 de agosto de 2012 Kofi Annan renunció a su cargo de enviado especial conjunto de las Naciones Unidas y la Liga Árabe para Siria¹⁴⁵. El 6 de

¹⁴¹ SYRIA: a hasty intervention could be deadly. The Guardian, Londres, Reino Unido, 2 de junio, 2012. [en línea] The Guardian [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jun/02/syria-intervention-observer>>

¹⁴² GCR2P, *op. cit.*, pp. 1-30.

¹⁴³ HOLLANDE'S Syria comments irritate Berlin. [en línea] Spiegel Online [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.spiegel.de>>, p. 1.

¹⁴⁴ TOP Syrian officials killed in major blow to al-Assad's regime. CNN, 19 de julio, 2012. [en línea] CNN [Fecha de consulta: 19 de julio 2012] Disponible en: <http://edition.cnn.com/2012/07/18/world/meast/syria-unrest/index.html?hpt=hp_t1>

¹⁴⁵ RENUNCIA Kofi Annan a cargo de enviado especial para Siria. [en línea] ONU [Fecha de consulta: 6 de agosto 2012] Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=24115>>

agosto el primer ministro sirio renunció a su cargo y buscó asilo en Jordania¹⁴⁶.

- El 20 de agosto de 2012, tras la muerte de 150 personas en Daraa, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, advirtió a Assad que no cruzara la “línea roja” del transporte o uso de armas químicas y biológicas en Siria, puesto que esto forzaría una respuesta militar de parte de Washington¹⁴⁷.
- El 3 de octubre de 2012 el conflicto comenzó a cobrar dimensiones internacionales, luego de que fuerzas del gobierno sirio disparasen proyectiles de artillería hacia territorio perteneciente a Turquía, en la meridional localidad turca de Ackakale, matando a cinco personas. Turquía respondió de inmediato, retornando el fuego de artillería hacia territorio sirio.

2. Aplicación de los criterios de la Guerra Justa

a) Justa causa

En su informe del 22 de febrero de 2012, la Comisión Internacional Independiente para investigar los hechos ocurridos en Siria desde marzo de 2011 (establecida por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de septiembre de 2011), concluyó que las fuerzas del gobierno sirio han atacado con munición letal a la población civil, incluyendo el uso de francotiradores. También han conducido arrestos arbitrarios, torturas, secuestros y desapariciones forzadas. Como consecuencia de la violencia, señala la Comisión, existen 70.000 desplazados internos en Siria y 20.000 refugiados en países vecinos. La Comisión afirma que el gobierno ha cometido violaciones generalizadas y sistemáticas de los derechos humanos, y que existen bases razonables para creer que autoridades del gobierno han cometido crímenes de lesa humanidad. Asimismo, continúa la Comisión, los opositores armados también han cometido violaciones a los derechos humanos, aunque a menor escala. La Comisión concluye que el gobierno sirio ha fallado en su responsabilidad de proteger a la población¹⁴⁸.

En una actualización oral de su investigación publicada el 26 de junio de 2012, la Comisión señaló que ha confirmado 435 muertes en Siria, pero también

¹⁴⁶ PRIME Minister’s Defection in the Dark Jolts Syirians.[en línea] New York Times [Fecha de consulta: 6 de agosto 2012] Disponible en: <<http://www.nytimes.com/2012/08/07/world/middleeast/syrian-state-tv-reportedly-attacked-as-propaganda-war-unfolds.html?pagewanted=all>>

¹⁴⁷ OBAMA threatens force against Syria. [en línea] New York Times [Fecha de consulta: 20 de agosto 2012] Disponible en: <http://www.nytimes.com/2012/08/21/world/middleeast/obama-threatens-force-against-syria.html?_r=1&hp>

¹⁴⁸ CIIS, *op. cit.* (n. 119), pp. 10-23.

indica que organizaciones no gubernamentales sostienen que existen entre 13.000 y 17.000 muertos (cifra que para agosto de 2012 la ONU tendría por verídica), y que el propio gobierno sirio admite que la cifra de fallecidos asciende a los 7.000¹⁴⁹.

En un comunicado publicado el 15 de marzo de 2012, Francis Deng (Consejero Especial del Secretario General de la ONU para la Prevención del Genocidio) y Edward Luck (Consejero Especial del Secretario General de la ONU para la Responsabilidad de Proteger), sostuvieron que existe evidencia de que en Siria se han cometido crímenes de lesa humanidad por parte del gobierno¹⁵⁰.

En un informe publicado en julio de 2012, Human Rights Watch ha revelado la ubicación de 27 centros de tortura repartidos en ciudades a lo largo de Siria (Aleppo, Idlib, Latakia, Homs, Daraa y Damasco), que conforman un oprobioso “archipiélago de la tortura”¹⁵¹.

El Centro Global para la Responsabilidad de Proteger ha sostenido que en Siria se cometen crímenes de lesa humanidad, y que para mayo de 2012 han fallecido alrededor de 10.000 personas. Además, existen 55.000 refugiados y 230.000 desplazados internos. El Centro también admite que los opositores armados han violado los derechos humanos. Por todo lo anterior, continúa el Centro, el gobierno de Siria ha faltado a su responsabilidad de proteger a la población¹⁵².

Tanto Human Rights Watch como el Centro Global para la Responsabilidad de Proteger proponen al Consejo de Seguridad la imposición de un embargo de armas en contra de Siria, sanciones focalizadas en contra de sus autoridades y la referencia de la situación de Siria a la Corte Penal Internacional, de la que Siria no forma parte¹⁵³.

Gareth Evans, miembro de la Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal y uno de los artífices y adalides más conspicuos de la responsabilidad de proteger en la actualidad, asevera que con más de 9.000 muertos existe una justa causa suficiente para una intervención armada en Siria¹⁵⁴.

¹⁴⁹ CIIS, *op. cit.* (n. 126), p. 5. Véase también NUMBER of displaced people grows as Syria violence continues, says UN agency. [en línea] ONU [Fecha de consulta: 21 de agosto 2012] Disponible en: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42699&Cr=syria&Cr1=>

¹⁵⁰ DENG, Francis y LUCK, Edward. Declaración de prensa, 15 de marzo de 2012. [en línea] Naciones Unidas [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, p. 1.

¹⁵¹ HRW (Human Rights Watch). Torture Archipiélago. Arbitrary Arrests, Torture, and Enforced Disappearances in Syria's Underground Prisons since March 2011. Estados Unidos, Human Rights Watch, 2012, pp. 2-3.

¹⁵² GCR2P (Global Centre for the Responsibility to Protect). R2P Monitor: 15 May 2012. Issue 3. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, pp. 1-2.

¹⁵³ HRW, *op. cit.*, p. 7. GCR2P, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵⁴ EVANS, Gareth. Saving the Syrians. [en línea] Project Syndicate. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.project-syndicate.org>>, p. 2.

Otros autores como Bennett Ramberg, James Traub, Simon Adams, Ekkehard Strauss, Shadi Hamid, Haitham Maleh, e incluso un escéptico de la intervención en Libia como Michael Walzer, consideran que los miles de muertos en Siria constituyen una justa causa suficiente¹⁵⁵.

b) Legítima autoridad

Evans señala que el Consejo de Seguridad se encuentra actualmente paralizado debido al veto de Rusia y China, por lo que la única alternativa para una intervención militar sería armar a la oposición siria, lo cual países como Qatar y Arabia Saudita se han mostrado dispuestos a hacer¹⁵⁶.

Michael Weiss, de la Sociedad Henry Jackson, afirma que la negativa de Rusia a aprobar una intervención militar en Siria, e incluso solo un embargo de armas, se debe no solo a un peligro de extralimitación del mandato (como el caso de la OTAN en Libia, que según Rusia removi6 a Gadhafi sin haber tenido permiso para ello), sino principalmente debido a que Rusia es el principal proveedor de armamento de Siria. Incluso Rusia posee una base naval en el puerto sirio de Tartus, y ha despachado hacia ella un portaviones, un destructor y dos submarinos¹⁵⁷.

Ante el estancamiento en el Consejo de Seguridad, Weiss propone dos opciones para autorizar el uso de la fuerza: en primer lugar, se puede invocar la Resolución Unidos por la Paz de 1950, que permiti6 la Guerra de Corea a pesar del veto soviético; en segundo lugar, Turquía podría recurrir a la legítima defensa consagrada en el art. 51 de la Carta de la ONU, e incluso podría hacer lo mismo el CNS, si es que fuera reconocido internacionalmente como la autoridad en Siria¹⁵⁸. Sin embargo, el CNS se ha definido como una entidad estrictamente no violenta.

¹⁵⁵ MALEH, Haitham. A Peace Plan in Name Only. The New York Times, 30 de mayo, 2012. [en línea] The New York Times [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.nytimes.com>>, pp. 1-2; HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi. Syria: Statements. [en línea] The Economist [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.economist.com/debate/days/view/810>>, pp. 3-4; STRAUSS, Ekkehard. From idea to experience – Syria and the Responsibility to Protect. [en línea] ISS [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/fr/publications>>, pp. 1-4; ADAMS, Simon. Russia Veto. [en línea] Huffington Post World [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.huffingtonpost.com/simon-adams/syria-ressuia-unitednations>>, pp. 1-2; TRAUB, James. The Cynics at the Gates. [en línea] Foreign Policy [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.foreignpolicy.com/articles>>, pp. 1-3; RAMBERG, Benett, *op. cit.*, pp. 1-3; WALZER, Michael. Syria. [en línea] Dissent Magazine: Arguing The World. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://dissentmagazine.org/atw.php?id=706>>, pp. 1-2.

¹⁵⁶ EVANS, Gareth, *op. cit.*, p. 1.

¹⁵⁷ WEISS, Michael. Intervention in Syria? An Assesment of Legality, Logistics and Hazzards. [en línea] The Henry Jackson Society. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.henryjacksonsociety.org>>, p. 8. Véase también RAMBERG, Benett, *Op. cit.*, p. 2. TRAUB, James, *op. cit.*, p. 2. ADAMS, Simon, *Op. cit.*, p. 2. PALACIÁN, Blanca. La Responsabilidad de Proteger y el Derecho de Veto. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012, p. 6.

¹⁵⁸ WEISS, Michael, *op. cit.*, pp. 8-9.

Con respecto al veto, Adams sostiene que este fue pensando, cuando se formó la ONU, para prevenir nuevas guerras mundiales y no para permitir la comisión de crímenes de lesa humanidad y dejarlos impunes. Además, continúa Adams, fue Rusia y no la OTAN la que abusó del concepto de la responsabilidad de proteger cuando lo invocó para invadir Georgia en 2008¹⁵⁹.

Strauss, por su parte, considera que el gobierno de Siria ha fallado en su responsabilidad de proteger, pero que esta no debería pasar de inmediato a la comunidad internacional, sino que la sociedad civil en Siria también tiene la responsabilidad de proteger a los mismos sirios¹⁶⁰.

Por otro lado, Maleh sostiene que a Rusia le conviene apoyar a la oposición siria, en lugar de alinearse con un régimen moribundo, para en el futuro preservar su presencia geoestratégica en el Mediterráneo con su base en Tartus¹⁶¹.

Por último, el Instituto Español de Estudios Estratégicos considera que es necesaria una reforma del Consejo de Seguridad para evitar situaciones de estancamiento como la de Siria¹⁶².

c) **Recta intención**

Assad ha denunciado la existencia de una conspiración internacional en contra de su gobierno, que involucra a actores tan disímiles como el Mossad israelí, los kurdos, los islámicos fanáticos, el ex vicepresidente sirio Khaddam, Jordania, Arabia Saudita, el Líbano, narcotraficantes, y por supuesto, Estados Unidos¹⁶³.

Stephen Zunes se opone a una intervención humanitaria en Siria, entre otras razones, porque cuestiona los verdaderos motivos de Estados Unidos, país que en 2011 permitió que la dictadura de Bahrein reprimiera con igual brutalidad que Assad las protestas realizadas en ese país¹⁶⁴.

Carla Stea asegura que los Amigos de Siria están empeñados en remover a Assad del poder (como lo demuestra el discurso inaugural de Hollande en la reunión del 7 de julio de 2012), por lo que en realidad desde siempre han querido que el plan de Annan falle, debido a que presenta el riesgo de que Assad permanezca en el poder. Es por esto que Stea considera que la retórica de la responsabilidad de proteger para Siria es en realidad un Caballo de Troya para

¹⁵⁹ ADAMS, Simon, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁰ STRAUSS, Ekkehard, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶¹ MALEH, Haitham, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶² IPALACIÁN, Blanca, *op. cit.*, p. 8.

¹⁶³ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 4.

¹⁶⁴ ZUNES, Stephen. Military Intervention in Syria Is a Bad Idea. [en línea] Huffington Post World [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com/stephen-zunes/military-intervention-in-syria_b_1392673.html>, p. 3.

remover a Assad¹⁶⁵. En igual sentido, Jonathan Marcus cree que los “Amigos de Siria” en realidad son solo los “Enemigos del Presidente Assad”¹⁶⁶.

El Grupo Internacional de Crisis señala que en principio la remoción de Assad convendría a Estados Unidos e Israel, debido a que se debilitaría la posición de Irán, Hezbollah y Hamas, aliados chiitas de Assad. Pero en un análisis más cuidadoso, el Grupo considera que no es tan conveniente para Israel arriesgarse a que ascienda al poder en Siria un líder religioso beligerante que rompa la paz armada que Assad ha mantenido hasta hoy¹⁶⁷.

Por su parte, Evans advierte que la intención podría no ser completamente humanitaria de parte de los países árabes que censuran a Assad debido a la existencia de una agenda prosunita y antichiita/antiiraní en la región¹⁶⁸.

d) Último recurso

Evans asegura que las vías pacíficas ya han sido agotadas tras más de un año de crisis en Siria, pues mientras Rusia, en su calidad de principal aliado político y militar, no ejerza una verdadera presión sobre Assad, este no cederá y continuará con la brutal represión¹⁶⁹. Hamid también considera que tras un año de sistemática represión, y habiendo manifestado Assad con sus actos sus intenciones autoritarias, la diplomacia ya se ha agotado¹⁷⁰. En este sentido, Maleh cree que el plan de Annan estaba destinado al fracaso desde el comienzo, debido a la falta de voluntad de Assad¹⁷¹.

El Grupo Internacional de Crisis afirma que la actitud de Assad solo cambiará si es que hay una intervención militar o si es que Rusia ejerce presión diplomática. Mientras ninguna de las dos cosas suceda, el Grupo deposita su confianza en el plan de 6 puntos de Annan, si bien admite que si Estados Unidos y los países árabes deciden armar a los opositores, el plan de Annan fracasará¹⁷². La Comisión Internacional de Investigación para Siria también considera que se debe continuar luchando para que el plan de 6 puntos prospere¹⁷³.

¹⁶⁵ STEA, Carla, *op. cit.*, p. 1.

¹⁶⁶ MARCUS, Jonathan. Analysis: Options for military intervention in Syria. [en línea] BBC News. [Fecha de consulta: 3 de julio de 2012] Disponible en: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17356556>>, p. 2.

¹⁶⁷ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 29.

¹⁶⁸ EVANS, Gareth, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁹ *Ibid.*, pp. 2-3.

¹⁷⁰ HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷¹ MALEH, Haitham, *op. cit.*, p. 1.

¹⁷² ICG (International Crisis Group). Policy Briefing: Middle East Briefing N° 33. Syria's Phase of Radicalisation. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>, pp. 2; 11.

¹⁷³ CIIS, *op. cit.* (n. 126), p. 20.

Ramberg también apunta a la influencia de Rusia sobre Siria como un factor decisivo en el futuro de las negociaciones diplomáticas¹⁷⁴.

Por su parte, Ed Husain aún cree que la diplomacia puede funcionar, si es que no solo Rusia, sino también Francia y el Reino Unido se suman a los esfuerzos por ejercer presión sobre Assad¹⁷⁵.

e) Proporcionalidad

El propio Evans admite que debido a la gran capacidad militar de las fuerzas de Assad y a la desunión de las fuerzas opositoras, una intervención llevaría al conflicto más allá del umbral de la guerra civil, lo que traería más muertes y desestabilizaría a la frágil región¹⁷⁶. El riesgo de “contagio” o desestabilización regional también es advertido por Husain¹⁷⁷. Zunes también estima que la guerra civil potencial traería más muertes y solo prolongaría el conflicto¹⁷⁸.

Por su parte, el Grupo Internacional de Crisis señala que Estados Unidos es reacio a iniciar una operación militar en Siria, debido a que las poderosas defensas antiaéreas de Assad están distribuidas a lo largo del país en medio de zonas residenciales, por lo que su destrucción traería aparejada daños colaterales inaceptables¹⁷⁹. Lo mismo señalan Walter Pincus y Jonathan Marcus¹⁸⁰.

Julieta Nassau asegura que armar a los rebeldes es una estrategia arriesgada, debido a que no poseen la cohesión y coordinación necesaria como para hacer frente a las poderosas fuerzas de Assad¹⁸¹. Lo mismo opina Michael Crowley, quien señala que Estados Unidos busca la salida de Assad solo por la vía diplomática debido precisamente a estos riesgos¹⁸².

¹⁷⁴ RAMBERG, Benett, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁵ HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁶ EVANS, Gareth, *op. cit.*, p. 2.

¹⁷⁷ HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷⁸ ZUNES, Stephen, *op. cit.*, p. 1.

¹⁷⁹ ICG, *op. cit.* (n. 173), p. 7.

¹⁸⁰ PINCUS, Walter. Syria intervention isn't a slam dunk. The Washington Post, 30 de mayo, 2012. [en línea] The Washington Post. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.washingtonpost.com/world/national-security/Syria-intervention-isnt-a-slam-dunk>>, p. 2. MARCUS, Jonathan, *op. cit.*, p. 3.

¹⁸¹ NASSAU, Julieta. Armar a los rebeldes, una opción riesgosa. La Nación, 27 de abril, 2012. [en línea] La Nación. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>, p. 1.

¹⁸² CROWLEY, Michael. The Obama Doctrine: Syria vs. Libya Intervention. [en línea] Time Swampland. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://swampland.time.com/2012/06/01/the-obama-doctrine-syria-vs-libya-intervention/>>, pp. 1-2.

f) Razonables expectativas de éxito

Michael Weiss considera que existen razonables expectativas de éxito para una operación militar en Siria, pues asegura que las tropas sirias están exhaustas y desmoralizadas y que el material militar de su ejército, armada y fuerza aérea (que dataría de la Guerra Fría) habría quedado obsoleto. Las debilidades del sistema antiaéreo sirio, afirma, fueron demostradas en 2007, cuando Israel bombardeó con éxito una central nuclear siria. Además, sostiene que hay muchas desertiones en las fuerzas sirias, que actualmente ascienden solo a 100.000 efectivos¹⁸³.

Weiss también cree que Rusia no atacaría a fuerzas de Estados Unidos si estas se involucrasen en el conflicto, y tampoco Irán se opondría militarmente a una intervención, debido a que está más preocupado de resguardar su programa nuclear. Aun si Irán llegase a atacar a Israel, continúa el autor, los países occidentales deberán convencer a Israel de no responder (tal como en la Guerra del Golfo en 1991), pues la remoción de Assad irá en beneficio del propio Israel.

Las armas químicas que posee Assad no serían utilizadas por este, considera Weiss, pues eso sería como firmar su propia sentencia de muerte en términos políticos. Por último, este autor afirma que la población siria recibirá de buena manera una intervención militar, luego de más de un año de salvaje represión de parte del régimen de Assad, y que el “Ejército Libre Sirio” es una fuerza gravitacional que podría conferir mayor cohesión a la oposición¹⁸⁴.

3. Evaluación final

Atendiendo a la tríada de excepciones que Michael Walzer establece para suspender la regla de la no intervención, es decir, luchas de secesión o liberación nacional, conintervenciones en guerras civiles, e intervenciones humanitarias¹⁸⁵, cabe preguntarse a cuál de todas ellas, si alguna, obedece la actual crisis en Siria.

Es evidente que no existe una guerra de secesión. Walzer dice que antes de un derecho a intervenir de parte de otros Estados tiene preferencia el derecho del pueblo a rebelarse, en la forma de la guerra civil¹⁸⁶. Existe controversia en torno a la existencia de una guerra civil hoy en Siria. Hay quienes creen que esta ya está en curso, como Hamid, para quien Rusia e Irán apoyan a un bando en la

¹⁸³ WEISS, Michael, *op. cit.*, pp. 10-12.

¹⁸⁴ *Ibid.*, pp. 6; 15-17.

¹⁸⁵ Michael, *op. cit.* (n.16), p. 90. WALZER, Michael. The Moral Standing of States: A Response to Four Critics. *Philosophy and Public Affairs*, 9(3): 209-229, primavera 1980, p. 212. WALZER,

¹⁸⁶ *Ibid.*, p. 215.

guerra civil¹⁸⁷, por lo que, si se sigue la tesis de Walzer, se podría contraintervenir a favor del otro bando. Sin embargo, para el Grupo Internacional de Crisis no existe aún una guerra civil, sino una “dinámica conducente a una guerra civil”¹⁸⁸. Más aún, hay quienes consideran que ni siquiera existe una guerra civil, sino más bien una crisis humanitaria que ha derivado en enfrentamientos armados, afirma Traub¹⁸⁹, o una situación similar a un estado de naturaleza hobbesiano, en opinión del propio Walzer¹⁹⁰.

A juicio de los juristas Lassa Oppenheim y sir Hersh Lauterpacht, una guerra es, en sentido técnico, el enfrentamiento armado entre dos o más Estados. Una guerra civil existe cuando dos bandos opuestos dentro de un Estado recurren a las armas con el propósito de obtener el poder, o cuando una gran parte de la población se levanta en armas en contra del gobierno legítimo, siempre y cuando concorra el reconocimiento de los bandos como potencias beligerantes, reconocimiento que puede provenir del propio gobierno legítimo, o de parte de otros Estados (caso en el cual habría guerra en opinión de esos Estados, pero no para el gobierno legítimo)¹⁹¹. Para que otros Estados puedan reconocer a un bando como potencia beligerante existen cuatro condiciones de hecho:

- a) la existencia de una guerra civil acompañada de un estado general de hostilidades;
- b) la ocupación y administración de una parte sustancial del territorio de parte de los insurgentes;
- c) el respeto de las reglas de la guerra de parte de los insurgentes, bajo un mando responsable, y
- d) la “necesidad práctica” que tiene el tercer Estado para reconocer al beligerante, para evitar abusos.

En caso de no cumplirse estas condiciones, señalan Oppenheim y Lauterpacht, el reconocimiento del tercer Estado será una injerencia ilegal en los asuntos internos de otro Estado perturbado por el desorden interno¹⁹². Cabe señalar que según los autores la guerra civil se rige por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra¹⁹³, si bien la lógica descrita en las condiciones de hecho

¹⁸⁷ HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸⁸ ICG, *op. cit.* (n. 173), p. 2.

¹⁸⁹ TRAUB, James, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁰ WALZER, Michael, *op. cit.* (n.156), p. 2.

¹⁹¹ OPPENHEIM, Lassa (Hersch Lauterpacht ed.). *International Law. A Treatise*. 8a ed. Londres, Longmans, 1955. Vol. II, p. 209.

¹⁹² *Ibid.*, pp. 249-250.

¹⁹³ *Ibid.*, p. 210.

obedece más a la normativa del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (la obra de Oppenheim, editada por Lauterpacht, es anterior a 1977).

Pues bien, dicho lo anterior, es difícil todavía determinar la existencia de una guerra civil en curso en Siria. Ciertamente el gobierno de Assad no ha reconocido como potencia beligerante a los opositores armados, sino que los ha sindicado como terroristas¹⁹⁴. El progresivo reconocimiento internacional del CNS como entidad política tampoco equivale a un reconocimiento del mismo como potencia beligerante, en especial considerando que el CNS se define como un grupo estrictamente no violento¹⁹⁵. Por lo anterior no se puede hablar de una guerra civil en Siria, y por consiguiente tampoco de una conRAINTERVENCIÓN. Cabe señalar que, aunque no se trate aún de una guerra civil en sentido técnico, de todos modos existe en Siria lo que el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra denomina como un “conflicto armado sin carácter internacional”, por lo que dicha conFLAGRACIÓN interna estaría regulada a lo menos por el mentado artículo, lo cual demuestra que no es necesario que los beligerantes reconozcan la existencia de un “estado de guerra” para que el derecho internacional humanitario pueda regular los conflictos armados.

No obstante, la persistencia por más de un año de una espiral de represión violenta de manifestaciones en contra del gobierno, que ha producido un resultado de alrededor de 13.000 muertos y cientos de miles de desplazados y refugiados, permiten concluir hasta a los más escépticos, como Walzer, que estos actos han remecido la conciencia de la humanidad y por tanto justificarían una intervención humanitaria. En particular, los crímenes de lesa humanidad que la Comisión Internacional Independiente para Siria denuncia, constituyen una de las justas causas que gatillan la responsabilidad de proteger según el Documento Final de la Reunión Anual de la Asamblea General de 2005 (párrs. 138-139).

Dicha intervención, sostiene Marcus, podría adoptar una de tres formas: el establecimiento de corredores para el ingreso de ayuda humanitaria; el establecimiento de zonas seguras; o el establecimiento de zonas de no vuelo (*no-fly zones*). Marcus señala que en cualquier caso se requerirían tropas terrestres o “botas en el suelo”¹⁹⁶, opinión que comparte Walzer, quien agrega que se deberían incluir “botas árabes” también¹⁹⁷. El despliegue terrestre cobra tanto más sentido cuanto si se recuerda el precedente de la “zona segura” de Srebrenica, en 1995.

¹⁹⁴ ICG, *op. cit.* (n. 117), p. 2.

¹⁹⁵ WEISS, Michael, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹⁶ MARCUS, Jonathan, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹⁷ WALZER, Michael, *op. cit.* (n.156), p. 2.

No obstante lo anterior, la determinación de la justa causa es tan solo un requisito para considerar una guerra como justa. La legítima autoridad, en vista de la paralización del Consejo de Seguridad, todavía presenta dudas para el caso de Siria. El creciente número de Estados “Amigos de Siria”, la suspensión de ese país por sus pares de la Liga Árabe, así como la resolución de la Asamblea General que condenó al régimen de Assad el 16 de febrero de 2012, por 137 votos a favor y solo 12 en contra, son antecedentes auspiciosos para la eventual utilización de la Resolución 377 “Unidos por la Paz” de 1950, mediante la cual la Asamblea General podría aprobar, por una mayoría de dos tercios, una intervención armada. Sin embargo, es diferente censurar a un gobierno que aprobar una intervención militar en su contra, por lo que la abrumadora mayoría descrita podría languidecer ante tal prospecto.

La alternativa a la ONU, una “coalición de los voluntariosos” o grupo de Estados que actuaran fuera del marco de la Carta, socavaría el positivo precedente de la intervención en Libia durante 2011, autorizada por la ONU, y haría retroceder la historia de las intervenciones humanitarias por lo menos una década, hacia el periodo de la inorgánica intervención en Kosovo, tras la cual la comunidad internacional decidió establecer criterios definidos para la intervención, en la forma de la responsabilidad de proteger.

En cuanto a la recta intención, la existencia de una supuesta conspiración en contra de Assad, en que colaboran grupos tan disímiles como el Mossad y los islámicos más extremos, es absurda. A menos que Assad se constituya en el nuevo Hitler del siglo XXI, no puede convocar a tantos enemigos trabajando juntos en su contra.

Ahora, más importante que el petróleo de Siria (en el cual usualmente encuentran su explicación última los análisis más simplistas) es su valor geopolítico. Si bien los motivos humanitarios toleran en la tradición de la Guerra Justa la existencia de otros intereses nacionales en menor medida que aquellos, lo cierto es que la comunidad internacional ha manifestado claramente su deseo de remover a Assad (para así cerrar la tenaza occidental de Afganistán, Kuwait, Irak y Turquía en torno a Irán), por lo que ya no se podría considerar al cambio de régimen según la doctrina del doble efecto, como en el caso de Libia. Se podría admitir la remoción del régimen como uno de los motivos para la intervención, solo en la medida que esté subordinado al motivo humanitario principal, que es detener la masacre de los sirios. Esto quiere decir que si el régimen de Assad cambia radicalmente su actitud y detiene las violaciones, la remoción del régimen ya no se justificaría, si bien se trata de una posibilidad muy remota, hasta para el análisis más cándido.

Vale la pena señalar, en cuanto a la intención, que el *ethos* humanitario que mueve hoy a los defensores de la intervención en Siria es muy diferente del *ethos* cultural, a medio camino entre lo religioso y lo universal humanitario, que movió a los interventores de 1860 (Francia, Gran Bretaña y Rusia) a acudir en auxilio de los cristianos maronitas en Siria. El hecho de que las minorías cristianas sirias hoy apoyen a Assad es particularmente ilustrativo de la evolución del *ethos* humanitario universal.

Con respecto al último recurso, las probabilidades de que Rusia cambie su actitud frente a Siria, requisito *sine qua non* para el éxito de cualquier negociación exitosa, son también muy escasas. Para evitar ulteriores negociaciones fútiles con el gobierno de Assad, los “Amigos de Siria” deberían ejercer presión sobre Rusia (en la forma de incentivos), para que esta a su vez lo haga sobre Assad. Rusia tiene una oportunidad dorada, como pocas veces sucede en la historia, para redimirse luego del abuso que en 2008 hizo de la responsabilidad de proteger al invadir Georgia. La doctrina de los actos propios o *estoppel* obliga a Rusia a ser consecuente con la responsabilidad de proteger que reclamó haber ejercido en 2008. Más aún, Rusia tiene una tradición histórica de intervenciones humanitarias, en Navarino (1827), Herzegovina (1877) y Macedonia (1903), que debería honrar.

Por último, el criterio más débil para justificar una intervención humanitaria en Siria es el de la proporcionalidad entre los posibles costos y beneficios. A diferencia de Libia, en que la oposición estaba más unida (aunque no del todo) y el régimen de Gadhafi no tenía gran capacidad militar ni apoyo internacional de ninguna potencia, una intervención en Siria podría traer muchos más perjuicios y graves ramificaciones geopolíticas.

Debido al potencial militar del régimen de Assad (pues Rusia hasta la actualidad le ha suministrado armamentos, lo que desacredita el argumento de la obsolescencia del material militar sirio), la existencia de profundas divisiones étnicas y religiosas al interior de Siria, así como su ubicación en uno de los vecindarios más inestables del mundo (atendiendo a la presencia de una potencia nuclear, Israel, una potencia protonuclear, Irán, y grupos armados de resistencia en Israel y el Líbano, como Hamas y Hezbollah), y considerando la participación de otra potencia nuclear como Rusia (que posee una base naval en Siria), los costos nacionales e internacionales de una intervención humanitaria podrían llegar a ser excesivos, y las probabilidades de éxito muy escasas.

Por todo lo anterior, a pesar de que concurren una justa causa, una recta intención y que al parecer ya se han agotado razonablemente todas las vías pacíficas, lo cierto es que una intervención humanitaria en Siria es, cuando menos, cuestionable desde el punto de vista de la legítima autoridad si es que esta no

proviene de las Naciones Unidas, y manifiestamente imprudente con respecto a la proporcionalidad, ante la eventualidad de un conflicto internacional de dimensiones nucleares.

Es de esperar que Rusia reconsidere su apoyo a los enemigos de lo humanitario y reivindique su fama internacional tras el fiasco de Georgia. También es de esperar que las potencias occidentales sepan ofrecer a Rusia las concesiones necesarias e incentivos adecuados como para que esta ejerza su irresistible presión sobre el régimen de Assad y termine con la crisis humanitaria en Siria. La única esperanza para una salida pacífica depende, en último término, de Rusia. Una intervención humanitaria en Siria bajo las actuales circunstancias pasaría a la historia como una guerra injusta, pero la pasividad de Rusia sería juzgada también por la historia como una de las causas de esa guerra.

Referencias Bibliográficas

- ADAMS, Simon. Russia Veto. [en línea] Huffington Post World [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.huffingtonpost.com/simon-adams/syria-russia-unitednations>>
- Alto Panel del Secretario General sobre Amenazas, Desafíos y Cambios. A more secure world: Our shared responsibility. Nueva York, Naciones Unidas, 2004. 129 p.
- ANNAN, Kofi. In larger freedom: Towards security, development and human rights for all. [en línea] [Fecha de consulta: 11 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.un.org/largerfreedom/>>
- BELLAMY, Alex. Guerras Justas. De Cicerón a Iraq. Buenos Aires, FCE, 2009. 412 p.
- BUGNION, Francois. Guerra justa, Guerra de agresión y derecho internacional humanitario. Revista Internacional de la Cruz Roja, 847: 523-546, 2002.
- CAAI (Consejo Asesor en Asuntos Internacionales de los Países Bajos). The Netherlands and the Responsibility to Protect. The responsibility to protect people from mass atrocities. La Haya, CAAI, 2010.
- CECOPAC (Centro Conjunto para las Operaciones de Paz de Chile). Primavera Árabe: Siria. [en línea] CECOPAC [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.cecopac.cl>>
- CHA, Kiho. Humanitarian Intervention by Regional Organizations Under the Charter of the United Nations. Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations, 134-145, verano-otoño 2002.
- CIIS (Comisión Internacional Independiente de Investigación para Siria). Reporte. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>
- _____. Actualización Oral. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>
- CIISE (Comisión Internacional para la Intervención y la Soberanía Estatal). The Responsibility to Protect. Ottawa, International Development Research Centre, 2001. 91 p.
- CLASTRES, Pierre. Arqueología de la violencia: la guerra en las sociedades primitivas. 2ª ed. Buenos Aires, FCE, 2009. 79 p.

- CLAUSEWITZ, Carl von. De la Guerra. Traducción de Carlos Fortea. Madrid, La Esfera de los Libros, 2005. 740 p.
- COATES, A.J. The ethics of war. Manchester, Manchester University Press, 1997. 314 p.
- CROWLEY, Michael. The Obama Doctrine: Syria vs. Libya Intervention. [en línea] Time Swampland. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://swampland.time.com/2012/06/01/the-obama-doctrine-syria-vs-libya-intervention/>>
- DENG, Francis y LUCK, Edward. Declaración de prensa, 15 de marzo de 2012. [en línea] Naciones Unidas [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>
- DENG, Francis. Reconciling Sovereignty with Responsibility. A Basis for International Humanitarian Action. En: HABERBESON, John y ROTHCHILD, Donald. Africa in World Politics. Reforming Political Order. 4a ed. Boulder, Westview Press, 2009. 408 p.
- EVANS, Gareth. Saving the Syrians. [en línea] Project Syndicate. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.project-syndicate.org>>
- FERNÁNDEZ, Domingo. La violencia como discurso: Apuntes para una teoría de la guerra. [en línea] [Fecha de consulta: 11 de julio 2011] Disponible en: <http://acceda.ulpgc.es/bitstream/10553/4046/1/0234349_00006_0023.pdf>
- FISHER, David. Humanitarian intervention. En: REED, Charles y RYALL, David (ed.). The Price of Peace. Just War in the Twenty-First Century. Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 101-117.
- FIXDAL, Mona y SMITH, Dan. Humanitarian Intervention and Just War. Mershon International Studies Review, 42: 283-312, 1998.
- GCR2P (Global Centre for the Responsibility to Protect). R2P Monitor: 15 May 2012. Issue 3. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>
- _____. Timeline of International Response to the Situation in Syria. [en línea] Global Centre for the Responsibility to Protect [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.globalr2p.org>>
- GRIMSTAD, Kyrre. Humanitarian Intervention: Historical, Legal and Moral Perspectives. Memoria de prueba (Magíster en Derecho). Ciudad del Cabo, Sudáfrica. Universidad de Ciudad del Cabo, 2001. 71 h.

- GROCIO, Hugo. Del derecho de la Guerra y de la paz. Madrid, Editorial Reus, 1925. Tomo I.
- HOLLANDE'S Syria comments irritate Berlin. [en línea] Spiegel Online [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.spiegel.de>>
- HRW (Human Rights Watch). Torture Archipelago. Arbitrary Arrests, Torture, and Enforced Disappearances in Syria's Underground Prisons since March 2011. Estados Unidos, Human Rights Watch, 2012. 9 p.
- HUSAIN, Ed y HAMID, Shadi. Syria: Statements. [en línea] The Economist [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.economist.com/debate/days/view/810>>
- ICG (International Crisis Group). Policy Briefing: Middle East Briefing N° 31. Uncharted Waters: Thinking Through Syria's Dynamics. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>
- _____. Policy Briefing: Middle East Briefing N° 33. Syria's Phase of Radicalisation. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de Julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>
- _____. Popular protest in North Africa and the Middle East (VI): The Syrian people's slow motion revolution. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>
- _____. Popular Protest in North Africa and the Middle East (VII): The Syrian Regime's Slow-motion Suicide. [en línea] ICG [Fecha de consulta: 18 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.crisisgroup.org>>
- JOYNER, Christopher. The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention. Virginia Journal of International Law, 47: 693-723, 2006-2007.
- KALSHOVEN, Frits y ZEGVELD, Liesbeth. Restricciones en la Conducción de la Guerra. Introducción al Derecho Internacional Humanitario. 3ª ed. Buenos Aires, Latin Gráfica, 2003.
- KI-MOON, Ban. Implementing the responsibility to protect. Report of the Secretary General (2009). [en línea] [Fecha de consulta: 11 de Julio 2012] Disponible en: <<http://globalr2p.org/pdf/SGR2PEng.pdf>>
- KOLB, Robert. Note on humanitarian intervention. Revista Internacional de la Cruz Roja, 85(849): 119-134, marzo 2003.

- MACFARLANE, Neil, THIELKING, Carolin y WEISS, Thomas. The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention? *Third World Quarterly*, 25(5): 977-992, 2004.
- MALEH, Haitham. A Peace Plan in Name Only. *The New York Times*, 30 de mayo, 2012. [en línea] *The New York Times* [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.nytimes.com>>
- MARCUS, Jonathan. Analysis: Options for military intervention in Syria. [en línea] *BBC News*. [Fecha de consulta: 3 de julio de 2012] Disponible en: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-17356556>>
- MARTIN, Stevie. Sovereignty and the Responsibility to Protect. *Mutually Exclusive or Codependent?* *Griffith Law Review*, 20: 153-187, 2011.
- MASSINGHAM, Eve. Military intervention for human purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 91(876): 803-831, diciembre 2009.
- MILLER, Maxwell. Syria: Land of Civilizations. *Near Eastern Archaeology*, 64(3): 122-131, sep. 2001.
- MOFFETT, Mark. Ants & the art of war. *Sci Am*, 305(6):84-9, 2011.
- MUÑOZ, Heraldo. La Responsabilidad de Proteger: tres pilares y cuatro crímenes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1): 101-109, 2010.
- NANDA, Ved. Tragedies in Northern Irak, Liberia, Yugoslavia and Haiti – Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law – Part I. *Denver Journal of International Law and Policy*, 20(2): 305-334, 1991-1992.
- NARDIN, Terry. The Moral Basis of Humanitarian Intervention. Simposio sobre las Normas y Ética de la Intervención Humanitaria (26 de mayo, 2000, California). California, Universidad de California, 2000, 22 p.
- NASSAU, Julieta. Armar a los rebeldes, una opción riesgosa. *La Nación*, 27 de abril, 2012. [en línea] *La Nación*. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.global2p.org>>
- NIEVAS, Flabián. Sociología de la guerra. *Redes.Com* [en línea]. No. 5. [Fecha de consulta: 11 de julio 2012]. Disponible en: <<http://www.compoliticas.org/redes/pdf/redes5/3.pdf>>
- NUMBER of displaced people grows as Syria violence continues, says UN agency. [en línea] *ONU* [Fecha de consulta: 21 de agosto 2012] Disponible en: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42699&Cr=syria&Cr1=>>>

- OPPENHEIM, Lassa (Hersch Lauterpacht ed.). *International Law. A Treatise*. 8a ed. Londres, Longmans, 1955. Vol. I y II.
- PALACIÁN, Blanca. *La Responsabilidad de Proteger y el Derecho de Veto*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012. 8 p.
- PETERS, Anne. *Humanity as the A and O of Sovereignty*. *The European Journal of International Law*, vol. 20(3): 513-544, 2009.
- PINCUS, Walter. *Syria intervention isn't a slam dunk*. *The Washington Post*, 30 de mayo, 2012. [en línea] *The Washington Post*. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.washingtonpost.com/world/national-security/Syria-intervention-isnt-a-slam-dunk>>
- PUGH, Michael. *Peacekeeping and Humanitarian Intervention*. En: WHITE, Brian, LITTLE, Richard y SMITH, Michael (ed.). *Issues in World Politics*. 2a. ed. Hampshire, Palgrave, 2001.
- RAMBERG, Benett. *Applying the Responsibility to Protect to Syria*. [en línea] Yale University [Fecha de consulta: 20 de julio 2012] Disponible en: <<http://yaleglobal.yale.edu>>
- REED, Charles y RYALL, David (ed.). *The Price of Peace. Just War in the Twenty-First Century*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 340 p.
- RODOGNO, Davide. *The 'principles of humanity' and the European powers' intervention Ottoman Lebanon and Syria in 1860-1861*. En: SIMMS, Brendan y TRIM, D.J.B. *Humanitarian Intervention: A History*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011, pp. 159-183.
- SEARLE, John. *La construcción de la realidad social*. Barcelona, Paidós, 1997.
- STAHN, Carsten. *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?* *American Journal of International Law*, 101: 99-120, 2007.
- STEA, Carla. *"Responsibility to Protect" Syria: A US-NATO "Trojan Horse"*. [en línea] *Global Research*. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://globalresearch.ca>>
- STRAUSS, Ekkehard. *From idea to experience – Syria and the Responsibility to Protect*. [en línea] ISS [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.iss.europa.eu/fr/publications>>
- SYRIA: *a hasty intervention could be deadly*. *The Guardian*, Londres, Reino Unido, 2 de junio, 2012. [en línea] *The Guardian* [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jun/02/syria-intervention-observer>>

- TESÓN, Fernando. The Liberal Case for Humanitarian Intervention. Public Law and Legal Theory, Working Paper No. 39: 1-54, nov. 2001.
- _____. The vexing problem of authority in humanitarian intervention: A proposal. Wisconsin International Law Journal, 24(3): 761-772, s.f.
- TOP Syrian officials killed in major blow to al-Assad's regime. CNN, 19 de julio, 2012. [en línea] CNN [Fecha de consulta: 19 de julio 2012] Disponible en: <http://edition.cnn.com/2012/07/18/world/meast/syria-unrest/index.html?hpt=hp_t1>
- TRAUB, James. The Cynics at the Gates. [en línea] Foreign Policy [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.foreignpolicy.com/articles>>
- WALZER, Michael. Arguing about war. New Haven, Yale University Press, 2004. 208 p.
- _____. Guerras Justas e Injustas. Buenos Aires, Goyanarte Editor S.A., 1980. 416 p.
- _____. Guerras Justas e intervenciones humanitarias. Claves de Razón Práctica, 117: 4-9, 2001.
- _____. Syria. [en línea] Dissent Magazine: Arguing The World. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://dissentmagazine.org/atw.php?id=706>>
- _____. The Moral Standing of States: A Response to Four Critics. Philosophy and Public Affairs, 9(3): 209-229, primavera 1980.
- WATTS DP. Intracommunity coalitionary killing of an adult male chimpancé at Ngogo, Kibal Nacional Park, Uganda. International Journal of Primatology, 25(3):507-521, 2004.
- WEISS, Michael. Intervention in Syria? An Assesment of Legality, Logistics and Hazzards. [en línea] The Henry Jackson Society. [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <<http://www.henryjacksonsociety.org>>
- WHEELER, Nicholas. Saving strangers. Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- ZALAUQUETT, José. The Legitimacy of Armed Humanitarian Intervention: Basic Concepts. En: Reunión de Revisión del Consejo Internacional de Política de los Derechos Humanos (marzo de 2001). Estados Unidos, Consejo Internacional de Política de los Derechos Humanos, 2001, pp. 1-9.
- ZUNES, Stephen. Military Intervention in Syria Is a Bad Idea. [en línea] Huffington Post World [Fecha de consulta: 3 de julio 2012] Disponible en: <http://www.huffingtonpost.com/stephen-Zunes/military-intervention-in-syria_b_1392673.html>



TEMAS DE ACTUALIDAD

ARMAS ESPACIALES: VIEJA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y TECNOLOGÍAS DE PUNTA[∞]

DANIEL BLINDER*

RESUMEN

La nueva agenda de seguridad internacional gira en torno a los problemas derivados del subdesarrollo, la pobreza, la debilidad estatal y el deterioro del ambiente, como son el crimen organizado, el terrorismo, las guerras por los recursos, las migraciones, etc. Sin embargo, está cobrando importancia un nuevo debate, vinculado a la agenda de la Guerra Fría, pero con otros Estados, y relacionado a altos grados de desarrollo y altos niveles de estatalidad. Es el debate acerca de la militarización del espacio y el emplazamiento de armas espaciales. El presente artículo es un estado del arte que analiza esta temática y los problemas derivados, que están llevando al mundo a una nueva carrera espacial y de armamentos espaciales, especialmente entre EE.UU. y China.

Palabras clave: *Agenda de Seguridad – Carrera espacial – Armas espaciales – Militarización del espacio.*

SPACE WEAPONS: OLD INTERNATIONAL SECURITY AGENDA AND STATE OF THE ART TECHNOLOGIES

ABSTRACT

The new international security agenda deals with problems of underdevelopment, poverty, state weakness and environmental degradation, mainly represented organized crime, terrorism, resource wars, migrations, etc. However, a new debate is taking place linked to the agenda of the Cold War, with other states and related to high levels of development and statehood. Is the debate

* Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional (EDENA). Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigador del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y de la Técnica José Babini - Universidad Nacional de San Martín. Docente de Relaciones Internacionales - Universidad de Belgrano. Argentina. blinderdaniel@gmail.com

[∞] Fecha de recepción: 060212
Fecha de aceptación: 041012

about the militarization of space and the weapons spaceborne. This article examines this issue and the problems arising from it that are leading the world into a new space race and spaceborne weapons, especially between the U.S. and China.

Key words: *International security agenda - Space race – Spaceborne weapons - Space militarization.*

Introducción. La tecnología espacial y la agenda de seguridad

El presente trabajo es un estado del arte que busca introducir y analizar la nueva carrera espacial y de armamentos espaciales que involucra sobre todo a EE.UU. y China, pero también a Rusia, la India y a otras naciones. Para eso se ha hecho un relevo de las publicaciones académicas y de divulgación, principalmente en idioma inglés, acerca de hechos que versan sobre la evolución de la importancia estratégica del espacio exterior en relación a las armas en el espacio. La falta de información disponible de algunos países sobre la temática, dado el carácter secreto de la misma (o simplemente el no estudio de la cuestión por parte de los analistas), hacen difícil conocer el total abanico de cuestiones que se desprenden del tema de estudio que aquí presentamos.

La nueva agenda de seguridad internacional se ocupa de los problemas vinculados al subdesarrollo, como la pobreza, el deterioro del medio ambiente, el crimen organizado y el terrorismo, la conflictividad por los recursos naturales, los flujos migratorios masivos y otros. Ergo, refiere a la debilidad del Estado. El conflicto Este-Oeste tenía como protagonista en su agenda a la Seguridad Nacional. No obstante hoy está produciéndose una nueva discusión, vinculada a la Guerra Fría, que forma parte de la nueva agenda, pero con la característica de incluir a otros Estados, y relacionada a altos grados de desarrollo y altos niveles de estatalidad: Es el debate acerca de la militarización del espacio y el emplazamiento de armas espaciales. Lejos de mitigar su presencia en el futuro, este trabajo sugiere que el Estado será el protagonista en el siglo XXI en materia de tecnología espacial y armas espaciales. Nos proponemos analizar la bibliografía y los documentos disponibles que tratan sobre las armas espaciales y aquellos Estados que están involucrados con ese tema, y también estudiar los principales elementos de política internacional que se relacionan con las armas espaciales.

El Instituto para la Investigación sobre Desarme de las Naciones Unidas (UNIDIR) es el encargado de estudiar temas vinculados con el desarme y la seguridad internacional. No deja de ser importante el hecho de que sus tópicos en las distintas publicaciones institucionales se encuentren, entre otros temas, la

proliferación de armas pequeñas o ligeras, las minas antipersonales, la seguridad humana, las amenazas emergentes y las armas de destrucción masiva, vinculados a la nueva agenda de seguridad. Las tecnologías del espacio son utilizadas para combatir las llamadas nuevas amenazas, como el terrorismo, el crimen organizado o el deterioro del medio ambiente, mediante el monitoreo satelital o las telecomunicaciones. Junto a todo esto el instituto también trabaja en lo que aquí nos ocupa, las armas espaciales, cuyo origen, problema y perspectivas de futuro describiremos en este trabajo.

Es importante destacar que cualquier tecnología espacial puede ser de uso dual, pero conjuntamente toda arma puede ser utilizada de diferente forma. Un cohete lanzador puede ser un misil si se lo construye para serlo, y este puede ser utilizado con diferentes propósitos en el tema de análisis que aquí trabajamos. Así encaramos un abanico problemático, el cual nos presenta una competencia pacífica espacial, cuyos campos más importantes son el satélite y el cohete lanzador; una competencia militar espacial que tiene la relevancia de ser derivada también de las fricciones de la competencia pacífica, siendo sus aspectos más importantes el propósito de los satélites con su posible uso militar en comunicaciones o como armamento, y la competencia misilística (relacionada directamente a los variados propósitos bélicos que pueden tener los misiles, como ser balísticos de diferentes alcances y capaces de transportar armas de destrucción masiva, o antisatelitales, etc.). Un misil es un vector capaz de transportar una carga en su cabeza, de uso pacífico o de uso militar, pudiendo cargar un satélite o una carga explosiva. Un arma antisatelital es aquella que tiene por objetivo atacar satélites.

La carrera espacial está estrechamente ligada a la carrera misilística: la capacidad de llegar más alto en los cielos es también la posibilidad de llegar con un vector a otro continente. Desde el surgimiento del V2 (el Vergeltungswaffe 2 o Arma de Represalia Número 2, creada en la Alemania nazi), este adelanto tecnológico fue pensado con dos usos posibles, y así fue utilizado. Sin embargo, a finales de la década de 1970 y en el decenio de 1980, último periodo de la guerra entre las dos superpotencias, se comenzó a hablar de la militarización del espacio, dada la proyección de la tecnología existente y sus posibilidades. Así como se había reglamentado el uso del espacio marítimo o el aéreo desde que diferentes potencias lograban el dominio tecnológico para hacerlo, con el espacio se entró en un debate legal y por supuesto político por la regulación del mismo¹. ¿Qué implicancias tuvo la carrera armamentística en materia de misiles

¹ ROSAS, Allan. The Militarization of Space and International Law. En *Journal of Peace Research*, 20 (4): 357-364, 1983. BOURBONNIÈRE, Michel and LEE, Ricky. Legality of the Deployment of Conventional Weapons

para las armas espaciales? En principio la competencia misilística y sobre todo el desarrollo de poderosos misiles balísticos intercontinentales constituyó una revolución en los asuntos militares ya que era un arma/tecnología que en tanto de destrucción total, cambió la estrategia y la organización de la guerra moderna². La Revolución Nuclear en la cual estas armas se cargan en misiles balísticos, a mediados del siglo XX, fue la última conocida³.

A partir de lo anterior, los estudiosos sugieren que los desafíos más importantes a nivel aeroespacial de los próximos años estarán signados por un escenario complejo. a) El acceso al espacio con tecnologías como los lanzadores, satélites u otras ya no es monopolio casi exclusivo de dos naciones, sino al menos diez⁴; b) la bipolaridad ya no existe, sino un gran poderío como los es EE.UU., junto a otros poderes en ascenso y con capacidad de acceso al espacio; c) la multiplicación de actores privados que intervienen en esta industria de alto desarrollo tecnológico hace a los gobiernos más dependientes del mercado y los privados; d) la dependencia de la infraestructura económica mundial del sector espacial, como por ejemplo la observación climatológica, las comunicaciones, la navegación; e) el desarrollo de otros actores estatales que lo hacen sin la ayuda o la sociedad de los EE.UU.; f) la importancia del espacio para coleccionar inteligencia, monitorear el clima, personas, tráfico o recursos naturales; g) el envejecimiento de los recursos humanos en esta tecnología por parte de los países centrales, y el crecimiento en cantidad de aquellos formados en India y China; h) el problema del uso dual de la tecnología espacial; e i) la concentración en pocas manos de los productores privados de la tecnología espacial cuyas implicancias en términos de oligopolio pueden ser peligrosas por el poder que adquirirían frente a un actor estatal dependiente de este sector⁵.

in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict. En *European Journal of International Law*, 18 (5): 873–901, 2007.

² KREPINEVICH, Andrew. Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions. En *The National Interest*, 37. 30-42, 2003, pp. 30-31. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-359-2008-S1_WTW/Syllabus/EReadings/Krepinevich1994Cavalry.pdf

³ *Ibid.*, p. 38. Krepinevich analiza las distintas revoluciones militares en la historia, que fueron diez en diferentes siglos: infantería (XIV), artillería (XV), velero de guerra (XV), fortaleza (XVI), pólvora (XVII), napoleónica (XVIII), terrestre (XIX), flota de guerra (XIX), aviación y mecanización (XX), y la revolución nuclear (XX). Por esta razón es la última conocida.

⁴ EE.UU., Rusia, China, Ucrania, Japón, Gran Bretaña, Francia, India, China, Israel y otras más que pronto dispondrán de lanzadores, como Brasil, Argentina.

⁵ KAUFMAN, Richard, HERTZFELD, Henry, LEWIS, Jeffrey. *Space, security and the economy*. En *Economists for Peace and Security*. New York, 2008. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: <http://www.ep-susa.org/publications/papers/spacesecurity.pdf>

Iniciativa de Defensa Estratégica: ¿utopía?

Toda arma capaz de ser utilizada desde el espacio, o haciendo uso del espacio, puede ser considerada como arma espacial. Un satélite de uso militar –según una definición amplia– podría serlo, así como también un objeto que choque con otro podría ser considerado como tal. Pero el proyecto que reviste mayor importancia, cuya característica implica un salto tecnológico, fue la Iniciativa de Defensa Estratégica de los EE.UU. (aunque hubo otros en la URSS, como el satélite Cosmos 967, arma de prueba contra el satélite Cosmos 970, o el desarrollo de rayos láser con aplicación para destruir objetos artificiales en el espacio⁶).

La (Iniciativa de Defensa Estratégica, llamada popularmente “Guerra de las Galaxias”) fue un proyecto lanzado en 1983, muy ambicioso en términos económicos, tecnológicos, de investigación y desarrollo⁷, por el cual se buscaba proteger a los EE.UU. de un ataque nuclear soviético desde la Tierra y desde el espacio⁸. De acuerdo a un informe gubernamental, de presupuesto se gastarían US\$ 991 millones en 1984, US\$ 1.777 millones en 1985 y US\$ 3.790 millones en 1986⁹. Otros cálculos estimaban que desde 1983 se habían gastado 8 billones¹⁰ de dólares para la investigación y desarrollo de una defensa misilística, y llegaban hasta 15 billones anuales¹¹.

Ya en la década siguiente los estudios de presupuesto indicaban que en 1987 podría llegar a elevarse en dólares de aquella época a 147,5 billones y en el establishment militar estadounidense existía consenso para reducirlo¹². La SDI incluía desde plataformas terrestres, misiles con alcance ampliado, sistemas de

⁶ Ver por ejemplo <http://nssdc.gsfc.nasa.gov/nmc/spacecraftDisplay.do?id=1977-116A> <http://www.fas.org/spp/guide/russia/military/asat/lasers.htm> [En línea]. Consultado el 02/10/11.

⁷ BRAMS, Steven and KILGOUR, Marc. Deterrence versus Defense: A Game-Theoretic Model of Star Wars. En *International Studies Quarterly*, 32 (1): 3-28, 1988, p.4.

⁸ HOLM, H. Star Wars. En *Journal of Peace Research*. 23 (1): 1-8, 1986, pp. 7-8. GLASER, Charles. Do We Want the Missile Defenses We Can Build? En *International Security*, 10 (1) 25-57, 1985, pp. 25-27.

⁹ THE CONGRESS of the United States. Analysis of the cost of the administration's Strategic Defense Initiative. Congressional Budget Office, Washington DC, 1984, p. 5. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/49xx/doc4961/doc05.pdf>

¹⁰ El término “billón” fue extraído y traducido directamente de los textos citados. Es de destacar el número 1 billón en inglés significa 1.000.000.000.000 millones.

¹¹ HOLMES, Kim. The Strategic Defense Initiative: Myth and Reality. En Heritage Foundation. Washington, DC, 1988, p. 4. [En línea]. Consultado el 03/12/11. Disponible en: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/9547>

¹² GENERAL ACCOUNTING OFFICE WASHINGTON DC NATIONAL SECURITY AND INTERNATIONAL AFFAIRS DIV. Strategic Defense Initiative Program: Basis for Reductions in Estimated Cost of Phase I. En General Accounting Office Washington DC National Security and International Affairs Division. Washington D.C., 1990, p. 2. [En línea]. Consultado el 01/05/11. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA344762&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>

guiado, y armas de rayos láser, al tiempo que desde el espacio se proyectaban interceptores, sensores y sistemas satelitales de vigilancia¹³.

En el decenio de 1980 la carrera misilística y las posibilidades tecnológicas vislumbraban un futuro importante en tecnología espacial. Es por ello que entre varios acuerdos entre superpotencias se firmó el SALT (Conversaciones para la Limitación de Armas Estratégicas) en las décadas de 1960 y 1970, o el START (Tratado para la Reducción de Armas Estratégicas), firmado en el año 1991 antes del colapso final de la URSS. Junto a esos importantes encuentros, también existieron otros como la Cumbre de Génova entre los presidentes Reagan y Gorbachov, tanto para reducir armamentos¹⁴ como para la seguridad satelital y el uso del espacio aéreo con sus respectivas transmisiones, además de la mayor participación demandada por otros países para que no se interfirieran las frecuencias o no colisionaran satélites en órbita por la gran cantidad que se hallaban operativos¹⁵ ¹⁶. Para ello existían organismos o empresas multinacionales o multigubernamentales como INTELSAT (Organización Internacional de Satélites de Telecomunicaciones) con sede en Washington, que tuvo y tiene hoy en día, a pesar de su privatización, satélites en órbita¹⁷, o la Intersputnik (Organización Internacional de Comunicaciones Espaciales) que incluía a varios países dentro del campo de influencia soviético y que sigue operando en la actualidad, también con inversión privada.

Basados en la necesidad de aproximación, Reagan y Gorbachov mantuvieron diálogos y negociaciones mediante diversas instancias institucionales para llegar a los tratados como el mencionado START¹⁸. Los nuevos desarrollos que avanzaban sobre la frontera de lo posible en términos tecnológicos, conllevaban nuevos debates en el plano legal, ya que se abrían nuevos campos de disputa antes impensados, como armas con asiento espacial, no terrestre¹⁹.

¹³ KOMPANIK, Michael. *The Strategic Defense Initiative: "Star Wars": Becoming a Reality*. Global Security. Alexandria VA, 1992. [En línea]. Consultado el 25/05/11. Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/space/library/report/1992/KMP.htm>

¹⁴ BBC web, 1985. *Superpowers aim for 'safer world'*. 21 November On this Day, 1950-2005. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/21/newsid_2549000/2549897.stm

¹⁵ STAPLE, Gregory. *The New World Satellite Order: A Report from Geneva*. En *The American Journal of International Law*, 80 (3): 699-720, 1986.p. 704.

¹⁶ Ver <http://www.intelsat.com/> y <http://www.intersputnik.com/> [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11.

¹⁷ LEVY, Steven. *INTELSAT: Technology, Politics and the Transformation of a Regime*. En *International Organization*, 29 (3): pp. 655-680, 1975.

¹⁸ JACKSON, William. *Soviet Reassessment of Ronald Reagan, 1985-1988*. En *Political Science Quarterly*, 113 (4): 617-644, 1998, pp. 636-643.

¹⁹ MEREDITH, Pamela. *The Legality of a High-Technology Missile Defense System: The ABM and Outer Space Treaties*. En *The American Journal of International Law*, 78 (2): 418-423, 1984, pp. 418-421.

A principios de la década de 1980 existía un cálculo que estimaba que el 75% de los satélites tenía alguna función militar, como la vigilancia, alerta temprana, comunicaciones y navegación²⁰. Ya en el año 1967 con el Outer Space Treaty (Tratado del Espacio Exterior o Tratado de Principios de Gobierno de las Actividades de las Naciones en la Exploración y Uso del Espacio Exterior, incluyendo a la Luna u otros cuerpos celestes) se prohibía la militarización del espacio y de los cuerpos celestes, lo que no ha evitado el continuo camino hacia la militarización que llevó a la SDI y las iniciativas de los rusos, pero que entró en consideración en los siguientes tratados como el START²¹ y se firmaron en este sentido en la ONU el Moon Agreement (Acuerdo Lunar) en 1979 que incluía estos temas²².

Dentro del debate político-legal del párrafo anterior, extraemos que se hacía necesario determinar (y eso se define políticamente por las relaciones de poder militar y espacial de los Estados implicados) qué es espacio exterior, qué es uso pacífico, qué es un arma espacial, etc.²³. ¿Un arma de energía dirigida es un arma espacial si estaba como proyecto pero no en uso por parte de alguna potencia? Este tipo de armamento estaba contemplado en la SDI.

La importancia de la SDI radica en ser un precedente para la actual carrera armamentista fuera de locación terrestre. Si bien nunca llegó a concretarse, en términos políticos fue parte de la competencia estadounidense con los soviéticos en materia de tecnología, significó una gran visión estatal para la futura colonización de nuevos espacios de dominio humano, y sembró las bases para la actual Investigación y Desarrollo (I+D) por parte de varias potencias en un mundo que invierte en tecnología pacífica para el espacio, pero con consecuencias bélicas, tal cual es percibido por todos los actores involucrados. Sin embargo, los sistemas más avanzados en armas espaciales son técnicamente muy difíciles de desarrollar. Algunas tecnologías se han tratado de hacer realidad en los últimos cuarenta años, y aún así hoy en día no están operativos. Solamente están activos aquellos sistemas convencionales Tierra-Tierra para derribar satélites²⁴. No obstante, ya es un tema de seguridad internacional en sí mismo.

El temor real por la carrera armamentista es que se desplieguen armas de destrucción total en armas espaciales. Pero esto no representa una militarización del espacio, ya que este lo está desde la década de 1940 con la inauguración de

²⁰ ROSAS, Allan. *op. cit.* (1983), p. 357.

²¹ *Ibid.*, p. 359.

²² *Ibid.*, p. 361.

²³ DAHLITZ, Julie. Preventing Space Weapons. En *Journal of Peace Research*, 25 (2) 109-114, 1988, p.109.

²⁴ UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Building the Architecture for Sustainable Space Security. Conference Report, 30-31 March 2006, Geneva, United Nations, p. 23.

la era de los misiles. El uso militar del mismo, sin embargo, ha estado limitado a soporte de operaciones militares terrestres. Pero la efectiva aplicación de la fuerza desde el espacio, a pesar de haber existido tratados como Outer Space Treaty de 1967, fue un tema acallado hasta los últimos años²⁵.

Las armas espaciales hoy

Algunos analistas sostienen que la defensa misilística será vista como una oportunidad para el Pentágono –sede del poder militar de la principal potencia mundial– para que tácitamente desarrolle armas espaciales que desafiarán las capacidades de otros países en el espacio. Washington planea políticas y capacidades, ofreciéndole a los líderes estadounidenses más posibilidades de uso para las armas nucleares y espaciales contra otros Estados²⁶, porque cuando en el año 2007 la República Popular China testeó con éxito un arma antisatélite, los Estados Unidos aceleraron su programa de defensa misilística ofensiva y defensiva, y de armas espaciales²⁷.

A largo plazo, los analistas plantean que China se convertirá en un potencial desafío económico, político y militar para los EE.UU. por su política espacial, y especialmente su política internacional en materia de armas espaciales y de desarrollo espacial en general, para lo que Estados Unidos se está preparando²⁸. Asimismo, desde el punto de vista chino, la postura de guardianes de la seguridad espacial adoptada por EE.UU. es presuntuosa y representa un genuino desafío a los intereses de China. Desde la perspectiva estadounidense, la expansión del poderío chino hacia el espacio representa la ambición de este para desafiarlos²⁹.

En diversas publicaciones de la ONU ya se están estudiando los efectos de la carrera espacial y armamentístico-espacial que está mostrando señales de un posible conflicto de seguridad internacional. Entre las diversas preocupaciones manifestadas podemos encontrar la cooperación internacional en el campo espacial para mitigar los conflictos, puesto que el incremento de objetos

²⁵ NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. Space, Security, and the New Nuclear Triad. *Brown Journal of World Affairs*. XIV (1): 159-172, 2007, p. 166.

²⁶ NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. Space, Stability and Nuclear Strategy. *Rethinking Missile Defense*. En *China Security*, 6 (2), Issue: 3-24, 2010, p. 8.

²⁷ *Ibid.*, p. 10.

²⁸ POLLPETER, Kevin. Building for the Future: China's Progress in Space Technology during the Tenth 5-Year Plan and the U.S. Response. Strategic Studies Institute. Carlisle, 2008.p.2. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=852>

²⁹ MARTEL, William and YOSHIHARA, Toshi. Averting a Sino-U.S.Space Race. En *The Washington Quarterly*, Washington. 19-35, 2003, p.19.

lanzados con propósitos militares está amenazando una órbita ya sobrepoblada, lo que genera una protección militar para satélites que se defienden de otros satélites³⁰. Inclusive los desechos espaciales –entendidos como potenciales armas de bajo costo– podrían ser utilizados para colisionar y destruir aquellas de mayor avance técnico y por ello se corre el riesgo de una escalada para construir armas espaciales destinadas a destruir objetos no deseados por un actor internacional. La única ventaja de las armas con base en el espacio hasta hoy es la de atacar otros satélites, y la colocación de armas antisatelitales (ASAT), son vistas como el primer movimiento para una carrera de armas fuera de la Tierra³¹.

De los aproximadamente 1.000 satélites comerciales y militares operativos que se encuentran en órbita, se le debe sumar una cantidad incontable de otros objetos, satélites o naves desiertas, basura espacial que circula en la órbita terrestre a 36.000 kilómetros por hora promedio, lo que convierte a dichos cuerpos en potenciales destructores de objetos operativos. Agregado a esto, está el potencial menor del choque de dos satélites activos, o la interferencia por sobrepoblación de los mismos. Con todo, también se hace riesgoso para la seguridad el hecho de que uno de los satélites afectados sea de uso militar, y peor aún, en tiempos de un conflicto bélico podría agravar la escalada³², para lo cual se hacen necesarios tratados correspondientes para mitigar esos efectos³³.

La UNIDIR propuso también que la ONU discuta acerca de la jurisdicción en el espacio y que se tengan en cuenta los países en desarrollo. La colocación de estas armas espaciales podría desequilibrar el balance de poder existente entre las diferentes unidades estatales, acelerando una nueva escalada armamentista. Las armas espaciales pueden funcionar como apoyo a las armas terrestres³⁴, cuya complementariedad reside tanto en las funciones satelitales de los sistemas terrestres como en la ventaja que proporciona la altura para atacar hacia abajo³⁵. Estos análisis especulan con las posibilidades de desplazamiento de las fronteras en el desarrollo científico. Por todo esto, la UNIDIR se propone

³⁰ UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Safeguarding Space Security: Prevention of an Arms Race in Outer Space. Conference Report, 21-22 March 2005, Geneva, United Nations, p.2.

³¹ *Ibid.*, p. 3.

³² TYSON, Rhianna. Policy Brief: Advancing a Cooperative Security Regime in Outer Space. En Global Security Institute. Bala Cynwyd, Pennsylvania, 2007.p.2. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://www.gsainstitute.org/gsi/pubs/05_07_space_brief.pdf

³³ LUKASZCZYK, Agnieszka, NARDON, Laurence, WILLIAMSON, Ray. Towards Greater Security in Outer Space: Some Recommendations. En IFRI Space Policy Programme. Paris, november 2009, p.11. [En línea]. Fecha de consulta 17/10/11. Disponible en: http://www.secureworldfoundation.org/siteadmin/images/files/file_380.pdf

³⁴ UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Safeguarding Space Security: Prevention of an Arms Race in Outer Space. Conference Report, 21-22 March 2005, Geneva, United Nations, p.12.

³⁵ HARDESTY, David. Space-Based Weapons. En *Naval War College Review* 58 (2): 45-68, 2005, pp. 46-47.

consensuar estrictas medidas legales que regulen esta problemática antes de que comience.

Este tema le concierne a las principales potencias en materia espacial y así lo manifiestan en los distintos organismos burocráticos de decisión como la ONU. En este sentido, Alemania, Canadá, China, Estados Unidos, Rusia, Francia, Gran Bretaña e India participan multilateralmente en estos foros de discusión y decisión política³⁶. Las naciones más preocupadas por esto son las dos potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, y el nuevo actor de peso en política internacional, China³⁷.

En el año 2006 el gobierno de los EE.UU. –administración de George W. Bush–, se había propuesto darle un impulso a la exploración del espacio y a su militarización³⁸, emitió un documento acerca de la política espacial de su país y que fue vista por muchos como unilateral³⁹. Para este país el espacio es vital para sus intereses, y en el mencionado documento se establece que se buscará la disuasión de aquellos Estados que intenten vulnerarlo⁴⁰. A corto plazo, los EE.UU. tienen una superioridad tecnológica y gracias a ella dispondrán de una ventaja frente a los otros actores internacionales. Pero a largo plazo esto podría provocar (de hecho ya está mostrando atisbos de suceder) una carrera que aumente las vulnerabilidades estadounidenses debido al rearme mundial⁴¹.

Estados Unidos es un productor de armas espaciales con base en el espacio o en la Tierra, y de variada naturaleza⁴²: de energía cinética, láser, misilística, satelital, etc. Ellas pueden atacar a otros satélites que se encuentran a distinta altura, o funcionar como guardaespaldas de los mismos, atacar objetivos en Tierra o desde esta, alcanzar un objetivo satelital, entre las variadas concepciones de sistemas de armas.

³⁶ UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Celebrating the Space Age. 50 Years of Space Technology, 40 Years of the Outer Space Treaty. Conference Report, 2-3 April 2007, Geneva, United Nations.

³⁷ UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Security in Space: The Next Generation. Conference Report, 31 March -1 April 2008, Geneva, United Nations. UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Space Security 2009: Moving a Safer Space Environment. Conference Report, 15-16 June 2009, Geneva, United Nations. UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Space Security 2010: From Foundations to Negotiations. Conference Report, 29-30 March 2010, Geneva, United Nations.

³⁸ LAMBETH, Benjamin. Mastering the Ultimate High Ground. Next Steps in the Military Uses of Space. RAND CORPORATION. Santa Mónica, 2003. SIMBERG, Rand. A Space Program for the Rest of Us. En *The New Atlantis*. 25, 3-27, 2009, p.11. [En línea]. Fecha de consulta 08/10/11. Disponible en: <http://www.thenewatlantis.com/publications/a-space-program-for-the-rest-of-us>

³⁹ SHIXIU, Bao. Deterrence Revisited: Outer Space. En *World Security Institute*, 3 (1): 2-11, 2007, p.3.

⁴⁰ BOURBONNIÈRE, Michel and LEE, Ricky. *Op. cit.* (2007), p.874.

⁴¹ HARDESTY, David. *Op. cit.* (2005), pp. 46-47.

⁴² DEBLOIS, Bruce, GARWIN, Richard, KEMP, Scott, MARWELL, Jeremy. Space Weapons: Crossing the U.S. Rubicon, 2004. En *International Security*, 29 (2): 50-84, p. 50.

En la actualidad múltiples actores compiten y cooperan con los EE.UU. Entre esos países China es un competidor comercial y las diferentes administraciones norteamericanas han ido firmando acuerdos que permitían tanto el intercambio técnico y comercial, como el lanzamiento de satélites con lanzadores de la contraparte firmante. Junto a ello, una política activa por parte de Washington y sus compañías fabricantes de armas espaciales generan fricción en el sistema internacional⁴³. El despliegue militar de EE.UU. por gran parte del globo tiene que ver con su historia de actor global de las últimas décadas. Con todo, parte de este entramado es la defensa misilística, puesto que aunque estemos en tiempos de paz, hay Estados que poseen armas nucleares y vectores para lanzarlos sobre Estados Unidos o sus aliados.

La defensa misilística es parte del conocimiento acumulado, de inversión en ciencia, investigación, y desarrollo, por lo que es muy cara. Los costos pueden elevarse entre 776 y 807 billones de dólares para el año 2015, y a largo plazo entre 1,1 o 1,2 trillones de dólares. Estos sistemas incluyen aquellos de base terrestre, marítima, aérea, costera, espacial misilística y de energía cinética, láser, entre otros⁴⁴.

La bóveda celeste como laboratorio armamentista

Las exitosas pruebas estadounidenses y chinas de armas antisatelitales tienen implicancias comerciales y militares. China destruyó un satélite propio en enero de 2007 y EE.UU. lo hizo en febrero de 2008, lo que marca una carrera armamentista en el espacio⁴⁵. La acción de la República Popular China produjo –además de desperdicios espaciales– la reacción de la presidencia Bush que cambió el rumbo hasta entonces sostenido, como la retirada del ABM (Tratado Antimisiles Balísticos)⁴⁶ que incluía la prohibición del despliegue de misiles con base en el espacio, o la nueva política espacial estadounidense de 2006, que incluía la posibilidad de aplicar la fuerza ante medidas consideradas hostiles, y el nuevo desarrollo de armas espaciales y tecnologías de uso dual para la protección de satélites contra ataques de otros satélites u objetos⁴⁷.

⁴³ ABBEY, George and Lane, Neal. United States Space Policy: Challenges and Opportunities. American Academy of Arts and Sciences, 2005 (occasional paper), pp. 6-8, 20-21. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.amacad.org/publications/spacePolicy.aspx>

⁴⁴ KAUFMAN, Richard. The full cost of Ballistic Missile Defense. En Center for Arms Control and Non-Proliferation, Economists Allied for Arms Reduction. Washington DC, 2003, pp. xii-xiii; 6-7. [En línea]. Fecha de consulta 09/07/11. Disponible en: <http://www.epsusa.org/publications/papers/bmd/bmd.pdf>

⁴⁵ BLAZEJEWSKI, Kenneth. Space Weaponization and US-China Relations. En Strategic Studies Quarterly 2 (1): 33-55, 2008, p. 40.

⁴⁶ Anti Ballistic Missile Treaty firmado por EE.UU. y la URSS en 1972.

⁴⁷ KAUFMAN, Richard, HERTZFELD, Henry, LEWIS, Jeffrey. *Op.cit.* (2008).

Después de los Estados Unidos, la Federación Rusa es la segunda nación en inversiones en este tipo de armamentos, seguida por China, Europa, e India (pero también Israel, Corea del Sur, Australia y Canadá invierten en tecnología espacial de uso dual) y estos países responderán ante cualquier intento de posicionarse hegemónica y unilateralmente por parte de cualquier Estado⁴⁸. Junto a esto la competencia comercial, intrincada con la competencia militar, podría generar conflictos que pasan de comerciales a peligros de seguridad, sea por las aplicaciones de espionaje o destructivas que tienen estas tecnologías, o por la destrucción o colisión de objetos desde esa categoría por parte de otras pruebas de este tipo o militares, ya sea el choque de basura sobre un satélite, de dos satélites, o la mismísima competencia por un mercado de lanzamiento o de utilización de la órbita terrestre⁴⁹.

En un informe oficial del Congreso de los EE.UU. se menciona a China ya como la tercera nación capaz de poner un hombre en el espacio y tanto como posible aliado o competidor. De hecho, cuando Beijing anunció luego de su exitoso envío de un vuelo tripulado más allá de la Tierra en 2003, que estaba planeando llegar a la Luna, el gobierno de EE.UU. anunció por su parte que haría lo mismo⁵⁰. Y con respecto al desarrollo estrictamente bélico, si bien los chinos manifiestan sus propósitos únicamente pacíficos para la exploración del espacio, por ejemplo la China Aerospace Science and Technology Corporation (Corporación China de la Ciencia y la Tecnología Aeroespacial), es una empresa estatal que desarrolla y manufactura misiles tácticos y estratégicos, además de vehículos espaciales, lanzadores de satélites y otros productos aeroespaciales, y esto es percibido por Washington como carrera armamentista⁵¹. Los estadounidenses también manifiestan sus objetivos pacíficos, mientras desarrollan armamentos⁵².

China ve el acceso al espacio como estratégico para su seguridad en el futuro y actuando en consecuencia para desarrollar y mejorar sus capacidades, siendo percibida por los EE.UU. como un rival o posible amenaza para los años venideros, ya que la competencia por esta área es inevitable, según declaracio-

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 3 y 7.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 7.

⁵⁰ SMITH, Marcia. China's Space Program: An Overview. En CRS Report for Congress, Congressional Research Service ~ The Library of Congress, Washington, 2005, pp. 1-3. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/space/RS21641.pdf>

⁵¹ MEDEIROS, Evan, CLIFF, Roger, CRANE, Keith, MULVENON, James. A New Direction for China's Defense Industry. RAND Corporation, Santa Monica, 2005. p.53. MORGAN, Forrest, MUELLER, Karl, MEDEIROS, Evan POLLPETER, Kevin, CLIFF, Roger. Dangerous Thresholds Managing Escalation in the 21st Century. RAND Corporation. Santa Monica, 2008., pp. 18 y 49.

⁵² BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op.cit.* (2008), p. 35.

nes de un alto mando militar chino, y están preparándose para una guerra espacial con los norteamericanos a pesar de su superioridad actual⁵³. Para los chinos en el espacio reposa la seguridad del futuro, puesto que desde allí se operan varios de los demás sistemas de armas, además de las implicancias que podría tener el cosmos para la economía, por lo que también se están discutiendo medidas para contrarrestar el poder estadounidense⁵⁴.

Otra preocupación de China es la posibilidad de que en el futuro los EE.UU. neutralicen la capacidad de disuasión nuclear desplegando armas espaciales. Pero es más: Beijing ve como reales las intenciones de Washington para armar el espacio, lo que podría llevar a una carrera de armamentos también en la Tierra, armándose en respuesta la India, Pakistán y Rusia⁵⁵. Más aún, las armas emplazadas en el universo llevarían a otros Estados a desarrollar armamento antisatélite, lo que acarrearía que las primeras busquen mejorar su defensa tanto arriba como debajo de la órbita, multiplicando los peligros que son consecuencia de la búsqueda del balance de poder, con la posibilidad de un “Pearl Harbor Espacial”, en el cual un fragmento de basura u otro objeto operativo colisionando con un satélite o una nave, o la prueba de un arma que dañe un satélite, se convierta en excusa para un ataque de un país a otro⁵⁶.

Los chinos comparten la visión de la mutua dependencia con la economía de EE.UU. y también en el negocio espacial, pero su prestigio nacional y su desarrollo económico llevará a los decisores a contraatacar cualquier agresión⁵⁷. A pesar de ello, China al igual que EE.UU. negocia en la arena internacional y en el marco de la ONU el tratado Prevention of an Arms Race in Outer Space, PAROS (Prevención de una Carrera Espacial en el Espacio Exterior), en un juego de poder internacional, para contribuir a la seguridad mundial, prevenir un rearme, y al mismo tiempo ganar tiempo desarrollando armamentos que puedan mantener el *statu quo* militar chino frente a los EE.UU., mientras aboga porque la primera

⁵³ UNITED STATES Department of Defense, DOD. Military Power of the People's Republic of China A Report to Congress. Washington DC, 2010, pp. 3, 27. [En línea]. Fecha de consulta 17/07/11. Disponible en: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf

GOMPERT, David, GODEMENT, François, MEDEIROS, Evan, MULVENON, James. China on the Move. A Franco-American Analysis of Emerging Chinese Strategic Policies and Their Consequences for Transatlantic Relations. Santa Monica: RAND Corporation, 2005, p. 45.

⁵⁴ MULVENON, James, TANNER, Murray, CHASE, Michael, FREILINGER, David, GOMPERT, David, LIBICKI, Martin, POLLPETER, Kevin. Chinese Responses to U.S. Military Transformation and Implications for the Department of Defense. RAND Corporation. Santa Mónica, 2006, pp. 68-70.

⁵⁵ ZHANG, Hui. Chinese Perspectives on Space Weapons. En American Academy of Arts and Sciences. Cambridge MA, 2007, pp. 24 y 27. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.amacad.org/hui3.pdf>

⁵⁶ ZHANG, Hui. Space Weaponization And Space Security: A Chinese Perspective. En China Security, 2 Issue 1: 24-36, 2006, pp. 24 y 29.

⁵⁷ SHIXIU, Bao. Deterrence Revisited: Outer Space. En World Security Institute, 3 (1): 2-11, 2007, pp. 4-6 y 8.

potencia mundial se sujete a las reglas internacionales⁵⁸ de no proliferación⁵⁹. Pero los chinos no se comportan como los soviéticos que ante la escalada de armamentos, incurrían en excesos de gastos que terminaron afectando su sistema económico. China no necesita paridad con los EE.UU. “Todo lo que necesitan es generar formas no costosas para truncar los avances de su rival, lo que llevará a EE.UU. a una carrera armamentista contra sí mismo”⁶⁰.

En palabras de un analista, miembro del grupo de trabajo para la confección del nuevo START III⁶¹ entre Rusia y EE.UU.⁶², el nuevo tratado no solo limita estratégicamente a los EE.UU. en el desarrollo y despliegue de misiles para su seguridad y la de sus aliados, sino que además pone en desventaja a su país frente a los rusos de cara a un PAROS o cualquier otro acuerdo sobre armas no terrestres. Sin embargo, siendo muy costosas estas armas –tal como ya se dijo aquí– Moscú está preocupada por el desarrollo de armamentos de este tipo⁶³ y ha amenazado con tomar medidas para desplegar armas espaciales en caso de que amenacen su seguridad⁶⁴.

La Federación Rusa ve el desarrollo de armas espaciales de los Estados Unidos como una brecha que afecta su seguridad, y teniendo en cuenta la capacidad nuclear rusa, agrandan las disparidades y las percepciones son similares a las que vimos acerca de los pensadores castrenses chinos, que ven afectados sus sistemas de armas desde los cielos. Puede decirse que todos los programas militares espaciales rusos comenzaron con la URSS, como los satélites de advertencia temprana, el reconocimiento óptico, el reconocimiento naval y la señal inteligente, los satélites de navegación y comunicación, las redes de control y vigilancia satelital, los sitios para lanzamiento pero fundamentalmente los sistemas antisatelitales, cuyas pruebas comenzaron en la década de 1960 y mostraban la capacidad de destruir satélites en baja órbita⁶⁵.

⁵⁸ BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op. cit.* (2008). pp. 39-40.

⁵⁹ Otro espacio institucional para la negociación internacional es el United Nations Committee on the Peaceful Uses of Outer Space (Comité de Naciones Unidas para el Uso Pacífico del Espacio), institución en la cual países como Rusia, China, o Estados Unidos, que forman parte de esta carrera de armas espaciales, participan.

⁶⁰ NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. *Op. cit.* (2007), p.168.

⁶¹ Llamado START III, firmado el 8 de abril de 2010, comprometiendo a EE.UU. y Rusia a reducir un 30% de los arsenales nucleares hasta el START anterior. El START I fue firmado el 31 de julio de 1991 y estuvo en vigencia hasta el 5 de noviembre de 2009. El START II fue firmado el 3 de enero de 1993 y estuvo en vigencia hasta el 24 de mayo de 2002 en que se firmó el tratado SORT entre estos países.

⁶² SPRING, Baker. Twelve Flaws of New START That Will Be Difficult to Fix. En The Heritage Foundation, 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/twelve-flaws-of-new-start-that-will-be-difficult-to-fix>

⁶³ OBERG, James. The dozen space weapons myths. The Space Review, March 12, 2007. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.thespacereview.com/article/826/1>

⁶⁴ Ria Novosti. Russia promises retaliation if weapons deployed in space, 27 de Septiembre de 2007. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://en.rian.ru/russia/20070927/81302492.html>

⁶⁵ PODVIG, Pavel. Russian and Chinese Responses to U.S. Military Plans in Space. En Podvig, Pavel and Hui Zhang. Russian and Chinese Responses to U.S. Military Plans in Space. Report for American Academy

Durante la Guerra Fría EE.UU. y la URSS enviaron al espacio más de 3 mil satélites militares para espionarse, mientras que en el resto del mundo aquellos aparatos espías sumaron unos 100. Esto demuestra la magnitud que tenía en aquella época el espionaje militar entre ambos rivales. Sin embargo, hoy en día vemos que más países acceden o están en vías de plegarse a esta tecnología. Rusia mantiene en estos tiempos muchísimos satélites de vigilancia militar, herencia de la carrera armamentista y espacial, junto a una importante cantidad de satélites de tipo civil o comercial⁶⁶.

Más razones para la fuerza espacial

Por lo expuesto en el párrafo anterior es que Rusia no vio con buenos ojos el lanzamiento de prueba chino⁶⁷, y aun formando parte ambos de aquellos países que tienen una política activa en la no militarización del espacio⁶⁸, como vimos más arriba, en su participación en la UNIDIR. Y es por ello que Rusia continuará criticando las pruebas de armas tendientes a militarizar el universo por parte de EE.UU. y China⁶⁹, desarrollando armas espaciales para evitar una gran disparidad estratégica sobre todo con la superpotencia americana⁷⁰.

El importante desarrollo del sistema de navegación satelital de la era soviética, el GLONASS, puede rastrear la travesía de los misiles, y ayudar en el futuro a la no dependencia de la versión estadounidense por parte de otros Estados, el Sistema de Posicionamiento Global (GPS)⁷¹. De los aproximadamente mil satélites operativos, casi la mitad son estadounidenses, unos sesenta chinos y, aproximadamente, cien rusos. A pesar de la obvia desventaja numérica, podemos decir que estos dos últimos países tienen una participación importante en cuanto a satélites⁷². En el caso de generarse basura espacial por un ataque

of Arts & Sciences, Cambridge MA, 2008.pp. 2-3, 22, 26-29. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18178/russian_and_chinese_responses_to_us_military_plans_in_space.html

⁶⁶ KOPLOW, David. ASAT-isfaction: Customary International Law and the Regulation of Anti-satellite Weapons. En *Michigan Journal of International Law* 30 (4): 1187-1272, 2009. pp. 1194 y 1203.

⁶⁷ *Ibid.*, p.1238.

⁶⁸ VAN NESS, Peter. The time has come for a treaty to ban weapons in space. En *Asian Perspective*, 34 (3): 215-225, 2010, p. 218.

⁶⁹ CANTALAPIEDRA, David. EE.UU., China y Rusia: la lógica inevitable de la militarización del espacio. Análisis del Real Instituto Elcano (ARI), N.º. 46, 2008. [En línea]. Fecha de consulta 17/10/11. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5ede56004f019a2cac8dec3170baead1/ARI46-2008_Garcia_Cantalapiedra_militarizacion_espacio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5ede56004f019a2cac8dec3170baead1

⁷⁰ Ria Novosti. Rusia desarrolla armas antisatélite en respuesta a la militarización del espacio por parte de EE.UU. 5 de marzo de 2009. Disponible en: <http://sp.rian.ru/news/20090305/120440750.html>

⁷¹ GUINEY, Jessica. India's Space Ambitions: Headed Toward Space War?. En *Center for Defense Information (CDI)*, 2008, p. 9. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.cdi.org/pdfs/GuineyIndiaSpace.pdf>

⁷² VAN NESS, Peter. *Op.cit.* (2010), p. 222.

y destrucción de un satélite, se verían afectados los intereses de todos aquellos que tengan dichos artefactos en órbita.

Pero en términos de capacidad antisatélite específicamente, Rusia hereda de la Unión Soviética un complejo sistema científico-técnico espacial que incluye armas espaciales⁷³. Desde la década de 1960 han testeado el llamado , literalmente un arma antisatélite⁷⁴. Desarrolló y lo sigue haciendo, satélites capaces de colisionar con otro como objetivo bélico, misiles láser. Ante los ejercicios de Estados Unidos y China en cuanto demostración de poder, un general ruso ha dicho que su país no puede observar solamente, y debe actuar en consecuencia, mientras también critica el despliegue de misiles para su sistema de defensa en Europa⁷⁵.

Por su parte la República de la India posee un programa espacial propio, capacidad nuclear y misiles balísticos de alcance intermedio como el AGNI-III capaz de desplazarse hasta 3.500 kilómetros⁷⁶. Esas capacidades militares y espaciales, de acuerdo a la percepción de sus vecinos, afecta la seguridad regional⁷⁷. Pakistán y China desarrollan sus propias tecnologías, misilísticas y nucleares –en el caso chino también espaciales– enmarcados en ese juego de poder⁷⁸. La India ha comenzado también a preocuparse por el diseño de armamentos para contrarrestar sobre todo a China⁷⁹, al ver el derribo del satélite como un peligro para su seguridad, además de lo avanzado de la tecnología en este campo por parte de su gran vecino⁸⁰. A partir de estos hechos es que la India está desarrollando sus propias armas espaciales⁸¹ con la ayuda de los EE.UU., siendo socios estratégicos⁸².

En el año 2010 un funcionario de la fuerza del aire de la India abogó por el desarrollo de un sistema antisatelital. Decía: “nuestros satélites son vulnerables a

⁷³ ZIEGLER, David. *Safe Heavens: Military Strategy and Space Sanctuary*, en B. DeBlois (Ed.). *Beyond the Paths of Heaven. The Emergence of Space Power Thought*. School of Advanced Airpower Studies, Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, 1999.

⁷⁴ CHERTOK, Boris. *Rockets and People: Hot days of the cold war. III. National Aeronautics and Space Administration*: Washington DC, 2009, p.142.

⁷⁵ NUCLEAR Threat Initiative (NTI): “Russia Pursuing Antisatellite Capability”. March 6 2009. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://gsn.nti.org/gsn/nw_20090306_1789.php

⁷⁶ PANT, Harsh and GOPALASWAMY, Bharath. *India’s Emerging Missile Capability: The Science and Politics of Agni-III*. *Comparative Strategy* 27 (4): 376-387, 2008, pp. 376.

⁷⁷ BAJPEE, Chietigj *China-India Relations: Regional Rivalry Takes the World Stage*. En *China Security*, 6 (2), Issue 17: 3-20, 2010, pp. 3-6.

⁷⁸ PANT, Harsh and GOPALASWAMY, Bharath. *India’s Emerging Missile Capability: The Science and Politics of Agni-III*. *Comparative Strategy* 27 (4): 376-387, 2008. p. 385.

⁷⁹ Xinhuanet. *India developing weapon system to neutralize enemy satellites*. 3 de enero de 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/03/content_12749170.htm

⁸⁰ GUINEY, Jessica. *Op.cit.* (2008), pp. 3-4.

⁸¹ *Ibid.*, p.6.

⁸² HOEY, Matthew and JOHNSON-FREESE, Joan. *India: Militarizing Space with U.S. Help*. En *Foreign Policy Focus*, November 3, 2010. [En línea]. Fecha de consulta 01/06/11. Disponible en: http://www.fpif.org/articles/india_militarizing_space_with_us_help

un ataque de armas antisatelitales porque nuestros vecinos [los chinos] tienen una [arma de este tipo]”. Este militar argumentó a favor del desarrollo propio de estas, y se refirió al tema como uno de los desafíos por los cuales dependerá la capacidad para hacer la guerra en el futuro⁸³. El gran campo de basura espacial creado por la prueba que realizó China al destruir su satélite, subraya el potencial que tiene para desembocar en un conflicto en el espacio, dañando las diversas actividades comerciales espaciales y los intereses económicos a largo plazo, tanto de los países combatientes, como de aquellos que no combatan, presentando un escenario en que en cualquier momento podría chocar un fragmento de desperdicio espacial⁸⁴.

El asunto de la basura espacial ha adquirido una gran publicidad en la India, llevando a diversos oficiales militares a poner un especial énfasis en el desarrollo de la capacidad propia para desarrollar armas que contrarresten aquellas ya testeadas por China. Se ha informado que India ya posee alguna capacidad de disuasión antisatelital, pero que no ha sido utilizada dada la responsabilidad internacional de los gobernantes indios⁸⁵. De acuerdo a algunos autores, el desarrollo de estas armas puede ser contraproducente para India, puesto que en el caso de generar una escalada, fundamentalmente con China, podría producir una cantidad importante de basura espacial que en última instancia afecte las capacidades espaciales de la India⁸⁶.

India ha empezado a tomar las dimensiones de su programa espacial seriamente. Además de su proyecto civil, en 2008 ha decidido integrar diversos sistemas espaciales con propósitos militares⁸⁷. En esta línea de acción la cartera de Defensa da a conocer una publicación en la que India deja clara su postura sobre las armas espaciales. Allí hace referencia a la capacidad defensiva de un ataque con pulso electromagnético (EMP), el desarrollo de armas antisatelitales en la órbita baja, pero poco dice acerca de las armas de energía cinética para uso espacial⁸⁸, aunque está mencionada en el documento⁸⁹, mientras que otras fuentes señalan que están pensando ya en desarrollarla⁹⁰.

⁸³ GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. The science and politics of an Indian ASAT capability. En *Space Policy*, 26 (4): 229-235, 2010, p. 229.

⁸⁴ KOPLOW, David. ASAT-isfaction: Customary International Law and the Regulation of Anti-satellite Weapons. En *Michigan Journal of International Law* 30 (4): 1187-1272, 2009, pp. 1239-1240.

⁸⁵ *Ibid.*, p.1241.

⁸⁶ GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. *Op. cit.* (2010), pp.232-233.

⁸⁷ KOPLOW, David. ASAT-isfaction: Customary International Law and the Regulation of Anti-satellite Weapons. En *Michigan Journal of International Law* 30 (4): 1187-1272, 2009. pp.1239-1240

⁸⁸ MINISTRY of Defence (MOD). Technology Perspective and Capability Roadmap. 20 May 2010. Disponible en: mod.nic.in/dpm/TPCR-2010.doc

⁸⁹ GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. *Op. cit.* (2010), p. 231.

⁹⁰ EISENHOWER CENTER for Space and Defense Studies (ECSDS). Threat Assessments and the Space Domain. En *Space and Defense*. 3 (2): 4-5, 2009, p. 5.

Con la ayuda de Israel la India está desarrollando un misil de dos etapas llamado Prithvi Air Defense para intercepción exoatmosférica y también el Advanced Air Defence para intercepción endoatmosférica. Otro componente clave del sistema de armas indio es el Radar de Rastreo de Largo Alcance, una modificación del israelí Green Pine. Finalmente la vigilancia con asiento espacial está siendo planeada con la ayuda de la Organización India de Investigación Espacial⁹¹. Los decisores políticos de la República de la India discuten el desarrollo de armas espaciales por varios motivos. En primer lugar, debido a las preocupaciones por el poderío de su vecino, el influyente actor regional e internacional, la República Popular China, que probó un arma antisatélite; pero también por el creciente perfil internacional de la India como poder económico y político, por lo cual sus ambiciones en el campo estratégico espacial son esenciales para sostener dicho estatus, y más aún en un medio en el cual algunas potencias quieren monopolizar el control del espacio exterior. Un congresista de la India, el Dr. Kasturirangan, afirmó que las capacidades antisatélites de la China fueron hechas para demostrar que ellos pueden hacerlo, y que pueden todavía más, y por lo tanto India debería preocuparse por ello⁹².

El “síndrome del Tratado de No Proliferación” es otro motivo para India en su desarrollo, arguyendo –gracias a los debates previos existentes en torno al control de armamentos– la necesidad de testear estas armas antes de que sean prohibidas, con el propósito de que India esté en posesión de ellas una vez que no estén permitidas y así formar parte de aquellos pocos países que la tienen, tal cual sucedió con el tema nuclear y el tratado al que se hizo referencia. India realizó su primera explosión nuclear en el año 1974, y el tratado es de 1968. Si India formara parte de él, tendría prohibido tener armas nucleares. Otra razón para esto podrían ser las motivaciones burocráticas, en las cuales diferentes instituciones nacionales vinculadas a la adquisición y diseño de capacidades tecnológicas propias, buscan su peso específico en la política interna⁹³.

Los Estados Unidos tienen la política más activa para militarizar el espacio y una capacidad misilístico-nuclear que supera ampliamente a China, Rusia, la India y el resto de los países que disponen de tecnología espacial. Por eso Beijing, Moscú y Nueva Delhi, serán opositores a estas pretensiones de Washington. No obstante ello, seguirán desarrollando la tecnología militar para contrarrestar este desbalance de poder con EE.UU. en este doble juego, lo que llevará a una política tanto militar (medidas defensivas contra sus satélites o

⁹¹ GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. *Op. cit.* (2010), p. 231. GUINEY, Jessica. *Op. cit.* (2008), p. 8.

⁹² GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. *Op. cit.* (2010), pp. 231-232.

⁹³ *Ibid.*, p. 232.

armas, u ofensivas) como diplomática (negociación), habiendo una probabilidad de escalada⁹⁴, lo que podría derivar en una competencia similar al estilo de la vieja Guerra Fría, con la característica de una sofisticada tecnificación y una alta inversión de dinero⁹⁵.

Estados Unidos conoce el potencial de uso dual de toda su tecnología y la ha utilizado en sus últimas guerras con éxito. China sabe de la necesidad de desarrollarse en este campo, puesto que es parte de sus planes de modernización y proyección como potencia mundial. La tecnología espacial es para Beijing prioritaria en términos económicos y militares, y eso ha sido observado en los efectos para los negocios estadounidenses, quien suma un competidor importante, y en sus proyecciones militares, dado el potencial militar de estas tecnologías⁹⁶. Por su lado, Washington ha realizado desde 1998 un informe de las capacidades militares chinas y estas han anotado un espectacular incremento cuantitativo y cualitativo en armas espaciales⁹⁷. India sabe que debe estar preparada para una nueva “Guerra de las Galaxias” del futuro por estas armas⁹⁸ y Rusia también⁹⁹.

Reflexiones finales: más allá de lo pensable

A modo de cierre, hemos analizado la documentación y la bibliografía, cuya lectura nos puede inducir a pensar conflictos a futuro por el dominio del espacio exterior, y que Estados Unidos será aquella potencia que lidere la nueva carrera espacial, pero que habrá potencias que se sentirán amenazadas, principalmente China. No obstante ello, Rusia que tiene intereses estratégicos en el espacio y un desarrollo previo de su etapa comunista, también podría ingresar en esta lógica. Adicionalmente India podría emerger como un Estado que se sume a esta disputa, junto con otras naciones mencionadas en las páginas precedentes.

⁹⁴ NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. *Op. cit.* (2007), p. 167.

⁹⁵ NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. *Op. cit.* (2010), pp. 7-9. BARNETT, Thomas Big-War Thinking in a Small-War Era The Rise of the Air Sea Battle Concept. En *China Security*, 6 (3), Issue 18: 3-11, 2010, pp. 3-4.

⁹⁶ JOINT FORCE Development and Integration Division (JFDID) (2009). “Capstone Concept for Joint Operations”. Department of Defense (DoD), Washington DC. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/approved_ccjov3.pdf

⁹⁷ MARTEL, William and YOSHIHARA, Toshi. *Op.cit.* (2003), pp. 20-24.

⁹⁸ BLOOM, Oliver. India Successfully Tests Missile Intercept Capability. En Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://csis.org/blog/india-successfully-tests-missile-intercept-capability>

⁹⁹ Ria Novosti. Weapons in space: How can Russia respond to U.S. threat?. 1 de junio de 2006. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://en.rian.ru/analysis/20060601/48912954.html>

Empero, el desarrollo de armas espaciales de EE.UU. y su competencia con China puede empujar a otros Estados, como Rusia e India, a la carrera armamentista en el espacio, y todos los actores estatales –y no estatales– con intereses allí, pueden verse amenazados, tanto por la carrera armamentista como por el uso de esas armas, y todo esto podría hacer del cosmos el escenario de conflicto en los años venideros. Conjuntamente hemos estudiado y esbozado las posibles consecuencias del desarrollo de armas espaciales para la política internacional, y vimos que esto podría conducir a futuros conflictos interestatales.

Además, en el mismo sentido, se ha apreciado que gran parte de la documentación consultada podría estar sesgada debido a los pocos autores chinos, indios o rusos que trabajen la temática o que publiquen sobre la misma. No obstante, eso no constituye ningún impedimento para informarse y entender la realidad aquí presentada. Tal como se planteó, el material consultado se encuentra principalmente en idioma inglés. Queda pendiente para futuros trabajos indagar si existe más material en los idiomas de los países estudiados, y la investigación de la posible desclasificación, testeo o publicación de nuevas tecnologías de armamento espacial, cuya característica insoslayable sigue siendo el secreto de Estado, razón por lo cual poco se conoce también sobre este asunto y sus avances tecnológicos. Sería plausible pensar que la información publicada constituye un pequeño porcentaje de todo lo existente, por tratarse de tecnologías de punta y de carácter sensitivo para la seguridad estatal.

Al mismo tiempo, es significativo el hecho de la preocupación norteamericana por la potencia mundial emergente –la República Popular China– que también será una potencia espacial. Creemos que al ser EE.UU. el principal desarrollador de estas tecnologías y de los primeros que se encuentran preocupados por esta temática, prevalece una visión parcializada, y al ser los chinos sus principales competidores por la hegemonía mundial, es razonable que se dirijan las reflexiones hacia las acciones de ese Estado en particular, y que se sobredimensione su importancia.

En suma, frente a esta nueva realidad internacional existe una discusión solapada, que es aquella que se genera en torno al alto grado de desarrollo tecnológico, como lo es la tecnología espacial, y especialmente uno de sus aspectos de seguridad que son las armas espaciales, cuyo progreso y potencial ha superado las barreras conocidas por el hombre y nada tiene que ver con la pobreza, la marginalidad, la desintegración del Estado, sino con altos niveles de estatalidad, amplios recursos y una política activa por ampliar los horizontes de la soberanía, superando la Tierra, los océanos, y el espacio aéreo, pasando al espacio exterior y a los cuerpos celestes. Esto no quiere decir que los problemas de la llamada nueva agenda hayan desaparecido, o vayan a desaparecer,

sino que los problemas vinculados a la soberanía del Estado siguen tan vigentes como en el siglo XX.

¿Qué sucedería si el espacio se militariza definitivamente? Varios escenarios están planteados. Aquel que incita a otros países a crear sus propias capacidades es EE.UU., y en consecuencia es previsible una rápida escalada; otros países podrían involucrarse como Rusia, China, India, y los respectivos posibles conflictos podrían producirse en efecto dominó, tanto en el espacio como en la Tierra, para contrabalancear las debilidades¹⁰⁰.

En palabras de Blazejewski¹⁰¹, los temas relacionados con la colocación de armas en el espacio están sujetos a varias problemáticas de tipo diplomático como militar. Este autor plantea, en primer lugar, que muchas tecnologías espaciales tienen un uso dual, y por lo tanto se hace difícil para un Estado distinguir entre armas ofensivas o defensivas, o entre armas convencionales o armas espaciales. En segundo lugar, muchos analistas ven a las armas espaciales más para ser utilizadas ofensiva que defensivamente, dado que están capacitadas para lanzar poderosísimos ataques pero al mismo tiempo son muy vulnerables. En tercer lugar, debido a la insuficiente ductilidad para ser alarmados, y la dificultosa posibilidad de determinar si ha fallado o no un satélite y por qué esto ha ocurrido, podrían conllevar tanto a una acusación por parte de una unidad estatal a otra de haber sido víctima de un ataque de un arma antisatelital, como a la sospecha de que un satélite en uso fue destruido con propósitos bélicos. Finalmente, en política internacional los Estados envían señales por un lado de intenciones pacíficas, y por el otro desarrollan y/o despliegan armamentos.

La colocación de armas en el espacio –sobre todo nucleares– es un tabú desde la década de 1970, constituyendo un Caballo de Troya cualquier despliegue armamentístico en órbita, por lo que representa también una política activa por parte de China para crear armas espaciales y, al mismo tiempo, abogar en los foros internacionales por el uso pacífico del espacio. Hemos visto que la mayoría de los sistemas de armas tienen alguna relación con la tecnología espacial, sobre todo en su relación con el apoyo de armamento terrestre, y por lo tanto dicha tecnologización es el objeto de un debate internacional para intentar llegar a convenciones que definan qué son las armas espaciales. Desde la política de la Guerra Fría de militarización del espacio hubo varias iniciativas que condujeron a diferentes disputas. Al terminar de caer la URSS hubo una , pero Rusia continuó siendo un actor de peso en la política internacional, y así lo ha demostrado al

¹⁰⁰ LEWIS, Jeffrey. What if Space Were Weaponized? Possible Consequences for Crisis Scenarios. En Center for Defense Information (CDI), 2004, p. 12. [En línea]. Fecha de consulta 03/06/11. Disponible en: <http://www.cdi.org/PDFs/scenarios.pdf>

¹⁰¹ BLAZEJEWSKI, Kenneth. *Op. cit.* (2008), p. 33.

oponerse a varias iniciativas misilísticas de EE.UU., sobre todo en Europa, y a la firma del nuevo START¹⁰².

La mayor parte de los documentos consultados que trabajan la seguridad espacial y las armas espaciales hacen referencia a Rusia y su potencial tecnológico, herencia de la Guerra Fría, a la India como gran actor emergente, a otros países de la Unión Europea, Japón, Israel, pero notablemente la mayor parte de los documentos hacen mención y trabajan la carrera espacial entre EE.UU. y China. Solo por citar un ejemplo, un trabajo de un diputado norteamericano manifiesta su preocupación enfocada en la competencia con China y no aparecen mencionados otros Estados¹⁰³, lo que muestra cuál es para los EE.UU. la preocupación inmediata en relación a los armamentos espaciales, puesto que también una gran parte de la biblioteca actual de las relaciones internacionales señala al gigante asiático como la futura potencia mundial que será conflictivo con el gigante americano en el siglo XXI.

Teng Jianqun, miembro de la Academia de Ciencia Militar de la República Popular China dijo que “cuando cualquier país –en este caso EE.UU.– se está preparando militarmente para una confrontación con China en el espacio exterior, debemos prestar una cercana atención y prepararnos para lo que pudiera pasar”¹⁰⁴. Por todo esto, existe una posibilidad real de colisión entre los Estados por la competencia espacial.

Las llamadas nuevas amenazas son combatidas en forma diferente de cómo se hacía antes y no solo con el instrumento militar, pero implican el uso de tecnologías espaciales para ser apoyadas en el terreno. Además, si bien estas nuevas problemáticas vinculadas a las externalidades negativas del desarrollo –como por ejemplo la ambiental– o las vinculadas a la pobreza o la falta de desenvolvimiento económico –como el crimen organizado o el terrorismo– parte de las soluciones de seguridad se sirven del uso del espacio. Ergo, las cuestiones de uso del espacio, tanto pacífico como bélico, están presentes transversalmente en los problemas mencionados como en las clásicas conflictualidades de naturaleza estatal: razón por la cual el espacio tendrá aún mayor importancia en el futuro para los países, y la cuestión de las armas espaciales no le podrá ser ajeno a ningún Estado, cuyo poder espacial podrá verse amenazado por estos armamentos.

Los estudios internacionales cuando hablan de una nueva agenda mencionan mayormente aquellos que están vinculados al subdesarrollo y a un Es-

¹⁰² NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. *Op. cit.* (2007), pp. 162-165.

¹⁰³ EVERETT, Terry. Arguing for a Comprehensive Space Protection Strategy. En *Strategic Studies Quarterly*, 1 (1): 20-35, 2007.

¹⁰⁴ MARTEL, William and YOSHIHARA, Toshi. *Op. cit.* (2003), p. 25.

tado débil. No obstante, como se ha expuesto en estas páginas, el debate de las armas espaciales tiene como protagonista estrella a la presencia del Estado como eje central de las Relaciones Internacionales, y la acción de él no ha dejado de tener vigencia, sino que es clave para entender el presente de las potencias mundiales y su futuro, cuyas acciones tendrán una agenda estratégica propia del análisis geopolítico, y comparable a aquella que tuvo en vilo a los analistas durante el siglo XX con la Guerra Fría, cuyos principales protagonistas eran los Estados Unidos y la Unión Soviética y la temática predominante era la Seguridad Internacional.

Este trabajo no se propuso más que ser un estado del arte introductorio y analítico de la nueva carrera de armamentos espaciales que involucra a unidades estatales poderosas en términos de desarrollo científico, tecnológico y militar. No obstante ello, este tema es de vital importancia para aquellos países en desarrollo y con una política espacial. La llamada vieja agenda de seguridad está vigente en esta nueva agenda puesto que los misiles balísticos intercontinentales, las armas espaciales y las antisatelitales, son ya una realidad efectiva cuyo resultado podría ser la amenaza o la disuasión a futuro hacia un Estado que no tiene dichas capacidades. Los países de América Latina, con una agenda de desarrollo económica, política e institucional en común, deberán prestarle especial atención a esta temática que podrá limitar sus potencialidades de desarrollo espacial, puesto que no solo sus satélites en órbita los que podrían verse amenazados por todo lo aquí explicado, sino que además por los cambios de orden geopolítico que estas tecnologías generarán, al trazar la frontera del hombre más allá de sus límites terrestres, marítimos, o aéreos.

Bibliografía y Documentos

- ABBEY, George and Lane, Neal. United States Space Policy: Challenges and Opportunities. American Academy of Arts and Sciences, 2005. (occasional paper). [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.amacad.org/publications/spacePolicy.aspx>
- BARNETT, Thomas. Big-War Thinking in a Small-War Era The Rise of the Air Sea Battle Concept. *China Security*, 6 (3), Issue 18: 3-11, 2010.
- BAJPEE, Chietigj. China-India Relations: Regional Rivalry Takes the World Stage. *China Security*, 6 (2), Issue 17: 3-20, 2010.
- BBC web, 1985. Superpowers aim for 'safer world'. 21 November On this Day, 1950-2005. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/21/newsid_2549000/2549897.stm
- BLAZEJEWSKI, Kenneth. Space Weaponization and US-China Relations. *Strategic Studies Quarterly* 2 (1): 33-55, 2008.
- BLOOM, Oliver. India Successfully Tests Missile Intercept Capability. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://csis.org/blog/india-successfully-tests-missile-intercept-capability>
- BOURBONNIÈRE, Michel and LEE, Ricky. Legality of the Deployment of Conventional Weapons in Earth Orbit: Balancing Space Law and the Law of Armed Conflict. *European Journal of International Law*, 18 (5): 873-901, 2007.
- BRAMS, Steven and KILGOUR, Marc. Deterrence versus Defense: A Game-Theoretic Model of Star Wars. *International Studies Quarterly*, 32 (1): 3-28, 1988.
- CANTALAPIEDRA, David. EE.UU., China y Rusia: la lógica inevitable de la militarización del espacio. *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N°. 46, 2008. [En línea]. Fecha de consulta 17/10/11. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5ede56004f019a2cac8dec3170baead1/ARI46-2008_Garcia_Cantalapiedra_militarizacion_espacio.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5ede56004f019a2cac8dec3170baead1
- CHERTOK, Boris. Rockets and People: Hot days of the cold war. III. National Aeronautics and Space Administration: Washington DC, 2009. p. 832.

- DAHLITZ, Julie. Preventing Space Weapons. *Journal of Peace Research*, 25 (2): 109-114, 1988.
- DEBLOIS, Bruce, GARWIN, Richard, KEMP, Scott, MARWELL, Jeremy. Space Weapons: Crossing the U.S. Rubicon. *International Security*, 29, (2): 50-84, 2004.
- EISENHOWER CENTER for Space and Defense Studies (ECSDS). Threat Assessments and the Space Domain. *Space and Defense*, 3 (2): 4-5, 2009.
- EVERETT, Terry. Arguing for a Comprehensive Space Protection Strategy. *Strategic Studies Quarterly*, 1 (1): 20-35, 2007.
- GARVER, John. China's Response to the Strategic Defense Initiative, *Asian Survey*, 26 (11): 1220-1239, 1986.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE WASHINGTON DC NATIONAL SECURITY AND INTERNATIONAL AFFAIRS DIV. Strategic Defense Initiative Program: Basis for Reductions in Estimated Cost of Phase I. General Accounting Office Washington DC National Security and International Affairs Division. Washington D.C., 1990. [En línea]. Consultado el 01/05/11. Disponible en: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA344762&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>
- GLASER, Charles. Do We Want the Missile Defenses We Can Build? *International Security*, 10 (1): 25-57, 1985.
- GLOBAL SECURITY. Strategic Defense Initiative, Alexandria VA GOPALASWAMY, Bharath and WANG, Ting. The science and politics of an Indian ASAT capability. *Space Policy*, 26 (4): 229-235, 2010.
- GUINEY, Jessica. India's Space Ambitions: Headed Toward Space War?. Center for Defense Information (CDI), 2008. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.cdi.org/pdfs/GuineyIndiaSpace.pdf>
- GUMMETT, Philip. Issues for STS Raised by Defence Science and Technology Policy. *Social Studies of Science*, 20 (3): 541-558, 1990.
- GOMPERT, David, GODEMENT, Francois, MEDEIROS, Evan, MULVENON, James. China on the Move. A Franco-American Analysis of Emerging Chinese Strategic Policies and Their Consequences for Transatlantic Relations, Santa Monica: RAND Corporation, 2005. p.55.
- HARDESTY, David. Space-Based Weapons. *Naval War College Review* 58 (2): 45-68, 2005.

- HOEY, Matthew and JOHNSON-FREESE , Joan. India: Militarizing Space with U.S. Help. En *Foreign Policy Focus*, November 3, 2010. [En línea]. Fecha de consulta 01/06/11. Disponible en: http://www.fpif.org/articles/india_militarizing_space_with_us_help
- HOLM, Hans. *Star Wars*. *Journal of Peace Research*. 23 (1): 1-8, 1986.
- HOLMES, Kim. *The Strategic Defense Initiative: Myth and Reality*. Heritage Foundation. Washington, DC, 1988. [En línea]. Consultado el 03/12/11. Disponible en: <http://www.policyarchive.org/handle/10207/9547>
- JACKSON, William. *Soviet Reassessment of Ronald Reagan, 1985-1988*. *Political Science Quarterly*, 113 (4): 617-644, 1998.
- JOINT FORCE Development and Integration Division (JFDID) (2009). *Capstone Concept for Joint Operations*. Department of Defense (DoD), Washington DC. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/concepts/approved_ccjov3.pdf
- KAUFMAN, Richard. *The full cost of Ballistic Missile Defense*. Center for Arms Control and Non-Proliferation, Economists Allied for Arms Reduction. Washington DC, 2003. [En línea]. Fecha de consulta 09/07/11. Disponible en: <http://www.epsusa.org/publications/papers/bmd/bmd.pdf>
- KAUFMAN, Richard, HERTZFELD, Henry, LEWIS, Jeffrey. *Space, security and the economy*. Economists for Peace and Security, New York, 2008. p.32. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: <http://www.epsusa.org/publications/papers/spacesecurity.pdf>
- KOMPANIK, Michael. *The Strategic Defense Initiative: "Star Wars": Becoming a Reality*. Global Security. Alexandria VA, 1992. [En línea]. Consultado el 25/05/11. Disponible en: <http://www.globalsecurity.org/space/library/report/1992/KMP.htm>
- KOPLow, David. *ASAT-isfaction: Customary International Law and the Regulation of Anti-satellite Weapons*. *Michigan Journal of International Law* 30 (4): 1187-1272, 2009.
- KREPINEVICH, Andrew. *Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions*. *The National Interest*, 37: 30-42, 2003. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-359-2008-S1_WTW/Syllabus/EReadings/Krepinevich1994Cavalry.pdf
- LAMBETH, Benjamin. *Mastering the Ultimate High Ground. Next Steps in the Military Uses of Space*. RAND CORPORATION, Santa Mónica, 2003. p.193.

- LEVY, Steven. INTELSAT: Technology, Politics and the Transformation of a Regime. *International Organization*, 29 (3): 655-680, 1975.
- LEWIS, Jeffrey. What if Space Were Weaponized? Possible Consequences for Crisis Scenarios. Center for Defense Information (CDI), 2004. [En línea]. Fecha de consulta 03/06/11. Disponible en: <http://www.cdi.org/PDFs/scenarios.pdf>
- LUKASZCZYK, Agnieszca, NARDON, Laurence, WILLIAMSON, Ray. Towards Greater Security in Outer Space: Some Recommendations. IFRI Space Policy Programme. Paris, November 2009. [En línea]. Fecha de consulta 17/10/11. Disponible en: http://www.secureworldfoundation.org/siteadmin/images/files/file_380.pdf
- MARTEL, William and YOSHIHARA, Toshi. Averting a Sino-U.S.Space Race. *The Washington Quarterly*, Washington: 19–35, 2003.
- MEDEIROS, Evan, CLIFF, Roger, CRANE, Keith, MULVENON, James. A New Direction for China's Defense Industry. RAND Corporation, Santa Monica, 2005. p.303.
- MEREDITH, Pamela. The Legality of a High-Technology Missile Defense System: The ABM and Outer Space Treaties. *The American Journal of International Law*, 78 (2): 418-423, 1984.
- MINISTRY of Defence (MOD). Technology Perspective and Capability Roadmap. 20 May 2010.
- MORGAN, Forrest, MUELLER, Karl, MEDEIROS, Evan POLLPETER, Kevin, CLIFF, Roger. Dangerous Thresholds Managing Escalation in the 21st Century. RAND Corporation. Santa Monica, 2008. p.274
- MULVENON, James, TANNER, Murray, CHASE, Michael, FREILINGER, David, GOMPERT, David, LIBICKI, Martin, POLLPETER, Kevin. Chinese Responses to U.S. Military Transformation and Implications for the Department of Defense. RAND Corporation. Santa Monica, 2006. p.180.
- NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. Space, Security, and the New Nuclear Triad. *Brown Journal of World Affairs*. XIV (1): 159-172, 2007.
- NICHOLS, Thomas and JOHNSON-FREESE, Joan. Space, Stability and Nuclear Strategy. Rethinking Missile Defense. *China Security*, 6 (2): Issue 1 3-24, 2010.
- NUCLEAR Threat Initiative (NTI). Russia Pursuing Antisatellite Capability. March 6 2009. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://gsn.nti.org/gsn/nw_20090306_1789.php

- OBBERG, James. The dozen space weapons myths. *The Space Review*, March 12, 2007. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.thespacereview.com/article/826/1>
- PAARLBERG, Robert. Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security. *International Security* 29 (1): 122-151, 2004.
- PANT, Harsh and GOPALASWAMY, Bharath. India's Emerging Missile Capability: The Science and Politics of Agni-III. *Comparative Strategy* 27 (4): 376-387, 2008.
- PODVIG, Pavel. Russian and Chinese Responses to U.S. Military Plans in Space. En PODVIG, Pavel and HUI Zhang. *Russian and Chinese Responses to U.S. Military Plans in Space. Report for American Academy of Arts & Sciences, Cambridge MA, 2008.* [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/publication/18178/russian_and_chinese_responses_to_us_military_plans_in_space.html
- POLLPETER, Kevin. Building for the Future: China's Progress in Space Technology during the Tenth 5-Year Plan and the U.S. Response. *Strategic Studies Institute. Carlisle, 2008.* p.73. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=852>
- RIA Novosti. Weapons in space: How can Russia respond to U.S. threat? 1 de Junio de 2006. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://en.rian.ru/analysis/20060601/48912954.html>
- RIA Novosti. Rusia desarrolla armas antisatélite en respuesta a la militarización del espacio por parte de EE.UU. 5 de marzo de 2009. RIA Novosti. Russia promises retaliation if weapons deployed in space. 27 de septiembre de 2007. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://en.rian.ru/russia/20070927/81302492.html>
- RICHELSON, Jeffrey. Spying on the bomb: American nuclear intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea. New York: Norton. 2007. p. 734.
- ROSAS, Allan. The Militarization of Space and International Law. *Journal of Peace Research*, 20 (4): 357-364, 1983.
- SHIXIU, Bao. Deterrence Revisited: Outer Space. *World Security Institute*, 3 (1): 2-11, 2007.
- SIMBERG, Rand. A Space Program for the Rest of Us. *The New Atlantis*. 25, 3-27, 2009. UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research. [En línea].

- Fecha de consulta 08/10/11. Disponible en: <http://www.thenewatlantis.com/publications/a-space-program-for-the-rest-of-us>
- SMITH, Marcia. China's Space Program: An Overview. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, Washington, 2005. [En línea]. Fecha de consulta 02/10/11. Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/space/RS21641.pdf>
- SPRING, Baker. Twelve Flaws of New START That Will Be Difficult to Fix. The Heritage Foundation, 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/twelve-flaws-of-new-start-that-will-be-difficult-to-fix>
- STAPLE, Gregory. The New World Satellite Order: A Report from Geneva. The American Journal of International Law, 80 (3): 699-720, 1986.
- THE CONGRESS of the United States. Analysis of the cost of the administration's Strategic Defense Initiative. Congressional Budget Office, Washington DC, 1984. [En línea]. Consultado el 07/06/11. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/49xx/doc4961/doc05.pdf>
- TYSON, Rhianna. Policy Brief: Advancing a Cooperative Security Regime in Outer Space. En Global Security Institute. Bala Cynwyd, Pennsylvania, 2007. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://www.gsinstitute.org/gsi/pubs/05_07_space_brief.pdf
- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Safeguarding Space Security: Prevention of an Arms Race in Outer Space. Conference Report, 21-22 March 2005, Geneva, United Nations. p.144.
- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Building the Architecture for Sustainable Space Security. Conference Report, 30-31 March 2006, Geneva, United Nations. p.188.
- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Celebrating the Space Age. 50 Years of Space Technology, 40 Years of the Outer Space Treaty. Conference Report, 2-3 April 2007, Geneva, United Nations. p.248.
- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Security in Space: The Next Generation. Conference Report, 31 March -1 April 2008, Geneva, United Nations. p232.
- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Space Security 2009: Moving a Safer Space Environment. Conference Report, 15-16 June 2009, Geneva, United Nations. p. 42.

- UNITED NATIONS Institute for Disarmament Research, UNIDIR. Space Security 2010: From Foundations to Negotiations. Conference Report, 29-30 March 2010, Geneva, United Nations. p.54.
- UNITED STATES Department of Defense, DOD. Military Power of the People's Republic of China A Report to Congress. Washington DC, 2010. p.83. [En línea]. Fecha de consulta 17/07/11. Disponible en: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf
- VAN NESS, Peter. The time has come for a treaty to ban weapons in space. *Asian Perspective*, 34 (3): 215-225, 2010.
- WERRELL, Kenneth. The Weapon the Military Did Not Want: The Modern Strategic Cruise Missile. *The Journal of Military History*, 53 (4): 419-438, 1989.
- XINHUANET. India developing weapon system to neutralize enemy satellites. 3 de enero de 2010. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/03/content_12749170.htm
- ZHANG, Hui. Chinese Perspectives on Space Weapons. American Academy of Arts and Sciences. Cambridge MA, 2007. [En línea]. Fecha de consulta 07/06/11. Disponible en: <http://www.amacad.org/hui3.pdf>
- ZHANG, Hui. Space Weaponization And Space Security: A Chinese Perspective. *China Security*, 2, Issue 1, 24-36, 2006.
- ZIEGLER, David. Safe Heavens: Military Strategy and Space Sanctuary. En B. DeBlois (Ed.). *Beyond the Paths of Heaven. The Emergence of Space Power Thought*. School of Advanced Airpower Studies, Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, 1999. p.77.

APUNTES Y PROPUESTAS PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTELIGENCIA^o

JOSÉ MANUEL UGARTE*

RESUMEN

La cooperación en inteligencia, asunto de innegable complejidad en todas las épocas –dados los riesgos de compromiso de fuentes y métodos, los recelos existentes entre aliados que pueden tornarse enemigos, y las inevitables desconfianzas existentes aun entre organismos de inteligencia de un mismo país– ha experimentado en las últimas décadas un significativo crecimiento, al compás del surgimiento de amenazas globales –terrorismo, delito organizado transnacional– y del desarrollo de procesos de integración regional y subregional, con el consiguiente desarrollo de intereses comunes. América Latina ha conocido en esta materia cambios fundamentales. Desde una cooperación de carácter hemisférico basada en la lucha contra el movimiento comunista internacional, ha pasado a una cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública concentrada fundamentalmente en las subregiones, con mecanismos fundamentalmente diversos, pero basados en las necesidades y características de cada subregión.

Hoy, UNASUR plantea la posibilidad y el desafío del desarrollo de mecanismos institucionalizados de cooperación en inteligencia, tanto en materia de defensa, como de seguridad pública.

La ponencia explora los antecedentes en materia de cooperación en inteligencia en la región, como también la nueva oportunidad/desafío.

Palabras clave: *Inteligencia, cooperación, integración. UNASUR, crimen organizado*

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo); abogado y especialista de Derecho Administrativo por la misma Universidad, profesor adjunto de Derecho Administrativo y profesor en la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública. También se desempeña como profesor en la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa de la Universidad de Tres de Febrero, profesor en la Maestría en Seguridad Pública del Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, profesor asesor en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima, profesor de la Maestría en Seguridad Pública de la Universidad Abierta Interamericana, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica de Santiago del Estero, profesor en la Escuela de Abogados del Estado y profesor del Instituto de Inteligencia de las Fuerzas Armadas, Argentina. manuguart@gmail.com

^o Fecha de recepción: 020812
Fecha de aceptación: 041012

PROPOSSALS FOR A COOPERATION IN INTELLIGENCE ISSUES

ABSTRACT

Cooperation in the intelligence field, has been a matter of undeniable complexity in all times, notwithstanding sources and methods commitment risks, existing suspicion between allies that may become enemies, and the unavoidable mistrust still existing between intelligence bodies within the country itself, has experienced significant growth in the last few decades as a result of the emergence of global threats such as terrorism and transnational organized crime among others, and the development of regional and sub regional integration processes, with the subsequent development of common interests.

Latin America has witnessed essential changes in this field. From past hemispheric-wide cooperation to fight against international communist movements, intelligence cooperation is now focused on public security issues in sub regions, supported basically by different mechanisms, but based on each sub region's specific needs. Today, UNASUR proposes the possibility and the challenge to develop institutionalized intelligence cooperation mechanisms, both in the fields of defense and of public security. This articler explores the history of intelligence cooperation in the region, along with the new opportunities/challenges

Key words: *Intelligence, cooperation, integration, UNASUR, organized crime.*

I. Bases para un marco teórico sobre la cooperación en inteligencia

1. Introducción. De la cooperación en materia de inteligencia

Tradicionalmente la inteligencia ha constituido un aspecto reacio a la cooperación entre los Estados.

Aun en el marco de alianzas, los Estados se han mostrado reacios a construir una auténtica cooperación en materia de inteligencia.

Solo casos puntuales, como la cooperación en materia de inteligencia entre los países UKUSA –descrita con ejemplar precisión, hace ya tiempo, en

el clásico libro *The Ties That Bind*, entre otras fuentes¹– constituían excepciones que confirmaban esta regla.

En el marco de otras alianzas como la NATO, dicha cooperación tuvo y tiene lugar de modo permanente, bien que sin la profundidad que caracterizó al primer caso.

Posteriormente, la Unión Europea comenzó a construir su cooperación en materia de inteligencia estratégica para la seguridad internacional y la defensa, precedida por el establecimiento de tal cooperación en la Unión Europea Occidental.

Dicha cooperación tuvo y tiene lugar tanto en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa, como, con creciente vigencia, en el marco de la seguridad interna de la Unión, con especial énfasis en la lucha contra el terrorismo, como también del delito organizado, en el marco sólidamente institucionalizado de Europol.

En otros ámbitos –tales como América– la cooperación tiene y ha tenido lugar básicamente a través de lazos bilaterales, aunque se hayan establecido mecanismos multilaterales de cooperación, siendo los de carácter subregional los que han adquirido mayor importancia.

En otro orden de ideas, cabe señalar que la creciente realización de operaciones político-militares de paz patrocinadas por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas –bien que con significativos regresos al accionar unilateral pero en el marco de coaliciones, como la invasión y ocupación estadounidense de Irak– también da motivo a la cooperación en materia de inteligencia entre los participantes.

Por otra parte, el surgimiento de amenazas de carácter transnacional a la seguridad pública, como el terrorismo islámico, el narcotráfico, el blanqueo de activos provenientes de delitos, y otras formas de delito organizado, ha abierto nuevos caminos para la cooperación en este ámbito, particularmente, respecto del delito organizado, en materia de inteligencia criminal.

En definitiva, diversos factores explican esta tendencia al incremento de la cooperación en una actividad tradicionalmente individual.

Accionar multilateral, amenazas multinacionales, integración regional y subregional, determinan circunstancias tales como la cooperación en materia de inteligencia para la ejecución de misiones de paz en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas y la cooperación en dicha materia en el ámbito de la OTAN, así como en los mecanismos surgidos en la Unión Europea.

¹ RICHELSON, Jeffrey T. y BALL, Desmond, *The ties that bind: intelligence cooperation between the UKUSA countries*, Sydney, Allen & Unwin. 1985, 402 pp.

También los instrumentos de integración subregional surgidos en América Latina y el Caribe han desarrollado mecanismos de cooperación en materia de inteligencia de muy diversas características. El surgimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) plantea nuevas posibilidades en tal sentido, aunque aparentemente no inmediatas.

Hasta el momento, en América Latina y el Caribe, los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia que han surgido en el marco de los procesos de integración subregional han tenido lugar exclusivamente en materia de inteligencia criminal o bien, tratándose de inteligencia nacional o de Estado, respecto de amenazas a la seguridad pública, como el terrorismo. No han surgido a la fecha herramientas subregionales institucionalizados de cooperación en materia de inteligencia de defensa o de inteligencia estratégica nacional externa, dirigida a amenazas, riesgos, u oportunidades externos a una subregión.

La posibilidad del surgimiento de mecanismos de este tipo, ya fuera en el ámbito del Mercado Común del Sur –MERCOSUR– ampliado, u hoy, de UNASUR –que a través del Consejo de Defensa Suramericano y en breve, a través del Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública y Delito Organizado, ha comenzado lenta y trabajosa, pero realmente, a construir una visión común a Suramérica en materia tanto de defensa como, en el futuro, de seguridad pública– plantea interesantes interrogantes.

¿Qué rol podría jugar, en la muy futura integración de UNASUR en materia de defensa, y en la actual ...*consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...*² la construcción de un mecanismo institucional de cooperación en inteligencia estratégica? ¿Qué mecanismos y estructuras podrían crearse, para asignarle un carácter permanente? ¿Qué controles debieran implementarse? ¿Qué límites debiera tener tal cooperación? ¿Cuál sería la naturaleza y alcances de su relación con el sistema hemisférico?

Hoy, construir una cooperación en materia de inteligencia de defensa en Suramérica parece, por cierto, una visión lejana; y efectivamente lo es. Pero constituye en todo caso un camino que vale la pena explorar.

Creemos que tal cooperación podría tener lugar en el futuro, distinguiendo tal como se ha hecho hasta ahora tanto en MERCOSUR como en UNASUR, los ámbitos de la defensa y de la seguridad pública.

Postulamos asimismo que la implementación de mecanismos institucionales subregionales de cooperación en materia de inteligencia en el ámbito

² Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de UNASUR en Costa do Saúpe, 16 de diciembre de 2008, artículo 2°.

de UNASUR, como la siempre posible extensión y perfeccionamiento de los ya existentes en el MERCOSUR ampliado, requiere distinguir entre la *inteligencia nacional*, la *inteligencia militar*, por una parte, y la *inteligencia criminal*, más propiamente, *inteligencia sobre el delito*, por la otra.

Ello es así, dado que en el primer caso nos encontramos propiamente con *organismos de inteligencia*, caracterizados por el *secreto* que protege *identidades, fuentes y métodos*, así como *operaciones*, y cuya finalidad fundamental es la de informar a la conducción política o militar sobre *amenazas o riesgos a la seguridad del Estado*, mientras que en el segundo supuesto nos encontramos con la aplicación de la metodología propia de la actividad de inteligencia, fundamentalmente en materia de análisis, a la *actividad policial y de seguridad pública*, con la finalidad de prevenir, conjurar, esclarecer y en definitiva combatir el delito y orientar las políticas de seguridad pública.

Es decir, que en el último caso no nos encontramos propiamente frente a *organismos de inteligencia*, sino a instituciones policiales y fuerzas de seguridad, o bien ante organismos de inteligencia criminal –constituidos fundamentalmente por policías y analistas *civiles* o sin estado policial o militar– sujetos a normas diferentes. Por ello, la cooperación en inteligencia posee mayores dificultades en los dos primeros casos que en el último.

Es por esa razón que tanto en el marco de la Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente del MERCOSUR –mecanismo, que considerando al llamado MERCOSUR ampliado, es decir, a los países vinculados con dicho bloque subregional por tratados de libre comercio, comprende a la totalidad de los países suramericanos excepción hecha de las Guayanas– como en otros procesos de integración subregional, es en el ámbito de la inteligencia criminal como se ha desarrollado en mayor grado la cooperación en materia de inteligencia.

En este aspecto, cabe agregar a los miembros plenos del MERCOSUR –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y recientemente Venezuela– y a Bolivia y Chile, que en su carácter de miembros iniciales del MERCOSUR ampliado integraron desde sus comienzos la cooperación en seguridad pública subregional, la presencia e interés de otros países sudamericanos, tales como Perú, Ecuador y Colombia, circunstancia que parece prefigurar una futura cooperación y coordinación policial sudamericana.

Vista en perspectiva, esta cooperación relativamente floreciente contrasta con la ausencia, hasta el momento, de una cooperación análoga relativa a cuestiones de seguridad internacional y defensa.

Una cooperación institucionalizada en materia de inteligencia en los aspectos relativos a las relaciones internacionales, seguridad internacional y de-

fensa, lucha hoy con la diversidad de intereses, la existencia de diversas concepciones de la seguridad y la defensa, y la persistencia de diferencias importantes pendientes en materia de política exterior, aunque nada pareciera insalvable en el mediano plazo.

Ello, sin dejar de valorar la significativa cooperación en materia de defensa surgida al amparo de los intereses comunes construidos a través de la integración subregional, especialmente en el Cono Sur, reflejada en las múltiples medidas de construcción de confianza y seguridad, ejercicios militares combinados, y particularmente en el caso de Argentina y Chile, la creación y puesta a disposición de la Organización de las Naciones Unidas de la Fuerza Binacional de Paz Cruz del Sur, así como la participación protagónica de Argentina, Brasil y Chile en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), y la acción pacificadora de los mandatarios de la subregión en diversas situaciones de crisis surgidas en América del Sur.

Lo cierto es que la continuación del lento progreso de los mecanismos de UNASUR puede bien demandar una cooperación con instrumentos orgánicos también en inteligencia, tanto inteligencia criminal, inteligencia antiterrorista, expandiendo formalmente a Suramérica las herramientas de cooperación en ese terreno existentes en el MERCOSUR ampliado, como en materia de inteligencia de defensa, y de inteligencia estratégica externa.

Las formas en que ello pudiera tener lugar, que también incluye la necesidad relativa a la construcción de los correspondientes controles, representa hoy un aspecto de particular interés.

2. Desafíos y dificultades de la cooperación en materia de inteligencia

Parece obvio señalar que la cooperación en materia de inteligencia no constituye un asunto sencillo, aun en el marco de las alianzas o de los procesos de integración regional o subregional.

Esto es cierto aun cuando la cooperación se limite al intercambio de información esporádico sobre determinado asunto.

Además del explicable recelo en compartir un bien precioso que puede haber costado mucho dinero, esfuerzo e incluso vidas para obtener –la información *bruta* y la inteligencia– recelo presente aún, lamentablemente, entre diversos organismos de un mismo país, existe un motivo más serio de prevención: la posibilidad de que el beneficiario del intercambio –que mañana puede muy bien ser enemigo– adquiera a través de la información e inteligencia que le ha sido suministrada, conocimiento acerca de las *fuentes* y los *métodos* de que se ha valido su benefactor, interesado o no.

Por ello, cabe considerar que la *cooperación en materia de inteligencia* en aspectos relativos a la seguridad pública, donde nos encontramos con amenazas no militares ni representadas por Estados extranjeros, es comparativamente más sencilla que la que puede tener lugar respecto de amenazas militares o representadas por Estados.

Cuando la cooperación tiene lugar en materia de inteligencia estratégica, se vuelve *permanente* y abarca todo un ámbito –como por ejemplo, en el caso de los países de la *NATO*, la defensa del área definida por el Tratado de Washington– la cuestión se vuelve mucho más ardua. Adviértase que en la situación aludida el intercambio abarca a países que son potenciales enemigos, como es el caso de Grecia y Turquía.

Por otra parte, aun en el marco de alianzas más o menos estrechas, los integrantes de ellas suelen elaborar inteligencia respecto de sus propios socios. Como recuerda Martin S. Alexander³, aquellos países que integran una alianza suelen tratar de producir inteligencia respecto a las reales capacidades en materia militar u otros terrenos de sus propios aliados, o evaluar su confiabilidad política –la posibilidad de que la alianza, o amistad, desaparezcan– entre otros aspectos, dado que en definitiva los intereses de los integrantes de una alianza nunca son idénticos, y cada país prioriza sus propios intereses. En definitiva, y a veces sin reconocer necesariamente esa circunstancia “...podría decirse que amigos y aliados están siempre obteniendo y evaluando inteligencia uno acerca del otro...”⁴.

Por otra parte, y como señala el autor citado “...Aún entre (países) amigos ostensiblemente cercanos, siempre son guardados secretos, por ambas partes. El profesional de inteligencia conoce esto. Él por lo tanto busca acceso privilegiado, aún penetración, y se esforzará en utilizar funcionarios del servicio de inteligencia del país amigo para compartir más (acerca de sus servicios y de sus presuntos jefes políticos) más de lo que esos jefes hubieran deseado o aprobado...”⁵.

Pese a ello, la cooperación en materia de inteligencia entre aliados puede alcanzar un grado importante de intimidad, y, precisamente por ello, ser más fructífera –y a la vez, más riesgosa–.

En efecto, puede incluir el intercambio virtualmente ilimitado de la información obtenida mediante un determinado medio –como la inteligencia de señales o *SIGINT*– distribuyéndose la tarea entre los protagonistas del canje. Incluso

³ ALEXANDER, Martin S., *Introduction; Knowing Your Friends, Assessing Your Allies –Perspectives on Intra-Alliance Intelligence*. En: ALEXANDER, Martin S. (editor), *Knowing Your Friends*, Frank Cass, London, 1998, pp. 1-17.

⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 8.

puede llegar a comprender el intercambio de la totalidad de la información adquirida con todos los medios de que dispone, aunque probablemente esta hipótesis carezca de ejemplos prácticos. Se trata de situaciones que suponen una confianza y amistad entre países que data de varias generaciones y que lleva a descartar –en la medida, nunca absoluta, en que ello es posible– la posibilidad de tener que enfrentarse militarmente a aquel a quien se confió todos sus secretos, o una parte sustancial de ellos.

Ha sido descrito que la cooperación que comprende intercambio de *información bruta* suele ser considerada con mayor precaución que la que abarca exclusivamente *inteligencia elaborada*, lo que cabría relacionar con el mayor compromiso de *fuentes y métodos* que significaría la primera.

La protección de las *fuentes y métodos* constituye un aspecto esencial de la actividad de inteligencia. Resulta difícil –con muy contadas excepciones– que por estrecha que sea la *cooperación en materia de inteligencia* que se obtuviera entre un conjunto de países, eventualmente en el marco de una alianza, cualquiera de estos proporcione información cuya naturaleza permitiera determinar con total precisión las *fuentes y métodos* empleados para su obtención.

Dicha protección comprende, como es obvio, la de las respectivas *identidades*, y muy especialmente, aquellas de quienes constituyen fuentes de *inteligencia de fuente humana*. También, los *medios técnicos* mediante los cuales se obtiene la información.

Aunque tales limitaciones pueden relativizarse en pro de las ventajas del *intercambio de información* concreta que se practique con determinado país –que proporcione información cuyo valor supere significativamente el riesgo de las *fuentes y métodos* propios– ello estará en principio reservado al ámbito *bilateral* –favorito en materia de cooperación en materia de inteligencia, entre otras razones porque favorece un estricto *do ut des*– pero difícilmente será posible en el ámbito multilateral, donde diversos países aliados o en proceso de integración aporten información a una mesa común. Menos aún, en el ámbito multilateral de una organización internacional, como la Organización de las Naciones Unidas.

Existen otras dificultades en la cooperación en materia de inteligencia, de naturaleza fundamentalmente cultural. En primer lugar, ningún organismo de inteligencia considera totalmente confiable la información o inteligencia proveniente de otro país –a veces, incluso de otro organismo del propio país– y, en todo caso, solo confía plenamente en su propio trabajo. Por otra parte, el tradicional enfoque de otro país y de sus capacidades de inteligencia como un enemigo probable –aun cuando pueda ser aliado– dificulta la cooperación.

La cooperación más frecuente es la *bilateral*, que tiene múltiples expresiones en todo el mundo, y que es obviamente la que ofrece menos riesgos y ventajas. La *cooperación multilateral*, más rara, supone una alianza estrecha y lazos fuertes entre los países que la suscriben.

La *cooperación bilateral* puede ser formal e informal, revestir cierta permanencia o, por el contrario, limitarse a un episódico *intercambio de información* de interés para ambas partes.

La cooperación en materia de inteligencia puede ser formal –expresarse en tratados, generalmente de carácter secreto– o bien informal, posibilidad esta última más frecuente y que suele abarcar aspectos más vastos que los comprendidos en los acuerdos formales y ser más fructífera, aunque, como es lógico, ofrezca menos garantías de continuidad.

Frecuentemente la cooperación formal encuentra un modo más flexible de instrumentación en el intercambio de notas entre los gobiernos que comprende, antes que en tratados expresos.

En materia de inteligencia, la cooperación establecida en *tratados*, instrumentos que en esta materia suelen ser de carácter secreto, puede implicar riesgos políticos significativos para quienes los suscriben, tanto internos –de cara a su propia población– como externos. En este último caso, tales *tratados* pueden dar lugar a reacciones de terceros países, tanto de desaprobación, como incluso de percepción de amenaza.

La cooperación *formal, permanente e íntima*, obviamente rara, requiere una fuerte *comunidad de intereses y de políticas exteriores* entre los países participantes. No puede existir, obviamente, una significativa *cooperación en inteligencia* entre países que perciben sus intereses como contrapuestos o muy diversos, o cuyas políticas exteriores marchan más en el sentido de la confrontación y de la competencia, que de la cooperación. Esta, como es evidente, constituye una de las dificultades que subsisten para el establecimiento de una cooperación institucionalizada en materia de inteligencia de defensa e inteligencia estratégica externa, en el ámbito subregional o de *UNASUR*, aunque resultan innegables los avances dados en los últimos tiempos en Sudamérica hacia la coordinación de políticas exteriores, aunque subsistan en algunos casos contraposición de intereses, al menos en aspectos parciales.

El establecimiento de un mecanismo de cooperación formal con vocación de permanencia, además de suponer un mínimo de instrumentación de carácter secreto, suele suponer reuniones periódicas entre los participantes, personal de enlace, estándares comunes de clasificación, y medidas de seguridad de contrainteligencia equivalentes.

Un grado superior de cooperación determina planificación y adiestramiento comunes.

Cuando la cooperación es *institucional y permanente* trae consigo la constitución de *ámbitos* en los que la cooperación tiene lugar, incluyendo el establecimiento de mecanismos de reuniones periódicas, de *enlaces*, el aporte recíproco de información a través de mecanismos ágiles, idealmente en tiempo real; un grado importante de *estandarización* de procedimientos, especialmente en medidas de seguridad de contrainteligencia y *seguridad protectora* en general, incluyendo normas similares de clasificación de información, de manejo de la información y protección de esta.

Cabe destacar que los acuerdos y la uniformidad en estas últimas materias constituyen un aspecto fundamental para permitir la cooperación.

También caracterizan este tipo de cooperación institucional en materia de inteligencia el establecimiento de formas y procedimientos comunes para la instrumentación de requerimientos y para la elaboración de productos de inteligencia; la elaboración combinada de productos de inteligencia entre los países intervinientes; la conformación de establecimiento de redes informáticas protegidas comunes, que incluyen compatibilidad entre *software y hardware*; el establecimiento de controles políticos comunes; la existencia de limitaciones en la información que puede ser transmitida a terceros países, etc.

El mecanismo de cooperación puede ser de carácter general e involucrar inteligencia de toda fuente y sobre cualquier aspecto de interés de las partes –forma de cooperación que, en realidad, no parece haberse presentado nunca– o bien sobre inteligencia de determinada fuente, como el acuerdo *SIGINT UKUSA*, así como *inteligencia relativa a determinada amenaza*, como los mecanismos establecidos por distintos países y en distintas regiones, para cooperación en la *lucha contra el terrorismo*.

Los acuerdos, formales o no, pueden incluir la posibilidad para un país de facilitar a otro medios técnicos o instalaciones destinados a la obtención de información, a cambio de compartir la obtenida, o simplemente contribuir a la financiación de la obtención de esta por parte de otro país sobre un aspecto de su interés, participando consiguientemente de la información así conseguida.

Puede igualmente suceder que el acuerdo o mecanismo considere a la totalidad de los organismos de inteligencia de los países involucrados, o solamente a determinados organismos, sin incluir a otros.

También puede suceder que un país participe a otro la información que ha obtenido sobre determinado aspecto, por existir un interés común a ese respecto entre ambos países, como, vgr. Estados Unidos de América con relación a la lucha contra el narcotráfico. También puede existir suministro de inteligencia

por parte de un país a una organización internacional, por entender dicho país que tal suministro obedece a su interés nacional, como sucede con Estados Unidos de América en relación a la Agencia Internacional de Energía Atómica, con relación a la proliferación en materia de tecnología y materiales nucleares, especialmente aquellos susceptibles de uso bélico.

La cooperación en materia de inteligencia *nunca es ilimitada*, por estrecha que sea la alianza existente entre los países, o el conjunto de países, que la practican.

En primer lugar, ningún país llevará la cooperación hasta el punto en que esta afecte su *interés nacional*. Nadie suministrará conocimiento que perjudique sus intereses, ni cuya entrega ponga en peligro las buenas relaciones que mantenga con el país beneficiario del suministro, o con un tercer país que le sea relevante.

Tampoco se suministrará información o inteligencia que le ha sido entregada por un tercer país, especialmente si este es ajeno al acuerdo que mantiene quien debería suministrar información con el país requirente.

No se suministrará información que el país requirente no tenga un motivo válido para pedir; se trata de la clásica regla de la *need to know* (necesidad de saber).

Tampoco se cooperará ni suministrará información a un país que no brinde adecuadas seguridades respecto de la preservación de la información suministrada, o que no posea capacidades apropiadas –y organismos– de contrainteligencia.

No se suministrará tampoco información, en definitiva, cuyo conocimiento por otros países comprometa significativamente *fuentes y métodos* del país requerido, exceptuando el caso en que este tenga en mira la obtención a través del intercambio de información de valor superior al de las *fuentes y métodos* comprometidos.

El establecimiento de mecanismos de *cooperación en materia de inteligencia* con un Estado con importantes capacidades –fundamentalmente, con Estados Unidos de América, o bien con potencias que sin alcanzar tal nivel, poseen significativas capacidades e idoneidad en este campo, como el Reino Unido, o la República Francesa– tiene atractivo para potencias menores que de ese modo acceden, aún parcialmente, a capacidades que están lejos de sus posibilidades. No obstante, también el significativo desbalance en un acuerdo de esta naturaleza –a lo que puede agregarse el fracaso en adoptar precauciones eficaces– puede conducir al control en parte significativa, del sistema de inteligencia del país menor, por parte del de mayor poder.

Si bien existen, como ha sido señalado, acuerdos de *cooperación en inteligencia* entre países, institucionalizados a través de tratados, o intercambio de notas, o relaciones entre países bilaterales permanentes o no, una muy frecuente forma de cooperación, es la *relación de cooperación entre organismos de inteligencia entre sí*. Es decir, frecuentemente se establecen relaciones de cooperación, más que entre países o sistemas de inteligencia, entre organismos de inteligencia de diversos países, y, frecuentemente, sobre un asunto en particular –hoy, predominantemente, el *terrorismo*–.

La *cooperación en inteligencia* puede constituir un instrumento de la acción diplomática, especialmente por parte de países con significativas capacidades en este ámbito, que pueden brindarla o retirarla a aquellos países que deseen, respectivamente, favorecer o perjudicar; pudiendo, consiguientemente, ser también instrumento de negociación entre países. La posesión de una relación íntima en materia de inteligencia con una gran potencia, es también un valor en materia de política internacional, como lo ilustra el caso del *link UK-USA*, como también lo representa, en grado algo menor, para los otros países integrantes de dicho *link*, como Australia, Nueva Zelanda y Canadá⁶.

En definitiva, hay muchas formas de *cooperación en materia de inteligencia*. Como señala Michael Herman⁷, refiriéndose al desarrollo de la cooperación en este ámbito en los últimos tiempos, *el resultado es un trabajo hecho con retazos (patchwork) de acuerdos bilaterales y multilaterales de todas clases, y de todos los grados de intimidad posibles. El trabajo de retazos es inusual en su carácter secreto, pero fuera de ello, no difiere de los arreglos intergubernamentales que se han desarrollado en otras áreas especializadas. De algún modo como sucede en esas áreas, los acuerdos en materia de inteligencia están modulados por los alineamientos políticos de los Estados y sus políticas exteriores, y de alguna manera interactúan con ellas...*

Una forma de cooperación multilateral que procura disminuir los riesgos –de los cuales, según hemos visto, el peor es el *compromiso de las fuentes y métodos*– es la constituida por los *clubes* o redes de intercambio de información sobre determinados asuntos, fundamentalmente sobre *terrorismo*, formados por

⁶ Como habrá advertido el lector, nos referimos a la cooperación en materia de inteligencia entre Estados Unidos de América, el Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, conocida como *Acuerdo UK-USA* o *Acuerdo de Seguridad UK-USA* o *Tratado Secreto*, especialmente en materia de inteligencia de señales (*SIGINT*), con división de áreas de responsabilidad entre los participantes, y que tiene como protagonistas a los organismos de inteligencia de señales de los países participantes hoy centrado en la *Agencia de Seguridad Nacional (National Security Agency)* de Estados Unidos de América, cuyos orígenes son descriptos con ejemplar claridad por Jeffrey Richelson y Desmond Ball en el ya clásico *The Ties That Bind*, precedentemente citado.

⁷ HERMAN, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Fifth printing, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 203-204.

los organismos de inteligencia de los países interesados. Este tipo de ámbitos aúnan dos aspectos de interés para limitar riesgos: la informalidad y la limitación a uno o pocos temas específicos.

No obstante, mientras los riesgos disminuyen por una parte en razón de la limitación del asunto sobre el que se intercambia información, y también por la circunstancia de intercambiarse solo la inteligencia ya elaborada y no información bruta, también se incrementan por otra parte, dada la difusión multilateral de la inteligencia, y las dificultades de limitar la cooperación ante las presiones del receptor de inteligencia por conocer más acerca de aquello sobre lo cual ya le fue suministrada inteligencia.

Las tendencias hacia el futuro en la actividad de inteligencia señalan como perspectiva el *incremento en la cooperación*.

Como señala el autor precedentemente citado⁸ “...*Una razón básica para la cooperación (en inteligencia) es que siempre hay más información potencialmente disponible, de la que cualquier agencia puede recolectar por sí...*”

Si partimos de la base de que aun una superpotencia como Estados Unidos de América, que posee indudablemente los medios humanos, materiales y financieros dedicados a la actividad de inteligencia mayores del mundo, brinda y requiere cooperación en esta materia, la necesidad de cooperación puede ser mucho mayor aun para países con recursos mucho menores, y muy especialmente, si afrontan amenazas significativas.

Resulta muy frecuente, por otra parte, que los países de menores recursos procuren acceder a la *cooperación en materia de inteligencia* con grandes potencias, lo que puede permitirles, aun en parte, acceder a información obtenida por medios que no les serían accesibles.

Por su parte, las grandes potencias suelen requerir la cooperación de los países menores que les resulten de algún interés estratégico, dado que los países relativamente pequeños o medianos, aun cuando suelen poseer escasas capacidades en materia de inteligencia exterior o simplemente carecer de ellas, a menudo poseen muy grandes capacidades para obtener inteligencia en sus propios territorios, dada su capacidad de acceso a los registros policiales y de la administración pública y, frecuentemente, su fuerte despliegue en el propio territorio en materia de *humint* y de vigilancia electrónica.

Un riesgo para los países menores representado por la *cooperación en materia de inteligencia* en casos como los precedentes, suele estar representado por la existencia de un desestímulo por parte de la potencia cooperante, a la existencia de límites y controles a la actividad de inteligencia en tales países,

⁸ *Ibid.*, p. 204.

dado que en la medida en que existan en mayor grado los referidos límites y controles, pueden disminuir las capacidades de los organismos de inteligencia locales para obtener información de naturaleza política y económica de interés para la potencia con quien se mantienen relaciones de cooperación. Las peculiares estructuras de inteligencia de los países latinoamericanos durante el conflicto Este-Oeste, caracterizadas por la amplitud de facultades y la ausencia de controles, pueden en parte ser explicadas por esta circunstancia⁹.

Otro aspecto que puede justificar la *cooperación en materia de inteligencia* de potencias significativas con países menores, es la posesión por parte de estos de una localización geográfica de interés estratégico para las primeras, que les facilite la recolección de información, fundamentalmente *SIGINT* e *IMAGERY*, permitiendo el país menor la instalación en su territorio de los medios técnicos que permitan tal recolección. Un ejemplo típico fue el representado por la búsqueda y obtención por parte de Estados Unidos de América de la cooperación en esta materia, por parte de los países que limitaban con el bloque soviético.

Gregory F. Treverton ha señalado, refiriéndose al futuro de la inteligencia estadounidense y al *incremento de consumidores*, que¹⁰ “...los consumidores se multiplicarían. Para el gobierno estadounidense, la tarea sería la de construir amplias coaliciones de países, compañías, y otros actores privados. La diplomacia tradicional, con su foco en ministerios de Relaciones Exteriores, sería más y más irrelevante...” Sostuvo también que “...Mientras que el estado territorial empalidecía y el gobierno estadounidense pasó a estar más y más en el negocio de armar ‘coaliciones de los que están dispuestos’, la información sería crítica. Sería una parte importante de lo que el gobierno podría ofrecer a sus hipotéticos socios, adicionalmente a cualquier legitimidad que el gobierno retenga como un intermediario. La inteligencia derivará de secretos, pero sus consumidores no serían todos, o fundamentalmente, del gobierno estadounidense o indudablemente de cualquier gobierno...”¹¹.

También destacó Treverton¹² refiriéndose al fenómeno actual y del futuro representado por el *estado mercado* (*market state*) y a otras formas actuales de *cooperación en materia de inteligencia*, como la que tiene lugar en el marco de las *operaciones de paz*, que “...El otro cambio dramático engendrado por el estado mercado es la ampliación de los consumidores de inteligencia... Las ope-

⁹ V. sobre las estructuras de inteligencia latinoamericanas durante el conflicto Este-Oeste, de UGARTE, José Manuel *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Buenos Aires, Dunken, 1999, p. 445, y Ciudad de Guatemala WOLA-SEDEM, 2000, p. 518.

¹⁰ TREVERTON, Gregory F., *Reshaping national intelligence for an age of information*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 219.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p. 232.

raciones de paz y otras operaciones de contingencia han tornado a gobiernos extranjeros en consumidores de inteligencia estadounidense, y si bien las agencias de inteligencia estadounidenses han sido reluctantes en compartir la que poseen en principio, ellas han sido de hecho creativas.

Ese uso estratégico está empezando a ocurrir; es impulsado en parte por el hecho concreto de que otros países y grupos, y sus fuentes de información, pueden ser valiosos...”.

No cabe duda, como lo han experimentado los países europeos en sus relaciones con Estados Unidos de América en *operaciones de preservación e imposición de la paz*, que la inteligencia es un bien valioso, y que quien lo posee está necesariamente en una posición dominante respecto de quienes deben limitarse, fundamentalmente, a cumplir el rol de *demandantes* y de *receptores*. No puede pretender una posición de autonomía en el terreno estratégico, quien no posee suficiente acceso a fuentes propias de inteligencia de todo tipo, especialmente *SIGINT*, *IMINT* y *HUMINT*. Tampoco, refiriéndonos a alianzas, coaliciones o procesos de integración regional que incluyan cooperación en aspectos estratégicos, difícilmente puede concebirse una alianza o coalición que no sea capaz de construir una capacidad C4 I propia.

Refiriéndose a la experiencia en tal sentido durante la Guerra del Golfo –en que el peso fundamental en el suministro de inteligencia recayó en Estados Unidos de América, aunque otros miembros de la coalición contribuyeran en mucho menor grado– refirió A. Denis Clift¹³ que ...Una vez concluida Tormenta en el Desierto, el Ministro de Defensa francés Pierre Joxe dijo: ‘Sin inteligencia aliada en la guerra, hubiéramos estado casi ciegos’.

Las referencias de Clift con relación al episodio bélico referido, incluyeron también el aspecto nada despreciable de la protección de fuentes y métodos, aún respecto de aliados. Señaló al respecto que ...*Hemos aprendido de Tormenta en el Desierto que con mentes claras y unos pocos golpes esenciales de la lapicera o del cursor es indudablemente posible proteger fuentes y métodos sensibles mientras se provee información requerida por socios en una coalición... 14*

Con relación a la importancia actual de la *cooperación en inteligencia*, el contraalmirante argentino Horacio A. Fischer señaló que ...*Nunca antes ha sido tan necesario desarrollar y acrecentar las relaciones y contactos entre los Servicios de Inteligencia de países amigos. Un objetivo tan importante como este, se deberá alcanzar a través del mantenimiento de un enlace permanente que*

¹³ CLIFT, A. Denis, Clift Notes, Intelligence and the Nation's Security, Washington D.C., Joint Military Intelligence College, 2000, p. 107.

¹⁴ *Ibid.*

permita planificar y ejecutar todas las tareas orientadas al logro del mismo. El fin ulterior será el de elaborar en conjunto una serie de acciones, que, bien encaminadas, ayudarán a los Estados a enfrentar ciertas amenazas y que, de no hacerlo, seguramente interferirán en la gobernabilidad de ciertos procesos que son de su exclusiva responsabilidad¹⁵...

Sobre este aspecto, Shlomo Schapiro¹⁶ señaló que *...Dos intereses principales motivan la necesidad de un incremento en la cooperación en materia de inteligencia. El primero es el costo de las operaciones de inteligencia, que crece en espiral, el segundo es la capacidad de algunos servicios de operar mejor en ciertas regiones o lugares, a menudo referida como 'especialización en el rol de un país'.*

En un mundo de tecnologías y comunicaciones complejas, ningún servicio de inteligencia puede esperar alcanzar una cobertura global, al nivel requerido por quienes toman las decisiones políticas y de seguridad...

Como señala Jeffrey T. Richelson¹⁷, *...A pesar de su enorme inversión en actividades de inteligencia técnica y humana, Estados Unidos descansa en intercambios y acuerdos de enlace con una variedad de naciones extranjeras, para una parte significativa de su inteligencia...*

3. Algunas experiencias de cooperación en inteligencia informal y formal, así como en *inteligencia criminal*

En materia de *cooperación multilateral informal*, cabe referir la existencia de los denominados *clubes*.

Entre ellos se destaca el *Club de Berna (CdeB)* en el que intercambian inteligencia organismos de inteligencia y seguridad de países de la Unión Europea, Noruega y Suiza sobre una base de aportes voluntarios y diversidad de niveles de participación, celebrándose también reuniones entre jefes o representantes o expertos de los organismos de inteligencia, contándose además con oficiales de enlace.

Derivado de este mecanismo, cabe citar también al *Grupo Contra Terrorista (CTG)* formado en Europa con posterioridad a los eventos del 11 de sep-

¹⁵ FISHER, Horacio A., La importancia de las relaciones entre servicios de inteligencia en el mundo globalizado de hoy, Nueva Inteligencia, Escuela Nacional de Inteligencia, Buenos Aires, Volumen 1 (Número 2): pp. 62-120, diciembre de 2002.

¹⁶ SCHIRO, Shlomo, The communication of mutual security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence Sharing, [en línea], Department of Political Studies, Bar-Ilan University Israel, 2001, fecha de consulta 2 de marzo de 2012, disponible en <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/shapiro.pdf>. pp. 4-5.

¹⁷ RICHELSON, Jeffrey T., The U.S. Intelligence Community, Fourth edition, Boulder, Colorado, Westview Press, 1999, p. 291.

tiembre de 2001, formado por los servicios de seguridad de los países miembros de la Unión Europea, así como de Noruega y Suiza, con reuniones trimestrales bajo la presidencia del servicio de seguridad del país que ejerce la presidencia de la Unión Europea, constituyendo las preocupaciones fundamentales el terrorismo de raíz islámica, y el incremento de la intensidad y la eficacia de la cooperación operacional para enfrentarlo. Aunque no constituye una entidad de la Unión Europea, mantiene una relación de intercambio de inteligencia con el *Centro de Situación (SITCEN)* de la Unión Europea.

También existe la *Conferencia de Europa Central (MEC)*, órgano de consulta e intercambio en inteligencia formado por determinados países de Europa central y oriental, participando también organismos de inteligencia y seguridad de algunos países de Europa occidental.

Asimismo, cabe citar la *Conferencia de Inteligencia del Sudeste de Europa*, creada en 2002 a iniciativa de los organismos de inteligencia de Rumania, Grecia y Turquía, para luchar contra el terrorismo, tráfico de armas y drogas, migración ilegal y delincuencia económica, comprendiendo hoy a los organismos de inteligencia de los países balcánicos.

También, la *Bureau de Liaison (BdL)*, red encriptada de intercambio de información sobre terrorismo, hoy medio oficial de intercambio de información de los funcionarios de los Estados miembros que forman parte del *Grupo de Trabajo sobre Terrorismo*, establecida hoy en el marco institucional del *Tratado de Prüm* (2005) –aunque de origen muy anterior– que hoy interconecta a la totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea.

Reviste importancia como mecanismo institucionalizado el *Centro Conjunto de Situación (SitCen)*, órgano dependiente del Secretariado General de la Unión Europea, a través del *Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)*. Integrado por funcionarios de inteligencia de los países miembros, y ocupado desde sus orígenes en la *Unión Europea Occidental* a elaborar análisis sobre amenazas externas, sobre la base de la información brindada por organismos de inteligencia exterior de determinados países miembros.

A partir del año 2004, por decisión del Alto Representante de la PESC Javier Solanas, pasó a recibir información también de organismos de inteligencia interior y seguridad interna de países miembros y a ocuparse no solo de la seguridad externa, sino también de la seguridad interna, en el marco de la amenaza terrorista, manteniendo también vinculación al efecto con el *Grupo Contra Terrorista (CTG)*.

También, vinculado con *SitCen* a través del denominado *SIAC (Capacidad Única de Análisis de Inteligencia)* la Unión Europea mantiene un órgano de cooperación institucionalizado en materia de inteligencia militar, la *División de*

Inteligencia del Estado Mayor Militar de la Unión Europea, formada por oficiales de los organismos de inteligencia militar de los países miembros, que elaboran productos de inteligencia para apoyar el planeamiento militar de la Unión, fundamentalmente para enfrentar situaciones de crisis.

En materia de *seguridad pública*, y más específicamente, de *inteligencia criminal o de inteligencia sobre el delito* –a la que, como hemos señalado precedentemente, cabe diferenciar de la *inteligencia nacional o de Estado y de la inteligencia militar* por hallarse protagonizada fundamentalmente por *instituciones policiales o fuerzas de seguridad y por organismos de inteligencia criminal*, en aquellos países que cuentan con ellos, y por referirse específicamente al delito, de lo que se derivan riesgos notablemente menores en materia de cooperación, cabe referir en Europa el Sistema de Información de Schengen (SIS), mecanismo de intercambio de información criminal telemático en tiempo real establecido inicialmente en el título IV del Convenio de 1990 de aplicación del *Acuerdo de Schengen*, de 14 de junio de 1985 –celebrado inicialmente entre un grupo de países europeos e incorporado posteriormente al Tratado de la Unión Europea– y perfeccionado a través de la creación del *SIS de Segunda Generación (SIS II)*.

De particular interés en el caso europeo es *EUROPOL*, organismo de inteligencia criminal multinacional hoy establecido por la *Decisión del Consejo de Europa del 6 de abril de 1999*, emitida conforme al título VI del Tratado de la Unión Europea, que hoy constituye una entidad de la Unión Europea sostenida por el presupuesto de aquella.

El ente en análisis cuenta con la estructura típica de un *organismo de inteligencia criminal* –oficiales policiales y analistas sin estado policial, un centro computarizado con bases de datos, el *Sistema de Información de EUROPOL*, de información e inteligencia criminal e intercomunicación telemática, contando asimismo el organismo con archivos de trabajo de análisis.

La naturaleza multinacional de *EUROPOL* le brinda características únicas. Cuenta con oficiales policiales enviados por los países miembros –los *oficiales de enlace*– así como con personal de analistas y de apoyo perteneciente a *EUROPOL*.

EUROPOL proporciona información e inteligencia criminal a los países miembros, así como apoyo de investigaciones con el personal altamente especializado con que cuenta. Puede requerir a cualquiera de los Estados miembros la iniciación de investigaciones sobre determinado asunto y sugerir la conformación al respecto de *equipos de investigación conjuntos*. Formula *requerimientos de inteligencia* de alcance europeo, prepara evaluaciones de amenaza, análisis estratégicos y especialmente evaluaciones de amenaza en materia de delito organizado, habiendo elaborado una verdadera doctrina de inteligencia criminal

de alcance europeo. Sin contar con facultades para actuar por su cuenta en los países miembros, *EUROPOL* constituye hoy un ámbito de plena cooperación en *inteligencia criminal* altamente institucionalizado.

Cabe consignar respecto de *EUROPOL* que cada país miembro designa a una *unidad nacional* que constituye el órgano que mantiene la comunicación con *EUROPOL*, que proporciona y recibe información e inteligencia criminal, y que solicita u ofrece cooperación. Dedicado a la lucha contra el delito organizado y contra las formas de delito que afecten a dos o más Estados miembros, y hoy, también, a la lucha contra el terrorismo, *EUROPOL* exhibe las posibilidades que brinda la *cooperación internacional en materia de inteligencia criminal* en el marco de un proceso de integración regional y la construcción de un ámbito institucionalizado para ello.

En materia de control político, preciso es recordar en primer lugar que el *Consejo de Europa* está facultado para fijar prioridades para *EUROPOL*. Por otra parte, integra *EUROPOL* la *Junta de Administración*, formada por un representante por cada Estado miembro y un representante por la *Comisión Europea*, con la misión general de elaborar la estrategia de *EUROPOL*, supervisar la actuación del *Director* –órgano ejecutivo fundamental del ente– establecer las funciones de auditoría interna, designando a su titular, elaborar el proyecto de presupuesto a ser aprobado por la *Comisión*, el presupuesto final conforme al proyecto aprobado, y proponer una terna para los puestos de *Director* y los tres *Subdirectores*, que habrán de ser designados por el *Consejo*. El presidente de la *Junta* cuenta con el apoyo de la *Secretaría de la Junta*.

En materia de protección de datos personales, cuenta con un *Oficial de Protección de Datos (DPO)*, con facultades para acceder a la totalidad de los datos y de las instalaciones de la entidad, y con la responsabilidad de asegurar la legalidad en el tratamiento de datos personales por parte de aquella.

Cada país designa un *Cuerpo Nacional Supervisor* encargado de monitorear conforme a la legislación de cada país el suministro, obtención y transmisión de datos personales efectuado a y desde *EUROPOL* respecto del país. Además, existe un *Cuerpo Supervisor Conjunto* encargado de asegurar que los derechos individuales no sean violados a través del almacenamiento, y uso de datos por parte de *EUROPOL*¹⁸.

¹⁸ También en la Unión Europea, y en relación a Latinoamérica, es preciso hacer referencia al *Grupo de Trabajo de Intercambio de Inteligencia EU-LAC*, mecanismo de transferencia de inteligencia operacional sobre narcotráfico y otras formas de delito organizado constituido en el marco del *Mecanismo Unión Europea-Latinoamérica y del Caribe de Coordinación y Cooperación sobre Drogas*, creado en 1995, que realiza una reunión plenaria anual y distintas reuniones técnicas, así como el *Diálogo Especializado sobre Drogas Unión Europea-Comunidad Andina*, creado en el mismo año, y en cuyo marco han sido aprobados diversos proyectos destinados fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico, con financiamiento europeo.

II. La cooperación en inteligencia en América Latina y el Caribe

1. Introducción

Mientras la cooperación en inteligencia en América Latina y el Caribe tuvo lugar durante el Conflicto Este-Oeste fundamentalmente sobre una base *hemisférica*, concluido dicho conflicto y tras la restauración del sistema democrático en aquellos países en los cuales se viera afectado, fundamentalmente en América del Sur y América Central, pasó crecientemente a tener carácter *subregional* y a hallarse dirigida a la *seguridad pública*.

Por espacio de tres décadas imperó en la región la coordinación en defensa nacional y en seguridad pública, así como en inteligencia, instrumentada en torno al *Sistema Interamericano de Defensa*, dirigida fundamentalmente contra el *movimiento comunista internacional* y nucleando bajo dirección estadounidense, a las fuerzas armadas, instituciones policiales y fuerzas de seguridad, y organismos de inteligencia latinoamericanos.

A partir de la Asamblea de la *Organización de los Estados Americanos (OEA)* reunida en 1991 en Santiago de Chile, se inició un profundo cambio en las características del *Sistema Interamericano de Defensa*, comenzando paulatinamente a organizarse en procesos subregionales de integración y mecanismos subregionales de cooperación: en seguridad pública (*MERCOSUR* y *Comunidad del Caribe –CARICOM*), y en seguridad pública y defensa (*Sistema de Integración Centroamericana-SICA-Tratado Marco de Seguridad Centroamericana*) y *Comunidad Andina de Naciones-CAN*. En todos ellos surgieron, además, *mecanismos de cooperación en inteligencia*, de distintas características y profundidad.

2. La cooperación en inteligencia en el *MERCOSUR* ampliado

La cooperación en materia de inteligencia en el ámbito del *MERCOSUR* ampliado no ha tenido hasta el momento prácticamente desarrollo en el ámbito de la inteligencia de defensa e inteligencia estratégica, pese a la creciente cooperación en materia de defensa, que ha dado lugar a *medidas de fomento de la confianza y la seguridad*, importantes y diversos ejercicios combinados que incluyeron ejercicios sobre hipótesis de combate, mecanismos institucionalizados de reuniones periódicas entre ministros y altos funcionarios entre diversos países de la subregión, colaboración en proyectos puntuales, la participación coordinada de los países integrantes en la *MINUSTAH* (a partir de 2004), y la celebración de una *Reunión de Ministros de Defensa del MERCOSUR* ampliado, en

2004, no reiterada posteriormente, así como el importante hecho de la creación de la *Fuerza de Paz Binacional 'Cruz del Sur'* entre Argentina y Chile.

No obstante, en materia de *seguridad pública* y en especial en lo que respecta a la *lucha contra el terrorismo*, se realizaron significativos avances en materia de establecimiento de *mecanismos institucionalizados de cooperación en materia de inteligencia para la lucha contra el terrorismo*.

Dicha cooperación tuvo lugar en el marco de la implementación de un mecanismo de *cooperación subregional en seguridad pública*, en el marco de las *Reuniones Especializadas del MERCOSUR*, estableciéndose las *Reuniones de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente (RMI)*. Su antecedente más inmediato fue la constitución del *Comando Tripartito de la Triple Frontera*.

Producido el 18 de julio de 1994 el atentado terrorista contra la *Asociación Mutual Israelí Argentina*, que sucediera al cometido contra la Embajada de Israel (1992) –hechos atribuidos al terrorismo islámico– el 18 de mayo de 1996 fue firmado en Puerto Iguazú un *Acuerdo Operativo* por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia del Brasil, en la que se acordó la creación de un *Comando Tripartito* destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona en cuestión, órgano cuya sede estaría en forma rotativa en las tres ciudades ya referidas. El 31 de mayo se constituyó dicho *Comando*, integrándolo en su totalidad oficiales de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de los tres países, participando en calidad de invitados miembros de los respectivos organismos de inteligencia y de otros organismos del Estado.

En el ámbito del *Comando Tripartito* se dispuso intercambiar información, realizar operativos simultáneos de control de personas y documentación, así como desarrollar un *Sistema Integrado de Información de Seguridad*, entre otras medidas.

Posteriormente, el 17 de diciembre de 1996 en su XI reunión en la ciudad brasileña de Fortaleza, el *Consejo del Mercado Común* (del MERCOSUR) aprobó por Decisión 7/96 la creación, dentro del mecanismo de *Reuniones Especializadas*, de la *Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente*, a fin de *avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia*.

Dicho órgano, ampliado a los ministros respectivos de Bolivia y Chile¹⁹, constituyó el primer foro de trabajo en materia de seguridad pública en el ámbito del Mercado Común. Realizó su primera reunión en 1997.

Entre las medidas fundamentales adoptadas en dicho ámbito cabe señalar, en primer lugar, la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME)*, consistente en el establecimiento de un vínculo telemático para intercambio de información de seguridad, con la creación por cada país de un *nodo nacional* –la Argentina estableció originariamente el suyo en la Secretaría de Seguridad Interior y, posteriormente, en el recientemente creado *Ministerio de Seguridad (2010)*, específicamente dentro de la *Secretaría de Seguridad (2012)*– para envío y recepción de información por parte de los organismos de seguridad facultados para ello –a través de los *nodos usuario*– y el intercambio por parte de cada país de información entre sí, a través de un *módulo gerenciador* destinado a posibilitar la comunicación con los restantes países comprendidos en el Acuerdo.

Se previó originariamente el intercambio de información policial consistente en aspectos relativos a *personas* (pedidos de captura, paraderos, comparendos, etc.); *bienes* –en la medida en que lo permite la legislación de cada país– y *operaciones policiales*, ampliado posteriormente a otros aspectos.

Este importante acuerdo, uno de los aspectos fundamentales de la integración subregional en esta materia, fue sucesivamente actualizado y perfeccionado²⁰.

También cabe citar en el mismo sentido la aprobación por decisión N° 22/99 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR, del *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional*, en el que se dispuso la constitución de un *foro especializado de intercambio de información sobre Terrorismo y Crimen Organizado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*, mediante una convocatoria regular para celebrar reuniones semestrales entre representantes de los Organismos Especializados y/o de Inteligencia de cada uno de los Estados Parte y Asociados, que serán organizadas por aquel que ejerza la Presidencia Pro Témpore en cada período.

Actualmente, el denominado *Foro Especializado Terrorismo (FET)*, constituye un ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, con participación de instituciones policiales y organismos de inteligencia, comprendiendo reuniones periódicas, intercambio de información, y realización de evaluaciones de situación en materia de terrorismo y delitos conexos, entre otros aspectos.

¹⁹ Con posterioridad, fue extendido a los restantes países suramericanos que pasaron a integrar el MERCOSUR ampliado, que como fuera referido, hoy incluye a la totalidad de los países suramericanos, excluidas las Guayanas.

²⁰ Actualmente se rige por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 36/2004, complementada por el Reglamento aprobado en la Reunión de Ministros del Interior N° 03/2007.

El *FET* tiene por función la de planificar, coordinar y ejecutar actividades de inteligencia relacionadas con el terrorismo, conforme a los instrumentos acordados en la *RMI*. Asesora en la materia a la *Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*.

La actividad del *FET* comprende el análisis del *terrorismo*, tendiendo a prever sus posibles manifestaciones en la región, así como a contribuir a una adecuada preparación en la materia; incluyendo el *ciberterrorismo*, el *bioterrorismo* y atentados terroristas con explosivos, teniendo en cuenta los episodios producidos en la Ciudad de Buenos Aires en 1994 (*Embajada de Israel*) y 1998 (*AMIA*).

Incluye asimismo el intercambio de información por medios seguros –la red *RESINF*– comprendiendo casos, hechos o actividades relativos al terrorismo o delitos conexos, así como el intercambio de experiencias y conocimientos de técnicos y especialistas en materia de terrorismo.

Elabora una apreciación semestral subregional de la situación en materia de terrorismo, destinada a ser presentada ante la Reunión de Ministros.

También existen acuerdos de cooperación en materia de *inteligencia criminal*, que comprenden otros tipos de delitos²¹ así como otros mecanismos de cooperación en inteligencia de menor trascendencia.

Como puede advertirse, en el *MERCOSUR* se ha constituido un mecanismo institucionalizado de cooperación en seguridad pública e inteligencia criminal.

Finalmente, cabe señalar que en distintas oportunidades y órganos de la *RMI* se ha planteado la posibilidad relativa a la posible futura constitución de un órgano multinacional de análisis de inteligencia criminal²².

En definitiva, y sin perjuicio de la existencia de mecanismos no formales, la cooperación permanente e institucionalizada en materia de inteligencia en el *MERCOSUR* y en el *MERCOSUR* ampliado ha estado limitada a la *inteligencia anti-terrorista* y, en menor grado, a otros aspectos de *inteligencia criminal*, no habiéndose llegado, aún en este último aspecto, a crear un ámbito permanente institucionalizado que comprendiera también a los aspectos fundamentales del *delito organizado*.

La falta de mecanismos institucionalizados de cooperación en materia de defensa, inteligencia estratégica nacional, inteligencia nacional o de Estado e inteligencia militar pese a haberse logrado un significativo grado de cooperación en materia

²¹ Entre ellos que cabe recordar el *Acuerdo*, aprobado por Decisión CMC 29/02 del 6 de diciembre de 2002, sobre *Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos*, así como las previsiones contenidas sobre intercambio de información en el *Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional* cuyo texto definitivo fuera aprobado por Decisión CMC 16/2006.

²² V. Mercosur/RMI/CT/Acta n° 04/09 (agosto 2009), Mercosur/RMI/CT/Acta N° 04/10 (septiembre 2010), Mercosur/RMI/CT/Acta N° 05/10 (noviembre 2010), RMI Extraordinaria Asunción, 18-6-2010, entre otras.

de defensa, representado por la ya referida creación de la *Fuerza de Paz Binacional Cruz del Sur* entre Argentina y Chile²³ constituye una característica del *MERCOSUR*, en la que contrastan claramente la amplitud, profundidad e institucionalidad de la cooperación en materia de seguridad pública –amplitud, no obstante, no reflejada plenamente en la *cooperación en inteligencia*– con la ausencia de mecanismos institucionales de cooperación en materia de defensa.

3. La cooperación en inteligencia en el ámbito de la Comunidad Andina de Naciones

En el ámbito de la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)* se desarrolló un mecanismo diverso, consistente en esquemas de cooperación exclusivamente sobre determinados delitos de gran gravitación en la subregión –narcotráfico y tráfico de armas–.

En particular, el *desafío fundamental que la lucha contra el narcotráfico plantea a los países integrantes de la CAN* –hoy constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú– ha dado lugar al surgimiento de instancias de cooperación en esta materia.

La cooperación en materia de inteligencia en la *CAN* tuvo por característica, a diferencia de la que tiene lugar en el *MERCOSUR*, la confusión de los ámbitos de la seguridad pública y la defensa.

Cabe recordar la Decisión N° 505 *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que estableció, con la finalidad de encarar la lucha contra el narcotráfico y delitos conexos de modo ... *integral*... y comprendiendo ... *todos los aspectos relacionados con el problema mundial de las drogas ilícitas y delitos conexos*... incluyendo ... *tráfico de armas, municiones y explosivos*... un *Comité Ejecutivo* integrado por funcionarios de alto nivel de los Ministerios de Relaciones Exteriores y los responsables nacionales de la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos, incluyendo representantes de los organismos responsables de la seguridad, actuando la Secretaría General de la Comunidad Andina como Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo.

En el ámbito específico de la *cooperación en inteligencia*, se contempló potenciar la capacidad de acción de las unidades de inteligencia especializadas en la lucha contra el narcotráfico y asegurar el intercambio oportuno de informa-

²³ Fuerza de Paz Binacional combinada argentino-chilena, cuya estructura fuera definida en el Memorando de Entendimiento firmado el 4 de diciembre de 2006, siendo puesta a disposición de la Organización de las Naciones Unidas el 14 de junio de 2011.

ción entre las diferentes autoridades nacionales competentes, como también la creación o fortalecimiento de unidades nacionales de inteligencia y análisis financiero; investigar los sectores susceptibles de ser empleados para actividades relacionadas con el lavado de activos, y vincularlos a las unidades de inteligencia y análisis financiero, y fortalecer el intercambio de información de las autoridades de frontera.

Se previó asimismo promover la capacitación de los funcionarios nacionales responsables de la lucha contra las drogas ilícitas a través, fundamentalmente, de la *Escuela Regional de la Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas (ERCAIAD)* –hoy denominada, sin cambiar sus siglas, *Escuela de la Comunidad Americana de Inteligencia Antidrogas*– habiendo mudado en 2012 su sede original de Lima, Perú, hacia Bogotá, Colombia.

También contiene previsiones en materia de *cooperación en inteligencia* el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, aprobado por Decisión N° 552 del *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores*.

Fue asignado al aludido *Plan* carácter... *integral porque comprende todos los aspectos relacionados con la problemática de la proliferación y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras...*

En él, se asignó al *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* el carácter de *órgano responsable de la definición, coordinación y seguimiento de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del Plan* antes referido.

También se estableció que ...2. *El Grupo de Alto Nivel en materia de Seguridad y Fomento de la Confianza, de conformidad con lo establecido por el “Compromiso de Lima”, será el órgano ejecutivo de la Política Comunitaria de Seguridad Andina y, en ese marco, del presente Plan...*

Se previó, asimismo, establecer y hacer operativo un *Comité de Coordinación Nacional –Punto Focal Nacional–* en cada País Miembro.

En la materia propia de nuestro análisis, cabe destacar el propósito contenido en el *Compromiso* relativo a promover la cooperación y el intercambio de información entre los *Comités de Coordinación Nacional –Puntos Focales Nacionales–* las instituciones responsables de velar por el cumplimiento y cabal aplicación de las leyes y del *Plan*, y las organizaciones internacionales pertinentes vinculadas a la materia.

Se contempló también la necesidad de fomentar el *intercambio de información* entre los aludidos *Comités* y las instituciones nacionales responsables de velar por el cumplimiento y la cabal aplicación de las leyes, tanto sobre todos los aspectos del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, como sobre otras ac-

tividades criminales como el terrorismo y el tráfico de drogas ilícitas vinculados con la materia.

Con relación al *Compromiso de Lima –Carta Andina para la Paz y la Seguridad–* (2002)²⁴ cuyo *Grupo de Alto Nivel* debía, según se ha visto, ejecutar el *Plan* precedentemente aludido, cabe consignar que constituyó un acuerdo entre los países de la CAN relativo fundamentalmente a *aspectos de seguridad externa*, comprendiendo aspectos de *limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa y limitación de armamentos*, así como la *instauración de una zona de paz*.

A pesar de estar fundamentalmente dedicado a *medidas de construcción de la confianza y de la seguridad*, el *Compromiso de Lima* incluyó aspectos relativos a la *seguridad interna*, tales como un compromiso regional en la lucha contra el terrorismo, incluyendo *intercambio de información*, como también el propósito de continuar combatiendo las actividades del crimen transnacional, especialmente las vinculadas al terrorismo, citándose entre aquellas que debían constituir objeto de *medidas urgentes: las drogas ilícitas, el lavado de activos y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, el terrorismo, la delincuencia transnacional organizada y las actividades mercenarias...*

El *Compromiso* no incluyó mecanismos de cooperación en materia de defensa ni de inteligencia para la defensa –excepción hecha de las aludidas *medidas de construcción de confianza y de la seguridad–*.

Cabe destacar, por otra parte, que los mecanismos más amplios de cooperación en seguridad pública de la *Comunidad Andina* están establecidos en la *Decisión 587 Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*.

A pesar de referirse fundamentalmente a cuestiones de seguridad externa, la *Decisión sobre política externa* incursionó en múltiples aspectos de seguridad pública, incorporando a su ámbito los ya mencionados *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, Decisión 505, y los Programas Operativos que se adopten en ese marco, y el Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo, aprobado por Decisión 552, así como el Plan Andino de Lucha contra el Terrorismo y los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial*.

24 Comunidad Andina de Naciones, *Compromiso de Lima –Carta Andina para la Paz y la Seguridad–* [en línea], 2002. (Firmado el 17 de junio de 2002). [Consulta 20-6-2011]. Disponible en www.comunidadandina.org/documentos/actas/compromiso_lima.htm

Tanto los aspectos relativos a la *seguridad externa* comprendidos en la aludida *Decisión N° 587*, como aquellos pertenecientes a la *seguridad pública*, fueron puestos bajo la responsabilidad del *Consejo Andino de Relaciones Exteriores* quien, según se expresó, se reuniría cuando lo considerase conveniente con los *Ministros de Defensa*, y, según correspondiera, con otras autoridades competentes de los países miembros.

En definitiva, la *Política de Seguridad Externa Común Andina* aparece como un mecanismo de cooperación de compleja implementación y funcionamiento, por la diversidad de las cuestiones que constituyen materia de su competencia.

También resulta necesario hacer referencia en este punto a los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia policial construidos en la *Comunidad Andina*, que tuvieron como núcleo inicial a la *inteligencia antidrogas*.

Entre las acciones de cooperación implementadas se contaron la conformación del *Grupo Operativo de Alto Nivel sobre Drogas*, conformado por las autoridades responsables de cada uno de los países andinos en materia de lucha contra las drogas, surgido de la decisión adoptada en la *VII Reunión del Consejo Presidencial Andino* adoptada en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996. Fue acordada posteriormente la creación de un *Centro Andino de Inteligencia Antidrogas*, para intercambiar inteligencia respecto de los narcotraficantes y de las técnicas empleadas por ellos.

La creación de la *Comunidad Andina de Inteligencia Antidrogas*, integrada originariamente por Brasil²⁵, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela y Panamá, reunidos en Bogotá (1997) –a la que habrían posteriormente de incorporarse Chile y Argentina– determinó la creación de una red para el intercambio de inteligencia a través de Internet.

Continuación del órgano precedente fue la *Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP)*, constituida inicialmente por Brasil, Colombia, Ecuador y Perú²⁶.

²⁵ La temprana presencia de Brasil en estos emprendimientos, justificada desde el punto de vista del interés de ese país en que su territorio no fuera utilizado para tránsito y aun para establecimiento de laboratorios y otras instalaciones de producción y depósito de narcóticos por narcotraficantes de vecinos países andinos productores de droga, halla explicación en el trabajo de la *Policía Federal* brasileña con las policías de Colombia, Perú y Bolivia, en materia de inteligencia antidrogas, pasando esta creación, en realidad, a institucionalizar una realidad preexistente.

²⁶ Posee también importancia el intercambio de información que se produce a través de las *Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON)* organizadas por el Ministerio de Defensa de Colombia con sus pares de Ecuador y Venezuela y con el Ministerio de Seguridad Pública de Panamá, estinadas a preservar e incrementar la seguridad fronteriza. Existe asimismo un *COMBIFRON* de Colombia con Perú, pero organizado por sus respectivos comandos conjuntos militares, sin participación policial.

Un suceso de importancia en la materia es el surgimiento de la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*²⁷, el 18 de febrero de 2005, en el marco del *II Encuentro Internacional de Inteligencia y la IV Cumbre de la Comunidad Andina de Inteligencia Policial (CAIP)*, celebrados en la ciudad de Bogotá.

Constituyó el propósito de la *CLACIP* el intercambio de experiencias, estrategias y proyecciones y fundamentalmente de información relativa al delito organizado, acordándose eventualmente operaciones combinadas, en materia de *terrorismo, tráfico de estupefacientes, trata de personas*. Integrada actualmente por Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela preciso es señalar que su integración comprende instituciones policiales y fuerzas de seguridad, así como también en algunos casos Argentina, Aruba, Costa Rica, Perú, Trinidad y Tobago, organismos de inteligencia, y en otros –Argentina, Guatemala, México– organismos de *inteligencia criminal*.

En la *Segunda Cumbre de la CLACIP* celebrada en Bogotá, Colombia, los días 8 y 9 de marzo de 2007, se propuso y aceptó la creación de una *Presidencia Rotativa* y la transformación de la Secretaría en permanente, asignándose a Colombia, creándose además una *Oficina Central* para facilitar el intercambio de inteligencia, así como el análisis y tratamiento de la información, y el apoyo a procesos investigativos en países miembros, con un delegado permanente por cada uno de los países participantes.

En definitiva, *CLACIP* constituye un mecanismo de *cooperación internacional en materia de inteligencia criminal*, con un número significativo de observadores internacionales.

Su innegable utilidad no impide advertir que constituye un ámbito de cooperación en materia de inteligencia no institucionalizado, es decir, que no surge de un tratado internacional que establezca una conducción política, los alcances que habrá de tener la cooperación, y los correspondientes controles.

A *CLACIP* ha seguido *AMERIPOL*, órgano creado durante el *III Encuentro de Directores, Comandantes y Jefes de Policías de Latinoamérica y el Caribe*, desarrollado en Bogotá del 12 al 15 de noviembre del año 2007, integrado por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de diversos países latinoamericanos y caribeños, y que produjo un estatuto suscripto por jefes de instituciones policiales y fuerzas de seguridad de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile,

²⁷ *CLACIP* ha volcado información institucional en su *website* <http://www.clacip.org> [consulta 9-7-2012].

Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Del referido estatuto surge que el propósito de *AMERIPOL* es el de promover y fortalecer la *cooperación policial* en materia técnico científica, capacitación, *dinamizar y hacer más efectivo el intercambio de información con fines de inteligencia*, coordinar acciones de investigación criminal y asistencia judicial entre los cuerpos de Policía de América, con las finalidades de prevención y neutralización del delito (artículo 3).

Conforme al artículo 4 constituyen órganos de *AMERIPOL*, el *Consejo de Directores, Comandantes, Jefes y Comisionados*, la *Presidencia*, la *Secretaría Ejecutiva*, las *Unidades de Coordinación* y las *Unidades Nacionales*.

El *Consejo de Directores ...es la máxima instancia de definición, concertación y evaluación de los propósitos...* del órgano en análisis.

La *Secretaría Ejecutiva* –como sucediera también con *CLACIP*– fue establecida en Bogotá, Colombia, previéndose que contaría con las siguientes *Unidades de Coordinación: Unidad de Coordinación Técnico Científica, Unidad de Coordinación de Inteligencia, Unidad de Coordinación de Investigación y Asistencia Judicial* y *Unidad de capacitación y doctrina*.

Cabe destacar que las *Unidades Nacionales*, que conforme al artículo 18 constituyen las dependencias permanente que cada miembro de *AMERIPOL* establece para ejecutar los acuerdos y compromisos, así como el contacto directo y permanente de cada miembro con las *Unidades de Coordinación de la Secretaría Ejecutiva*, centralizando *la información y los procesos de cooperación* dentro de su ámbito de competencia, replican la denominación de las *Unidades de Coordinación* de la *Secretaría Ejecutiva*: la *Unidad Nacional de Cooperación Técnico Científica Policial*, la *Unidad Nacional de Inteligencia*, la *Unidad Nacional de Investigación Criminal y Apoyo Judicial* y la *Unidad de Capacitación y doctrina* (artículos 11 y 18).

Conforme al artículo 13, *CLACIP* pasó a constituirse en la *Unidad de Coordinación de Inteligencia* de *AMERIPOL*.

De acuerdo al artículo 14, constituyen funciones de la aludida *Unidad de Coordinación de Inteligencia* tanto mantener comunicación con las *Unidades Nacionales para cooperación en inteligencia estratégica y operacional*, como efectuar *análisis operacionales como soporte para nuevas líneas de acción*, y *elaborar documentos estratégicos que orienten la toma de decisiones*, como asimismo *analizar y emitir recomendaciones sobre procesos y estadísticas que permitan prevenir los diferentes fenómenos generadores de criminalidad*, y *proyectar informes de evaluación de nuevas amenazas del continente con respecto a delitos transnacionales*. Como puede advertirse, produce *inteligencia criminal*, tanto *táctica* como *estratégica*.

Resulta evidente por las características de la estructura descrita, que *AMERIPOL* procuró asemejarse a *EUROPOL*, aunque en realidad las competencias de la primera organización son mucho más amplias que las de la segunda.

Pero además, existe entre ambas una fundamental diferencia: mientras que *EUROPOL* es un órgano plenamente institucionalizado de la Unión, encontrándose bajo pleno control político, *AMERIPOL* ha surgido de un acuerdo entre jefes y directores de policía, y carece de tal control, pese a pretender regular desde la cooperación en inteligencia, hasta la cooperación en asistencia judicial e investigación criminal.

También *CLACIP-AMERIPOL* se diferencian de los mecanismos de cooperación en seguridad pública establecidos en la *Reunión de Ministros del Interior* del *MERCOSUR*, en que estos últimos están creados conforme al *Tratado de Asunción y Protocolo de Ouro Preto*, y poseen conducción y control políticos.

En definitiva, cabe advertir que la *cooperación en inteligencia* en el ámbito de la *CAN* fue organizada fundamentalmente, a diferencia de lo sucedido en el *MERCOSUR*, en relación a determinados delitos –fundamentalmente narcotráfico, tráfico de armas– con participación de las fuerzas armadas en aspectos de seguridad interna y sin constituir ámbitos institucionales de *cooperación en inteligencia*.

Con posterioridad, tal cooperación evolucionó hacia órganos de cooperación en inteligencia y en seguridad pública de alcance regional, carentes de institucionalización y de control político: *CLACIP* y *AMERIPOL*.

Cabe consignar, desde un punto de vista más general, que en la *CAN* no fue organizada una cooperación en seguridad pública comprensiva de la generalidad de las cuestiones pertenecientes a dicho ámbito, como fue el caso del *MERCOSUR* –bien que la cooperación en materia de inteligencia relativa a la seguridad pública haya tenido en *MERCOSUR* alcances más modestos, como se ha visto–.

También a diferencia del *MERCOSUR*, ámbito en el que fue seguido el modelo de la *Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior* de la Unión Europea y su correlativa distinción entre la seguridad externa y la defensa por una parte (*Política Exterior y de Seguridad Común y Política Europea de Seguridad y Defensa*) y la seguridad interna por la otra, en la *CAN* imperaron conceptos en seguridad y defensa de significativa amplitud, en los cuales no rigió esta distinción²⁸.

También cabe destacar, con respecto a *CLACIP-AMERIPOL*, que sin negar la utilidad práctica que frecuentemente tienen los mecanismos informales de cooperación en inteligencia y sin desconocer que la cooperación en inteligencia

²⁸ Sobre los conceptos en seguridad y defensa en América Latina, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa* (Buenos Aires, Plus Ultra-Librerías Yenny, 2005, 313 pp., y Saärbrucken, Editorial Académica Española, 2011, 346 pp.).

en estos ámbitos está limitada a la *inteligencia criminal*, resultan innegables los riesgos institucionales de una cooperación permanente y reglamentada entre órganos de inteligencia policial e incluso de inteligencia nacional o de Estado de los países latinoamericanos y del Caribe, sin participación alguna de los órganos de conducción política de la seguridad de los países respectivos, que incluso se relaciona con órganos internacionales extrarregionales.

No obstante, también es evidente que *CLACIP-AMERIPOL* podría constituir una buena base para una cooperación institucionalizada en inteligencia criminal en la totalidad de los países latinoamericanos y del Caribe –que, en caso de concretarse, resultaría de inestimable valor para la lucha contra el delito organizado–. Para ello sería necesaria la firma de un tratado entre los respectivos países y la creación de órganos de administración y control, para lo cual *EUROPOL* –órgano al cual *AMERIPOL*, de algún modo, procuró imitar– podría constituir un muy buen modelo.

4. La cooperación en inteligencia en Centroamérica

En *Centroamérica* la cooperación en materia de seguridad está organizada en el marco institucional del *Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, y dentro de él, de la *Comisión de Seguridad*. Tal *Comisión* cuenta con las *Subcomisiones de Defensa, Jurídica y de Seguridad Pública*.

Resulta necesario destacar la vigencia en Centroamérica del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*.

Se trata de un tratado de seguridad colectiva regional con un concepto de seguridad de notable amplitud que, no obstante, establece mecanismos racionales y adecuados, especialmente para la subregión centroamericana, para preservar la paz y la seguridad, resolver los conflictos y proveer a la defensa colectiva en caso de agresión.

En el marco del referido *Tratado* y de la *Comisión de Seguridad en Centroamérica* se han adoptado acciones comunes en materia de seguridad pública, entre las que cabe citar la aprobación de un *Plan Centroamericano de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo y Actividades Conexas*, que incluye previsiones para mejorar y agilizar los mecanismos de información concerniente a posibles actos terroristas; un *Plan de Acción Regional contra el Narcotráfico*, con el objeto de reducir la demanda y oferta de drogas y sustancias psicotrópicas en la región; un *Plan Regional contra el Crimen Organizado y Delitos Conexas*, dedicado a la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, el lavado de dinero y activos, el robo a bancos y unidades de transporte de valores, el robo y hurto de vehículos, los secuestros, el tráfico ilícito de armas,

municiones, explosivos y artículos similares, el tráfico ilícito de bienes culturales, el tráfico ilícito de inmigrantes, el terrorismo y actividades conexas, y las maras o pandillas; y un *Proyecto para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras*, entre otras.

Una decisión de interés adoptada en el ámbito regional –más allá de las dificultades que ha tenido su puesta en práctica– fue la relativa a la implementación de la *Red de Comunicación e Inteligencia Policial en Centroamérica*, a través del establecimiento de una base de datos interconectada, destinada a permitir el intercambio de información en tiempo real entre los países centroamericanos. Cabe destacar que en la *Declaración sobre Seguridad* emitida por la *Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA*²⁹ se propuso ... *Fortalecer la Red de Comunicación e Inteligencia Policial, estableciendo una base de datos interconectada a fin de que el intercambio de información e inteligencia se efectúe en tiempo real...*

Un órgano de importancia en la cooperación en seguridad pública hoy integrado en la *Subcomisión de Seguridad Pública*, es la *Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica*, hoy, *Comisión de Jefes/as Directores/as de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia*³⁰. Creada en Honduras en 1991 para encarar la problemática del delito organizado transnacional, en el año 2003 pasó a integrarse en la *Subcomisión de Seguridad Pública del SICA*, constituyéndose en el año 2005 la *Comunidad de Inteligencia* de la Asociación, actualmente en funcionamiento. En el año 2007 se procedió a la incorporación como miembro pleno de la *Policía Federal de México*, y en el año 2011, de la *Policía Nacional de Colombia*.

La *Comunidad de Inteligencia* de la *Comisión* ha avanzado en el diseño de un *modelo de inteligencia regional* y en el intercambio y elaboración de inteligencia contra el delito organizado.

Importa señalar que la *Comisión* constituye una organización establecida por los Jefes de Policía de los países miembros, que conforme a su *Estatuto*, tiene el objetivo general relativo al “...*fortalecimiento de las relaciones entre los diferentes organismos de Policía de Centroamérica y el Caribe para unir esfuerzos en el combate a la delincuencia y al crimen organizado nacional e internacional...* (art. 5)”³¹.

²⁹ Sistema de Integración Centroamericana, SICA, Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA [En línea] 3 de octubre de 2006. Bosques de Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. [Consultada el 7-5-2012]. Disponible en <http://www.sica.int/>

³⁰ Actualmente integrada por policías de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Puerto Rico, Haití, México y Colombia, actuando la *Regional de Interpol para Centroamérica* como *Secretaría Técnica Permanente*.

³¹ Estatuto de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe [En línea], 2003. [Consultado el

Cabe señalar que se trata de un órgano *constituido exclusivamente por policías*, bien que está integrado en la *Subcomisión de Seguridad Pública* de la *Comisión de Seguridad de Centroamérica*, es decir, dentro de la organización institucional del SICA.

Un capítulo de importancia para este análisis es el surgimiento y consolidación de la *cooperación en seguridad pública Centroamérica-México*, a la que paulatinamente se sumará Colombia.

Tal cooperación reconoce su origen, desde el punto de vista institucional, en la aprobación, el 17 de agosto de 2007, de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica-México*, por los Cancilleres de México y del SICA, y el 12 de diciembre de 2007 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países respectivos, en el marco de la *XXXI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*.

Cabe señalar que la aludida *Comisión de Jefes/as...* y la *Comisión de Seguridad de Centroamérica* como marco institucional por parte centroamericana, junto con la *Secretaría de Seguridad Pública* de México, conformaron la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México*, resolviéndose la formulación de un *Plan de Acción* con sus correspondientes costos. Dicho *Plan de Acción para el Bienio 2009/2010* fue considerado y aprobado por la referida *Comisión de Seguridad*³².

También cabe referir que a partir de 2011 Centroamérica retomó el camino para una estrategia de seguridad pública propia de la región centroamericana, lo que determinó la aprobación por parte de la *Comisión de Seguridad en Centroamérica*, el 8 de abril de 2011, de la *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*³³, entendida como actualización de la primitiva *Estrategia* elaborada en 2007.

En dicho documento puede advertirse un significativo énfasis en el incremento y perfeccionamiento de los mecanismos de información e inteligencia contra el delito, debiendo destacarse el propósito de *fortalecer la comunidad de inteligencia policial regional, y operativizar la red de comunicación de inteligencia policial en tiempo real*, entre otros aspectos.

Hasta el momento, estos planes parecen tropezar con dificultades para la obtención de financiamiento.

Además, cabe referir la creación por parte de México de la *Plataforma México*, sistema de interconexión telemática para facilitar la investigación criminal y producir *inteligencia criminal operacional*, participando la *Secretaría de Segu-*

12.6.2012]. Disponible en http://www.policia.gob.ni/cedoc/sector/reinter/estatutos_Xreunion.pdf

³² V. Comisión de Seguridad de Centroamérica [En Línea] Comunicado Conjunto de la XXXVIII Reunión, Managua, 22 de junio de 2009. [Consulta 7-2-2011]. Disponible en www.sica.int

³³ Sistema de Integración Centro Americana, *Estrategia de Seguridad de Centroamérica* [En Línea] San Salvador, 2011. [Consulta 15-6-2012]. Disponible en www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org

ridad Pública Federal, y las restantes instituciones y órganos de seguridad, del Ministerio Público y judiciales nacionales, sus similares estatales y a través de los gobiernos estatales, las *policías municipales*, los órganos penitenciarios y, en definitiva, los principales protagonistas de la seguridad pública mexicana. Se anunció oportunamente la futura interconexión con *Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá* y la *República Dominicana*, que hasta el momento no parece haberse completado.

La referida *Plataforma* constituye la expresión del *Sistema Único de Información Criminal (SUIC)*, conjunto de bases de datos de información criminal. Cuenta con capacidades de transmisión de *datos, voz, cartografía, video, videoconferencia y radio*, entre otros aspectos. Sobre la base de informes policiales estandarizados, permite la incorporación de los hechos a sistemas de información georreferenciados actualizados constantemente, permitiendo el cruce con la información disponible y la generación de productos de *análisis del delito*.

Cabe destacar, asimismo, la inauguración en Ciudad de México del *Centro de Inteligencia de la Policía Federal*, órgano de recopilación y análisis de información de seguridad pública que habrá de utilizar la información de la *Plataforma México*.

En el ámbito de la *defensa*, Centroamérica cuenta como *ámbito institucional*, proveniente de un convenio internacional ratificado por los respectivos órganos legislativos, con la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC)*³⁴, órgano militar integrado por representantes de las fuerzas armadas de los países de Centroamérica que cuentan con ellas, así como las correspondientes a la República Dominicana. Las actividades de la CFAC tienen como eje fundamental *las operaciones de paz, la cooperación ante desastres, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, y la lucha contra las amenazas emergentes*, aspecto último en el que cuentan con un *Plan de Cooperación Integral para Prevenir y Contrarrestar el Terrorismo, Crimen Organizado y Actividades Conexas*, para cuya elaboración y ejecución se realizan *Reuniones de Directores y Oficiales de Enlace de Inteligencia y Operaciones*.

Un análisis de la cooperación en inteligencia en Centroamérica permite concluir que fueron constituidos mecanismos al efecto, tanto en los ámbitos de la defensa como de la seguridad pública, dentro del marco institucional del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, dentro de cuya *Comisión de Seguridad* fueron distinguidos los ámbitos de la *Seguridad Pública* y de la *Defensa*, en sendas subcomisiones.

³⁴ Creada por Acuerdo de los Presidentes de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua del 12 de noviembre de 1997, ratificado por sus respectivos órganos legislativos.

Como ha sucedido como regla general en Latinoamérica, la cooperación en seguridad pública tuvo mayor desarrollo, particularmente a través de la *Asociación de Jefes/as Directores/as de Policía...* y la constitución en su seno de una *comunidad de inteligencia*, procurándose implementar mecanismos de intercambio de información e inteligencia. A este esfuerzo hubieron de sumarse algunos países del Caribe, México y finalmente Colombia.

Esta cooperación se diferenció claramente de la constituida en la CAN tanto por tener carácter general y no referirse meramente a aspectos puntuales como aquella, como por distinguirse entre los ámbitos de la defensa y seguridad, siendo la cooperación en seguridad pública la que alcanzó mayor desarrollo.

Teniendo la cooperación en inteligencia referida a seguridad pública carácter institucional –por realizarse dentro del *Tratado Marco*– debe hacerse notar que, a diferencia de la establecida en el ámbito del *MERCOSUR*, se caracterizó por la posesión por parte de las instituciones policiales participantes de un significativo grado de autonomía.

Por otra parte, también a diferencia del *MERCOSUR*, existió un ámbito institucionalizado en materia de defensa dentro del *Tratado Marco*, la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas*, incluyendo un mecanismo de cooperación en inteligencia que en la práctica, incursionó tanto en los ámbitos de la defensa como de la *seguridad pública*.

Respecto a la cooperación en seguridad pública México-Centroamérica, que cobrara particular intensidad con la aprobación de la *Estrategia de Seguridad Centroamérica-México* y la incorporación de la *Policía Federal* mexicana a la *Asociación de Jefes...*, parece reconocer altibajos, particularmente a partir de la decisión adoptada por Centroamérica en 2011 de reimpulsar su propia *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*. Se trata de todos modos de una cooperación ineludible, teniendo en cuenta la común amenaza representada por el delito organizado y muy especialmente el narcotráfico, y que se refleja particularmente en materia de inteligencia criminal, en la creación de la *Comunidad de Inteligencia* en el seno de la *Asociación de Jefes...* ya mencionada.

5. La cooperación en inteligencia en CARICOM

En el ámbito del Caribe, cabe destacar muy especialmente, la circunstancia de convenirse en la 36ª Conferencia de Jefes de Gobierno de la *CARICOM* (julio de 2005) en la creación de una *Estructura de Dirección para Delito y Seguridad*, compuesta por un *Consejo de Ministros de las áreas de Seguridad Nacional y Policía (CONSLE)* para ejercer la dirección y supervisión políticas; un *Subcomité de Ministros Responsables de Seguridad Pública y Policía* para enfocarse especial-

mente en movilización de recursos, implementación y otros asuntos urgentes; un *Comité Asesor de Política de Seguridad (SEPAC)*, compuesto por *Secretarios Permanentes, Asesores u otros Altos Funcionarios de Política y Presidentes de las Comisiones Permanentes de Jefes de Entidades Operacionales de la CARICOM*, y una *Agencia de Implementación para Delito y Seguridad (IMPACS)*, institución de la *CARICOM* para la implementación de la *Agenda Regional del Delito y de Seguridad de la Comunidad*, que responde directamente ante el *CONSLE* antedicho.

Conviene señalar que las estructuras precedentemente aludidas fueron establecidas por medio de un *Acuerdo* formal celebrado en el marco de la *CARICOM*, así como a través de un *Protocolo Modificador* del *Tratado Revisado de Chaguaramas*.

Conforme al artículo 2° del acuerdo, la dependencia del *IMPACS* fue establecida respecto del ya aludido *CONSLE*, encargado de determinar la política que seguiría el organismo, conforme a los objetivos establecidos para este, consistentes, conforme dispuso el artículo 3°, en la implementación de acciones diseñadas para asegurar los objetivos de la agenda regional para el delito y la seguridad acordada por la *Conferencia de Jefes de Gobierno* de la *CARICOM*, debiendo el *CONSLE*, además, ejercer la dirección superior de los programas y actividades del organismo, entre otros muchos aspectos.

Se trata, como puede advertirse, de una clara *conducción y supervisión políticas* del organismo, sensiblemente superior a la de otros modelos analizados.

Por su parte el *IMPACS* tiene por funciones, bajo la dirección del *CONSLE*, la implementación de las acciones dispuestas por aquel en materia de delito y seguridad, iniciar y desarrollar propuestas para consideración y decisión del *CONSLE*, asesorar a aquel sobre respuestas adecuadas regionales al delito y arreglos de seguridad, cumplir el rol de agencia ejecutora de proyectos en materia de delito y seguridad, suministrar un centro de intercambio de información relevante para el delito y la seguridad, diseminar información a los países de la *CARICOM* respecto a tendencias regionales e internacionales en materia de delito y seguridad, colaborar con agencias nacionales e internacionales de prevención y control para determinar tendencias, estrategias y metodologías de prevención del delito, entre otros aspectos (artículo 5 del *Acuerdo*).

Como puede advertirse, *IMPACS* constituye tanto un organismo de recopilación y análisis de información –fundamentalmente, suministrada por los países miembros y por organismos de otros países– y de producción de inteligencia sobre el delito, como también de planificación y de propuesta de políticas en materia de seguridad, y de ejecución de las políticas aprobadas por el *Consejo*.

De importancia es para nuestro análisis el *Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Inteligencia entre Estados Miembros de la Comunidad del Caribe*, del 6 de julio de 2006³⁵.

Se estableció en dicho instrumento como objetivo el de instaurar un marco en el cual los Estados partes pudieran proveerse recíprocamente inteligencia relevante para la prevención, investigación o prosecución de cualquier persona empeñada en delitos serios o terrorismo, incluyendo financiación de aquel, cooperar para salvaguardar a los Estados miembros de la amenaza del delito, y facilitar la compilación de una *Evaluación Regional de Amenaza*.

Con tal finalidad se acordó que tal cooperación estaría referida al intercambio de inteligencia relativa a cualquier persona o grupo de interés, y acerca de la capacidad para cometer o la propia comisión por parte de cualquier persona de cualquier serio delito, o sobre la metodología para cometerlos, entre otros aspectos (artículo 3).

Con respecto a los *principios de cooperación e intercambio*, fue previsto, entre otros aspectos, que la cooperación comprendería compartir recursos y servicios y llevar a cabo, cuando fuera necesario, *operaciones de inteligencia conjuntas*, debiendo establecer procedimientos aceptables de comunicación segura entre ellos como también *procedimientos para compartir inteligencia, tanto en una base rutinaria, como bajo circunstancias especiales*.

Fue contemplado (artículo 5), además, la designación por cada Estado Parte de un *Punto Nacional de Contacto* y un alterno, responsable de facilitar toda cooperación e intercambio de actividades de inteligencia.

Cabe destacar en otro orden de ideas que *IMPACS* comprende dentro de sí dos órganos fundamentales: el *Centro Regional Conjunto de Comunicaciones (JRCC)*, cuyo cometido consiste en asistir a la seguridad de las fronteras por medio de un preexamen –obtención y análisis de la información disponible, tanto regional como internacional– relativo a todo pasajero que se propone ingresar a uno de los Estados miembros de *CARICOM*, detectando y monitoreando a sospechosos y personas con antecedentes criminales que se proponen viajar a la subregión; y el *Centro Regional de Fusión de Inteligencia (RIFC)* que proporciona inteligencia sobre el delito a los organismos policiales, de seguridad e inteligencia del *CARICOM*, actuando como eje del *Sistema Regional de Intercambio de Inteligencia* precedentemente referido, procesando la información recibida –que incluye tanto a todos los organismos policiales, de seguridad, inteligencia y mi-

³⁵ Caricom Community, Memorandum of Understanding for the Sharing of Intelligence Among Member States of the Caribbean Community [En línea], St. Kitts and Nevis, July 2006 [Consultado el 15.5.2012] disponible en http://www.caricom.org/jsp/secretariat/legal_instruments/mou_intelligence_sharing.pdf

litares de la *CARICOM*, como a *Naciones Unidas*, *INTERPOL* y a otros países y organizaciones internacionales– y elaborando inteligencia sobre planes, capacidades e intenciones de personas, grupos y entidades que representen amenaza para la *CARICOM*, proporcionando además análisis estratégicos –evaluaciones de situación– destinados a orientar las políticas en materia de seguridad.

Cabe señalar que *CARICOM* no cuenta con mecanismos de *cooperación en inteligencia* relativos a aspectos de *defensa*, dado tanto las características de los Estados miembros –de muy limitadas capacidades militares– como las percepciones de amenaza que pesan individualmente sobre ellos, enfocadas hacia el delito.

Del mismo modo respecto de la cooperación en inteligencia en el ámbito de *CARICOM*, en primer lugar, su carácter reciente, su fuerte *institucionalización* –materia en la cual puede equipararse a la *que tiene lugar en el MERCOSUR*– así como su carácter amplio en lo relativo a la *inteligencia*, en la cual supera netamente a la cooperación que tiene lugar dentro de aquel.

Acerca de la cooperación en inteligencia que nos ocupa resulta relevante su precisa regulación normativa, su adecuado sustento en tratados y acuerdos internacionales, la existencia de mecanismos de conducción y control por parte de los órganos políticos de conducción de la seguridad, así como su orientación precisa hacia la protección de los países integrantes de la Comunidad ante la amenaza representada, fundamentalmente, por el delito organizado y el terrorismo.

6. Cooperación en inteligencia en el ámbito hemisférico

En el ámbito hemisférico existe cooperación en inteligencia materializada en relaciones bilaterales, en la realización de *Simposios de Inteligencia y Seguridad Hemisférica*, en reuniones bilaterales, subregionales y hemisféricas de organismos de inteligencia –con el *Comando Sur* de las Fuerzas Armadas estadounidenses por ejemplo– así como en aportes de inteligencia a órganos hemisféricos, sin ámbitos institucionales específicos.

De notable importancia durante el Conflicto Este-Oeste –en el que estuviera centrada fundamentalmente en la lucha contra el *movimiento comunista internacional*– esta cooperación ha decrecido en importancia, ante el paulatino avance de la que tiene lugar en los procesos de integración subregionales –pese a sus ya apuntadas limitaciones³⁶–.

³⁶ Aunque no se trata propiamente de un mecanismo de carácter hemisférico, cabe destacar la existencia, desde 1998, de los Congresos Sudamericanos de Inteligencia Estratégica, que nuclean en reuniones periódicas a organismos de inteligencia estratégica de países sudamericanos y de Estados Unidos de América. A partir del año 2000 fue creada la Red Sudamericana de Comunicaciones Protegidas SURNET, instrumentada por el Comando Sur de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Se trata de un ámbito que ha incurrido mayormente durante su desarrollo en aspectos de seguridad pública –delito organizado transnacional,

7. UNASUR

Una novedad significativa en la integración sudamericana ha surgido con *UNASUR*, creada el 23 de mayo de 2008 con el propósito, entre otros, de ... *construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos*³⁷ e integrada por los doce países independientes de América del Sur.

Este nuevo capítulo de la integración suramericana significa fundamentalmente la confluencia del *Pacto Andino-Comunidad Andina de Naciones (CAN)* creado por el Acuerdo de Cartagena (1969), y del *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, concretado en el Tratado de Asunción (1991) y muy parcialmente –los países suramericanos que la integran– de la *Comunidad del Caribe (CARICOM)*, nacida en el Tratado de Chaguaramas (1973) que, aunque integrada predominantemente por Estados insulares del Caribe, tiene dos países sudamericanos como miembros plenos y a otros dos como observadores.

En este nuevo proceso de integración sudamericana en el que confluyen *MERCOSUR* y la *CAN*, además de algunos miembros de *CARICOM* –sin perjuicio de la continuación de los aludidos mecanismos de integración subregional– ha surgido el *Consejo de Defensa Suramericano (CDS) ...instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...*³⁸ (artículo 1°).

El *CDS* –limitado desde su creación a la defensa, es decir, sin incluir los aspectos propios de la seguridad pública³⁹– ha avanzado desde su creación a través de iniciativas referidas a intercambio de ideas y conocimientos, medidas de confianza mutua, y búsqueda de cooperación en aspectos puntuales; tratando de superar la diversidad de conceptos y enfoques existentes entre las subregiones.

Cabe destacar que ni el *Consejo*, ni *UNASUR*, constituyen una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva.

terrorismo, narcotráfico, etc.– habiendo tenido lugar su última reunión el corriente año (2012) en la ciudad colombiana de Medellín (13 al 17 de agosto).

³⁷ *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas* del 23 de mayo de 2008, artículo 2°.

³⁸ Unión de Naciones Suramericanas, *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR*, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de *UNASUR* en Costa do Sauípe, 16 de diciembre de 2008, artículo 2°.

³⁹ Para ampliar sobre el *Consejo de Defensa Suramericano*, remitimos a, de José Manuel Ugarte, *El Consejo de Defensa Suramericano, Balance y Perspectivas* [En línea], Buenos Aires, Friedrich Ebert Stiftung [Consultado 20-6-2012]. Disponible en www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf

Sus *objetivos*, modestos, no son por ello menos trascendentes. Se trata⁴⁰ de “...*Consolidar Suramérica como una zona de paz... Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe...*” y de “...*Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa...*”.

Cabe señalar que el CDS es la primera oportunidad histórica en que todos los países suramericanos –sin la presencia de Estados Unidos de América– se sientan a hablar y a tratar acerca de su defensa. Y de ello deriva su trascendencia, más allá de la aparente modestia de sus resultados.

El accionar del CDS ha tenido lugar en el marco de los sucesivos *Planes de Acción* que ha aprobado: 2009-2010, 2010-2011 y 2012, sobre cuatro ejes fundamentales: *Políticas de Defensa, Cooperación militar y acciones humanitarias, Industria y tecnología para la defensa, y formación y capacitación.*

Párrafo aparte merece la constitución del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS* (CEED-CDS), que como surge de su Estatuto⁴¹, constituye una instancia de producción de estudios estratégicos de asesoramiento al Consejo de Defensa Suramericano cuando este lo requiera (artículo 1º) con la misión de ... *contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS...* (artículo 2º).

Entre los aspectos más importantes de la misión y de los objetivos del CEED-CDS se cuentan, en primer lugar, la elaboración de *enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes* en materia de defensa, tarea de fundamental importancia, si se advierte que dentro de UNASUR conviven dos visiones diversas de la defensa y la seguridad: la que predomina en los países del MERCOSUR, donde existe una concepción clásica de la defensa, orientada hacia las agresiones externas –aunque también con una dimensión de seguridad interna en algunos de dichos Estados– y la que es mayoritaria en los países andinos –con matices más cercanos a la precedente en algunos de ellos– orientada en buena medida hacia la seguridad interna y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

⁴⁰ Unión de Naciones Suramericanas, *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en UNASUR*, *op. cit.*, Artículo 4º Objetivos de la Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR.

⁴¹ Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED-CDS), Estatuto. [En línea]. Guayaquil, mayo de 2010. [Consultado 25-6-2012. Disponible en www.unasurcds.org/index.php?...centro-de-estudios-estrategicos...def

El segundo aspecto fundamental es el de contribuir a la *identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial*, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo, y a la *construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados*.

También esta tarea encierra grandes desafíos, dadas las diversidades existentes en materia de orientación política entre los países de UNASUR y las diferentes características de su relación con la gran superpotencia americana, que tradicionalmente constituyera un factor de gravitación fundamental en las políticas de defensa de los países suramericanos.

En definitiva, el CDS constituye más que un foro y menos que una alianza. Implica la construcción paciente de consensos, espacios de cooperación y políticas comunes, con miras al desarrollo de una *identidad suramericana en materia de defensa*. Y ello, teniendo en cuenta la historia suramericana, no parece poco.

En materia de seguridad pública, hasta hace muy poco tiempo no se habían logrado en UNASUR avances significativos, excepción hecha de iniciativas como el *Consejo de UNASUR para el Problema Mundial de las Drogas*, cuyo *Estatuto* fuera aprobado el 4 de mayo de 2010 y cuyo *Plan de Acción* (octubre de 2010) estableció *líneas de acción* tendientes fundamentalmente a reducir la demanda y la oferta, habiéndose establecido mecanismos de consultas regulares entre autoridades judiciales, policiales, aduaneras, financieras y de órganos de lucha contra el narcotráfico.

No obstante, se está desarrollando un cambio significativo como consecuencia de la decisión adoptada por la *Reunión de Ministros de Defensa, Justicia, Interior y Relaciones Exteriores de UNASUR* celebrada en Cartagena, Colombia, el 3 y 4 de mayo de 2012, en cuanto a elevar como recomendación⁴² al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR, a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, la creación de un *Consejo* con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en UNASUR.

Al efecto se dispuso recomendar la creación de un Grupo de Trabajo que elabore con el apoyo de la Secretaría General de UNASUR el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo, evaluando además la posible coordinación o la

⁴² Declaración de Cartagena, emitida en la Reunión arriba referida.

integración de este nuevo Consejo con el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), debiendo tanto el estatuto, como el Plan de Acción y la evaluación, ser sometidos a través del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, para la aprobación definitiva del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

En definitiva, hasta el momento no han surgido mecanismos institucionales de cooperación en inteligencia en el ámbito de *UNASUR*, ni existe cooperación en inteligencia que tenga a dicho proceso de integración como referencia.

Ello no implica no reconocer sus significativas potencialidades en tal sentido. A ello habremos de referirnos en el capítulo siguiente.

III. Análisis, propuestas, conclusión

En materia de *cooperación en inteligencia*, América Latina y el Caribe han pasado de la casi exclusividad de la antigua cooperación hemisférica, a la creciente gravitación de las *subregiones*, y del predominio de la antigua cooperación fundada en el Conflicto Este-Oeste, al crecimiento de la cooperación en inteligencia basada en la seguridad pública.

De particular significación es en este último sentido la cooperación en seguridad pública establecida en el marco de la Reunión de Ministros del Interior y funcionarios de jerarquía equivalente (*RMI*) del *MERCOSUR*, dado que la vinculación del *MERCOSUR* con otros Estados suramericanos –incluyendo la *CAN* y como consecuencia, los Estados a ella pertenecientes– a través de tratados de libre comercio, ha determinado que el denominado *MERCOSUR* ampliado incluya la totalidad de América del Sur, con la sola excepción de las Guayanas. Si bien esto es recíproco –el *MERCOSUR* lo ha hecho también con la *CAN*– lo cierto es que el *MERCOSUR* ha incorporado a los países integrantes del *MERCOSUR* ampliado a su esquema de cooperación en seguridad pública, no habiéndolo hecho la *CAN* lo propio con los países del *MERCOSUR* ampliado, aspecto no sorprendente si se tienen presentes las características de especificidad y limitación a temas puntuales que caracteriza a la cooperación implementada en el ámbito de la *CAN*.

Si bien no todos los países del *MERCOSUR ampliado* participan intensamente en los mecanismos de la *RMI*, algunos de ellos, como Chile y Bolivia, lo han hecho prácticamente desde sus inicios, habiendo sido la intervención chilena en general de una intensidad similar a la de un miembro pleno. Colombia ha incrementado significativamente su participación en los últimos tiempos.

Dentro de la *RMI*, la *cooperación en inteligencia* ha tenido hasta el momento carácter relativamente limitado, consistiendo en el ya descrito ámbito

institucional de cooperación en inteligencia contra el terrorismo, en el mecanismo de intercambio de información de seguridad del MERCOSUR –*SISME*– y en intercambio de información sobre delito organizado.

Creemos posible y altamente deseable avanzar en la cooperación en materia de inteligencia criminal en el ámbito del *MERCOSUR*, a través de la creación de un organismo de inteligencia criminal multinacional, sobre el modelo de *EUROPOL* (*¿MERCOPOL?*) –sin que esto implique necesariamente crear un organismo idéntico–.

Se trataría de un organismo de inteligencia criminal, integrado por personal propio de analistas sin estado policial –dedicados al, y especializados en el, estudio del delito organizado en sus diversas formas– y por personal policial de los Estados miembros, que dispondría de una base de datos alimentada por búsqueda de información de fuentes abiertas, así como también por aquella suministrada por los Estados miembros y por terceros u organizaciones con las que se suscribieran convenios al respecto. Produciría inteligencia relativa al delito organizado, que suministraría a los Estados integrantes; contando con órganos de conducción política y de control pertenecientes al *MERCOSUR*; brindando asimismo a los que así lo solicitaran, personal especializado de analistas para cooperar en investigaciones.

Este órgano, en la medida en que se iniciara y desarrollara en *UNASUR* una cooperación en seguridad pública similar a la que tiene lugar en *MERCOSUR*, pasaría a constituir un organismo de *UNASUR* –enmarcado en el *Consejo Suramericano sobre Seguridad Ciudadana y Delito Organizado* cuya creación se propone– y a integrarse con la totalidad de los Estados suramericanos.

En cuanto a la cooperación en inteligencia estratégica nacional, inteligencia nacional o de Estado e inteligencia militar, consideramos que no habiendo sido lograda la institucionalización de tal colaboración en el ámbito del *MERCOSUR* –como sucediera también con aquella en materia de defensa, más allá de los múltiples y valiosos antecedentes de contribución en dicha materia, tanto bilateral, como incluso multilateral, habidos en el *MERCOSUR*– hasta la creación de *UNASUR* y la subsiguiente instalación del *Consejo de Defensa*, habrá de ser en el ámbito de *UNASUR* donde podría instrumentarse tal cooperación.

¿Cómo podría ello tener lugar?

Mientras que en materia de seguridad pública proponemos que la cooperación se organice en el marco del futuro *Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública y Delito Organizado*, entendemos que el marco de ella en materia de inteligencia estratégica e inteligencia militar sería el *Consejo de Defensa Suramericano* (*CDS*).

Recordemos al respecto que el Estatuto del CDS⁴³ prevé expresamente (artículo 5°, inciso b), entre los *objetivos específicos* del aludido Consejo, el de *...Promover el intercambio de información y análisis sobre la situación regional e internacional, con el propósito de identificar los factores de riesgos y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial...* Creemos que la consecución de este objetivo requiere ineludiblemente el aporte de los *organismos de inteligencia*.

A mayor abundamiento, el Estatuto del *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa* del CDS⁴⁴ incluyó, entre los *objetivos* del referido Centro (artículo 3°, inciso a) el de *“Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo”*.

Creemos que es precisamente la función relativa a la identificación de riesgos y amenazas para Suramérica la que debería ser asignada a la cooperación en inteligencia a instrumentarse en el marco del CDS.

Pensamos, en un primer momento, en el establecimiento, por acuerdo adoptado en el CDS, de un ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, en el que participarán representantes del organismo de inteligencia cuyas funciones incluyan la inteligencia exterior y/o inteligencia estratégica militar, que sea designado al efecto por cada país miembro.

Además de establecerse reuniones para intercambio de información e inteligencia en forma periódica, como también en forma permanente, entre los países miembros a través de los mecanismos con el suficiente grado de encriptación y seguridad que se convengan, se procederá a la elaboración de una apreciación anual sobre riesgos y amenazas que pesan sobre Suramérica, la que será actualizada cuatrimestralmente. Tal valoración tendrá como exclusivos consumidores a los Ministros/as de Defensa de los países integrantes del CDS, así como al ya referido Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS.

Un segundo paso estaría dado por la constitución de un *Centro de Situación* de algún modo similar a su homónimo europeo, con sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

Se tratará de un órgano que elaborará productos de inteligencia con destino a los /las Presidentes/as y Ministros/as de Defensa de los países integrantes de UNASUR, así como al *Centro de Estudios Estratégicos del CDS*.

⁴³ Aprobado el 11 de septiembre de 2008 en Santiago de Chile.

⁴⁴ *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del CDS (CEED-CDS)*, Estatuto, localización citada.

Estará integrado por analistas de primer nivel de los organismos de inteligencia de los países integrantes de *UNASUR*, que en número de cinco por cada Estado, designará cada uno de los países miembros, así como los analistas propios del *Centro* que este seleccione por el procedimiento que se establezca.

El *Centro* producirá inteligencia sobre los objetivos que anualmente le fije el *CDS*, quien podrá asimismo fijarle nuevos. Estos incluirán en todo caso los riesgos, amenazas y situaciones de crisis que puedan afectar la paz de Suramérica.

Obtendrá información de fuentes abiertas, recibiendo asimismo aquella que le sea suministrada por los organismos de inteligencia de los países miembros, pudiendo efectuar requerimientos de esta y manteniendo vinculación constante por medios de comunicación seguros con el organismo de inteligencia de cada país miembro asignado.

Producirá anualmente una apreciación de situación sobre los riesgos y amenazas que puedan afectar la paz y seguridad de Suramérica, la que será actualizada trimestralmente, así como los restantes documentos de inteligencia cuya elaboración le sea requerida por el *CDS*.

Consideramos que la concreción de esta propuesta es viable y que redundaría en un significativo beneficio para la *UNASUR*, que de ese modo contaría con inteligencia sobre los riesgos y amenazas que pueden afectar a Suramérica en su conjunto, facilitándose de ese modo la labor del *CDS* y del *CDEED-CDS*, los que a partir de la percepción de tales riesgos y amenazas, *se encontrarían en mejores condiciones para construir la cooperación en materia de defensa y el pensamiento estratégico regional que le dé sustento; en definitiva, la identidad suramericana en materia de defensa cuyo logro es una de las finalidades del CDS.*

Eventuales adelantos en la aludida cooperación podrían reflejarse también en avances en la cooperación en inteligencia propuesta.

Finalmente, cabe consignar que a la fecha *UNASUR*, su *Consejo de Defensa* y su futuro *Consejo de Seguridad Pública y Delito Organizado* aparecen como los grandes desafíos y las futuras incógnitas de la *cooperación en inteligencia* en la región.

Creemos que entre las enseñanzas que han dejado las experiencias de cooperación en inteligencia en la región, la más importante es la de distinguir en dicha materia entre los ámbitos de *defensa* y de *seguridad pública*.

Mientras la cooperación en inteligencia en materia de seguridad pública reconoce una necesidad común –la de enfrentar eficazmente al *terrorismo*, al *narcotráfico* y, en general, al *delito organizado transnacional*– la cooperación en defensa es más exigente: requiere un sólido haz de intereses comunes e inclusive también amenazas o riesgos comunes. Es también mucho mayor el riesgo de compromiso de *fuentes y métodos*.

Lo expuesto no significa que quepa renunciar a la *cooperación en inteligencia de defensa y en inteligencia estratégica externa* en el ámbito de UNASUR; la consideramos posible y necesaria, y por ello la proponemos. Sí, en cambio, advertir la lógica de diferentes velocidades entre la *cooperación en inteligencia de defensa* y la *cooperación en inteligencia en seguridad pública*, y por ello, la necesidad de *distinguir*, siguiendo en este aspecto el ejemplo de la Unión Europea.

Otra enseñanza derivada de las aludidas experiencias es la necesidad y la conveniencia de crear *ámbitos institucionales de control*.

El éxito de experiencias como CLACIP y AMERIPOL como ámbitos de cooperación en *inteligencia criminal* no institucionalizados –en cuanto a la rapidez de su constitución y a la cantidad de países y de instituciones policiales involucradas– no debiera hacer olvidar la absoluta falta de *controles políticos* que las caracteriza. Se trata de órganos constituidos, organizados y dirigidos exclusivamente por personal policial.

En materia de *inteligencia criminal*, como lo demuestra la experiencia europea en relación a EUROPOL, tanto el *control político* como en *materia de protección de datos personales* resulta de importancia fundamental.

Es por ello que la extensión al ámbito suramericano de la experiencia de la *Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR*, e inclusive su perfeccionamiento a través de la creación de un órgano multinacional de inteligencia criminal sobre la base de la experiencia de EUROPOL, se revela como un interesante camino a seguir.

En lo relativo a la *defensa*, consideramos que la *determinación de riesgos y amenazas comunes a la región* debiera constituir tarea de un ámbito de cooperación institucional en materia de inteligencia entre los países integrantes como el propuesto, encarando un esfuerzo que puede ayudar a construir las bases de una cooperación más cercana en materia de defensa, asumiendo que ello llevará tiempo.

Por último, todo parece indicar que difícilmente la cooperación en inteligencia en el ámbito hemisférico recobre la importancia que tuvo en el pasado. Más bien, ella habrá presumiblemente de centrarse en las *subregiones*, que suelen enfrentar desafíos de seguridad en buena medida comunes. UNASUR puede constituir una excepción, si logra proseguir su desarrollo.

Bibliografía

- Alexander, Martin (ed) *Knowing Your Friends*, Frank Cass, London, 1998, 304 pp.
- Clift, A. Denis, *Clift Notes, Intelligence and the Nation's Security*, Joint Military Intelligence College, Washington, 2000, 244 p.
- Codevilla, Angelo, *Informing Statecraft*. The Free Press, New York, 1992, 491 pp.
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, Fifth printing, Cambridge, 2003, 414 pp.
- Richelson, Jeffrey T. y Ball, Desmond, *The ties that bind: intelligence cooperation between the UKUSA countries*, Allen & Unwin. 1985. Sydney, 1985, 402 pp.
- Richelson, Jeffrey, *The U.S. Intelligence Community*, Fifth Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 2008, 592 pp.
- Treverton, Gregory F. *Reshaping national intelligence for an age of information*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 266 pp.
- Schapiro, Shlomo, *The communication of mutual security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence Sharing* [En línea] [Consulta 2 de marzo de 2012] Department of Political Studies, Bar-Ilan University, Israel, 2001, 49 pp., disponible en <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/shapiro.pdf>.
- Ugarte, José Manuel, *El control público de la actividad de inteligencia en América Latina*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2012, 580 pp.
- Ugarte, José Manuel, *Legislación de Inteligencia, Especialización y Control, Legitimidad y Eficacia*, Dunken, Buenos Aires, 1999, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2000, 518 pp.
- Ugarte, José Manuel, *Actividad de Inteligencia y Democracia en América Latina*, Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011, 312 pp.
- Ugarte, José Manuel, *El Consejo de Defensa Suramericano, Balance y Perspectivas*, Buenos Aires [En línea], [consultado 20-6-2012], Fundación Friedrich Ebert Stiftung, mayo 2010. Disponible en ww.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_mayo_2010.pdf.
- Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*, Plus Ultra-Librerías Yenny, Buenos Aires, 2005, 313 pp.



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 Autores 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 Autores Páginas Año de Edición	Nº 16 La cooperación en el ámbito de la seguridad en el comercio en la región Asia Pacífico: la iniciativa STAR del Foro APEC. Eduardo Silva Besa - Cristóbal Quiroz Costa e Ignacio Morandé Montt 130 2006
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 17 Amigos y vecinos en la costa del Pacífico. Luces y sombras de una relación. Cristian Leyton Salas 263 2007
Libro Título Autores Páginas Año de Edición	Nº 18 Chile y sus intereses en la Antártica. Opciones políticas y de seguridad frente a la escasez de recursos hídricos. Pablo Rodríguez Márquez y Mario L. Puig Morales 109 2007
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 19 El problema de la guerra y la paz en Kant Carlos Molina Johnson 110 2007
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 20 El agua como factor estratégico en la relación entre Chile y los países vecinos Cristián Faundes Sánchez 370 2008
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 21 Los aportes del Mercosur a la seguridad subregional. Un enfoque desde la Seguridad y Defensa Nacional de Chile. Jorge Riquelme Rivera 180 2009
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	Nº 22 Los Libros de la Defensa Nacional de Chile 1997-2002 como instrumentos de Política Pública. Juan A. Fuentes Vera 410 2009

Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 23 La Guerra. Su Conducción Política y Estratégica. (Reedición) Manuel Montt Martínez (Autor fallecido) 366 2010
Libro Título Autor Páginas Año de Edición	N° 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	N° 25 Crisis Internacionales Rodolfo Ortega Prado 280 2011



**A NUESTROS LECTORES Y
COLABORADORES**

ORIENTACIONES 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

La Seguridad y
Defensa Nacional
es una tarea que nos
compromete
a todos



PROGRAMA ACADÉMICO 2013

MAGÍSTER 

- **Ciencia Política, Seguridad y Defensa**

LICENCIATURA

- **Seguridad y Defensa**

DIPLOMADOS

- **Estudios de Seguridad y Defensa**
- **Seguridad Multidimensional**
- **Función Inteligencia en el Estado Contemporáneo**

Fono: 598 1000 - Fax: 598 1050 - E-mail: docencia@anepe.cl

ANEPE

Eliodoro Yáñez 2760 - Providencia - Santiago

Teléfono: (56-2) 2 5981000

Fax: (56-2) 2 5981043

Página web: www.anepe.cl

Correos Electrónicos: publicac@anepe.cl

anepe@anepe.cl

