



CARI

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

Director del ISIAE

Julio A. Hang

Director del Boletín

Fabián Calle

Secretarios de Redacción

Alejo M. Ferrandi Aztiria
María Lucila Pissani

Uruguay 1037, piso 1º
C1016ACA Buenos Aires
República Argentina

Teléfono: (005411) 4811-0071 AL
74

Fax: (005411) 4815-4742
Mail: cari@cari.org.ar
www.cari.org.ar

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del ISIAE ni de las instituciones a las que pertenecen.

Los comentarios sobre la presente publicación pueden ser remitidos a: Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, CARI, Uruguay 1037, Piso 1ro C1016ACA Buenos Aires, Argentina.

La crisis diplomática entre Colombia y Ecuador (2008–2010) Elementos contribuyeron a la resolución pacífica de la controversia

Lic. María Florencia Alba

Introducción

Si bien Ecuador y Colombia comparten ciertos elementos que han tendido a facilitar sus relaciones comerciales, culturales, productivas y sociales, en los últimos tiempos, la internacionalización de los asuntos internos colombianos, sumado a la posición divergente de sus respectivos gobiernos en relación al abordaje de los temas de seguridad en la frontera, han generado tensiones entre estos dos vecinos.

La presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en las zonas limítrofes de Colombia, y las acciones del gobierno de este país para combatir el narcotráfico, han afectando a sus vecinos por "efecto derrame"¹. Por ejemplo, el creciente desplazamiento de refugiados colombia-

nos hacia Ecuador, ha provocado un impacto social y económico en ese país. De la misma manera, las fumigaciones con glifosato para erradicar cultivos de coca en regiones fronterizas, han afectado a la población ecuatoriana.

En el 2008, las tensiones entre Ecuador y Colombia escalaron alcanzando una crisis diplomática. Dicha crisis, surge cuando el día 1º de marzo, fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia ingresaron al territorio ecuatoriano, a través de

la provincia de Sucumbíos, sin consentimiento expreso del gobierno de Ecuador. Su objetivo era realizar un operativo contra el grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Según las declaraciones del gobierno de Colombia, la denominada "Operación Fénix" inicialmente tenía por objetivo capturar a Édgar Devia, alias "Raúl Reyes", segundo comandante de las FARC, quien presuntamente se encontraba en un campamento ubicado en territorio colombiano. Sin embargo, cuando se supo por fuentes de inteligencia humana, que el líder se localizaba en la zona selvática de Angostura, en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos, se decidió efectuar un doble operativo sobre los campamentos identificados, causando la muerte de 22 guerrilleros, incluyendo la de su segundo comandante.

Dos años y medio más tarde, luego de un constante y cuidadoso trabajo de los actores mediadores involucrados para acercar a las partes, se logró que la crisis fuera resuelta de manera pacífica. El 26 de noviembre de 2010, los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Ecuador, Rafael Correa, anunciaron el pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

En este marco, algunos consideran que el rol de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el proceso de reconciliación fue menor, mientras que la actuación del Grupo de Río reflejó la capacidad subregional de resolver los conflictos propios, y una voluntad de distanciamiento de los países de América del Sur respecto de Estados Unidos (EEUU). Desde este punto de vista, la firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), en mayo del 2008, fue leída como la respuesta a la necesidad de crear un organismo que logre reducir el nivel

¹ TOKATLIAN, Juan Gabriel. "Conclusión: La urgencia de una eventual opción realista ante la equívoca 'guerra contra las drogas'", en Juan Gabriel Tokatlian (comp.), pp.395.

de incidencia militar de EEUU en la región, evitando desafiar abiertamente su hegemonía.²

Tomando en consideración estos argumentos, a través del presente trabajo, buscaremos analizar el proceso de resolución de la crisis entre Colombia y Ecuador. Desde una perspectiva combinada, abordaremos tres elementos o condiciones que consideramos relevantes en el proceso de diálogo y acercamiento entre Ecuador y Colombia, y que por lo tanto, contribuyeron de manera efectiva en la resolución de la crisis. Estos son: el peso de la tradición sudamericana de resolver pacíficamente sus controversias; la incidencia de la OEA, brindando un espacio neutral a través del cual las partes pudieran acceder a especialistas y técnicos que brindaron su *expertise* y asesoramiento; la participación de otros mecanismos de concertación –como el Grupo Río–, y de actores de la sociedad civil –como el Grupo de Diálogo Colombia-Ecuador (GBD) –, que actuaron de manera complementaria a la diplomacia intergubernamental.

Finalmente, en virtud de lo analizado y expuesto acerca de cada una de los elementos enunciados, se presentarán una serie de consideraciones y conclusiones.

El peso de la tradición

La incursión de fuerzas militares de un Estado en territorio de otro sin su autorización vulnera el principio de inviolabilidad territorial establecido en el Artículo 21 de la Carta de la OEA³, considerado uno de los pilares fundamentales del orden jurídico interamericano, y directamente relacionado con otro principio, que es el de solución pacífica de las controversias entre las partes. La Carta así lo explicita entre sus “Propósitos” (Capítulo I), sus “Principios” (Capítulo II), y en su apartado acerca de la “Solución Pacífica de Controversias” (Capítulo V), donde enuncia los mecanismos disponibles a tal fin.

No obstante, no debemos perder de vista que ambos principios provienen de convenciones anteriores a la suscripción de Carta de la OEA, y se refuerzan en acuerdos posteriores que los revalidan. Forman parte de una tradición característica de la región y son los cimientos que han permitido que América Latina sea la región más pacífica del mundo.

Ya en 1890, durante la Primera Conferencia Americana celebrada en Washington, de la cual surge la Unión Panamericana –antecedente de la OEA–, se adopta una resolución condenatoria de la guerra de conquista en las Américas, afirmando que “*la inseguridad del territorio nacional conduciría*

fatalmente al ruinoso sistema de la paz armada”.⁴ Otro precedente, es la “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”⁵, adoptada en la Séptima Conferencia Americana, que establece que el interés primordial de las partes es conservar la paz, que las divergencias de cualquier clase deben arreglarse por los medios pacíficos (Artículo 10), y que el territorio de los estados es inviolable (Artículo 11).

Luego, en 1948, en el marco de la IX Conferencia Internacional Americana, –además de la Carta de la OEA–, se adoptó el “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”⁶ – conocido como “Pacto de Bogotá –, que insta a las partes a resolver las controversias entre los estados del continente por los medios pacíficos. A tal fin, este acuerdo enumera todos los procedimientos disponibles, incluyendo la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, como mecanismo judicial.

Asimismo, tanto Colombia, como Ecuador, han participado activamente en diversas instancias que han contribuido a institucionalizar sus relaciones. En este sentido, Jorge Battaglino⁷ cita la Declaración de Galápagos (1989), la Declaración de Cartagena (1991); la Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de gastos destinados a la defensa externa (2002); la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los miembros de la Comunidad Andina; los Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina (que crea la Red Andina de Seguridad en el 2004); y la Declaración de San Francisco de Quito, sobre el establecimiento y desarrollo de la zona de paz andina (2004).

El autor argumenta que todos estos acuerdos han abierto canales de diálogo entre los funcionarios públicos de distinto nivel, facilitando la convergencia de visiones y significados en relación a sus políticas, sus posturas, sus comportamientos, etc. De esta forma, a través de las instituciones y mecanismos que promueven, han contribuido a afianzar la paz en la región andina. Asimismo, se constituyen como plataformas hacia futuras negociaciones, con lo cual una ruptura o incumplimiento resultaría demasiado costosa. Todos estos elementos, desestiman la prominencia de las relaciones de competencia o rivalidad entre los estados involucrados, en virtud de las nociones de “interdependencia y destino común”.⁸ De esta manera, considerando lo desarrollado en el presente apartado, la resolución de la crisis del 2008 no constituiría una excepción, sino que América Latina ha sido

⁴ “Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia”. XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, D.C. 17 de marzo de 2008. pp. 9.

⁵ “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”. Adoptada en la VII Conferencia Americana. Montevideo. 26 de diciembre de 1933.

⁶ “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”. Suscrito en la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá. 30 de abril de 1948.

⁷ BATTAGLINO, Jorge M. “¿Requiem para la guerra en la región andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela”, en Revista SAAP, Vol. 3, No. 3, 2009. pp.7.

⁸ *Ibid.* pp. 8.

² GRATIUS, Susanne, “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Programa de Paz y Seguridad. 2008. pp. 2.

³ Carta de la Organización de los Estados Americanos suscrita en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, marzo 30-mayo 2, 1948.

la región del mundo que mayor cantidad de diferendos ha resuelto de manera pacífica. Esta tendencia resulta del consenso que existe en relación a un conjunto de principios, valores e instituciones, tanto formales como informales, que minimizan las posibilidades de enfrentamiento bélico.

Si esto es así, el peso de la tradición de resolver pacíficamente las controversias en la región sudamericana, resulta muy relevante a la hora de evaluar cuáles fueron las condiciones que contribuyeron con el desenlace, tal como lo conocemos, de la crisis entre Colombia y Ecuador en el año 2008.

La incidencia de la OEA como actor neutral

Tal como lo establecimos en el apartado anterior, los valores, reglas e instituciones que consagran el principio de inviolabilidad territorial, descartan el uso de la fuerza y favorecen la resolución pacífica de las controversias, se expresan en el espíritu y letra de la Carta de la OEA. Ahora bien, una de las mayores críticas que ha recibido este organismo hemisférico ha sido la falta de neutralidad, asociada a la asimetría de poder que existe en su seno.

Quienes consideran esto, sostienen que desde un principio la OEA se conformó a partir de una noción hemisférica “errónea”, englobando a todos los estados miembros en igualdad jurídica (Carta de la OEA, Art. 10), sin tomar en cuenta que entre ellos existe –de facto– una amplia diferencia de capacidades, y que esta asimetría es lo que le ha permitido a EEUU apelar al sistema interamericano conforme a sus intereses.⁹ Las reiteradas actuaciones unilaterales, muchas veces violatorias de los artículos de la Carta de la OEA¹⁰, y la inactividad del TIAR, como mecanismo de seguridad colectiva, así lo han demostrado. El problema fundamental sería que la asimetría de poder entre los estados miembros, se manifiesta en la falta voluntad política para incidir de forma efectiva en los conflictos, o para hacerlo de manera neutral.¹¹

Tomando en consideración estas afirmaciones, hay quienes sostienen que la incidencia de la OEA en la reconciliación entre Ecuador y Colombia fue menor. En todo caso, fue la actuación del Grupo de Río, la que contribuyó a apaciguar la crisis a tiempo, demostrando la capacidad que la región ha

desarrollado, para resolver sus propios conflictos, prescindiendo de la injerencia de EEUU.

Ahora bien, siguiendo a Abbott y Snidal, la capacidad de una organización internacional para mediar como actor neutral, en un contexto de disputa interestatal, está dada por el nivel de centralización de funciones, y el grado de independencia que posee respecto de los estados que la conforman. La neutralidad, así considerada, se materializa en las tareas de investigación, búsqueda de información, confección de informes técnicos, y otras tantas que forman parte de los procesos de diplomacia preventiva, de resolución de conflictos y preservación de la paz post conflicto, y que requieren el mayor desapego de las presiones e intereses de los estados miembros, que fuera posible.¹²

Desde esta perspectiva, un punto interesante a destacar podría ser que, aunque la organización internacional no sea del todo autónoma, sí puede ser capaz de incidir en la legitimidad de las acciones individuales o colectivas de los estados partes. En este sentido es que Abbott y Snidal afirman que los estados pueden valerse de la estructura de la organización internacional como un espacio de negociación. Allí se construyen normas, valores, ideas, entendimientos, y refuerzan sus compromisos. Esto las convierte en agentes que a su vez, tienen influencia en los intereses inter-subjetivos de los estados que las conforman.¹³

Desde este punto de vista, el grado de centralización de funciones y de independencia de la organización internacional –más allá de facilitar las relaciones entre los estados miembros en la vida cotidiana–, produce efectos políticos. Esto es así ya que las tareas que desempeña, las actividades colectivas que promueve y la asistencia técnica que ofrece, influyen en la forma en la que los estados miembros perciben las capacidades e intereses de los otros, y genera entendimientos a partir de la promoción de ciertas normas y prácticas entre ellos.¹⁴

La centralización de funciones por parte de la organización, le permite ofrecer a los estados un espacio relativamente despolitizado, neutral, en el que tienen acceso a especialistas y técnicos, y en el que probablemente logren obtener resultados más efectivos que los que puedan alcanzar mediante cualquier arreglo informal o descentralizado.¹⁵ En el contexto de un conflicto, este rol les da cierta legitimidad a las organizaciones internacionales, que a su vez, repercute en la legitimidad de las acciones de las partes.

⁹ MUÑOZ V, Heraldo (1987) “Causas del auge y la declinación del Sistema Interamericano de Seguridad: una perspectiva latinoamericana”. Revista Estudios Internacionales. Vol. 20, No. 77. pp. 102.

¹⁰ En 1954, EEUU intervino en Guatemala previo consentimiento de la OEA. La invasión a la Bahía de los Cochinos, en 1961, tuvo una lógica similar. A pesar de la fuerte oposición de países latinoamericanos claves como Chile, México, Perú y Uruguay, la invasión de República Dominicana en 1965, y la creación de una Fuerza Interamericana de Paz obtuvieron el aval de la OEA. En 1983 EEUU invadió Granada sin legitimidad de la OEA.

¹¹ y la inactividad del TIAR, como mecanismo de seguridad colectiva, así lo han demostrado. El problema fundamental sería que la asimetría de poder entre los estados miembros, se manifiesta en la falta voluntad política para incidir de forma efectiva en los conflictos, o para hacerlo de manera neutral.

¹² ABBOTT, Kenneth & SNIDAL, Duncan, “Why States Act through Formal International Organizations”, Journal of Conflict Resolution, Vol. 42, No. 1, Febrero 1998. pp. 19.

¹³ *Ibid.* pp 23

¹⁴ *Ibid.* pp 11.

¹⁵ *Ibid.* Pp. 8.

En este marco, es de considerarse que inmediatamente después de ocurridos los incidentes en Angostura, el día 2 de marzo, el gobierno del Ecuador solicitó oficialmente la convocatoria del Consejo Permanente de la OEA para que en una sesión extraordinaria fueran tratados los hechos acontecidos. Siguiendo a Abbott y Snidal, entonces, el organismo internacional ofició como espacio neutral, legítimo, al que las partes pudieron acudir en pos de un encauce pacífico de la crisis.

Como era esperable, cada una de las partes sostenía una versión de los hechos sustancialmente diferente a la de la otra. El gobierno del Ecuador señalaba que de acuerdo a la investigación realizada por técnicos militares de su país, hubo ataques que fueron ejecutados dentro del espacio aéreo ecuatoriano. Asimismo, cuestionaba el corto plazo en el que las autoridades colombianas habían tomado la decisión de llevar a cabo la operación, y –dada la precisión del ataque– ponía en duda que la fuente de información acerca del paradero de Raúl Reyes, fuera humana. Por último, suponía que un ataque de tal envergadura, requiere tecnología que la Fuerza Aérea de Colombia no disponía.

Por su parte, el gobierno de Colombia sostenía que el ataque había sido realizado desde el espacio aéreo colombiano, con bombas convencionales, lanzadas por aviones A37 y Super-tucano –que sí disponen de medios tecnológicos suficientes para lanzar bombas a objetivos con un margen de error de 5 metros. Según las declaraciones del entonces presidente Uribe, el ingreso al territorio ecuatoriano por las fuerzas militares y policiales colombianas, se efectuó una vez finalizado el operativo aéreo, con el propósito de recuperar el cuerpo de Raúl Reyes.¹⁶

Al fin de realizar una investigación exhaustiva y lo más objetiva posible de los hechos, en el marco de una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, se nombró una Comisión cuya misión consistía en visitar ambos países, recorrer los lugares indicados por las partes, para luego elevar un informe a la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, proponiendo mecanismos de acercamiento entre ambas naciones.¹⁷

La Comisión de investigación, se conformó con los representantes permanentes ante la OEA de Argentina, Brasil, Panamá, Perú, Bahamas, y el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza, quienes en virtud de su mandato, visitaron los lugares indicados y sostuvieron las reuniones que le fueron propuestas por los gobiernos de Ecuador y Colombia.

En ese sentido, en Ecuador, sostuvieron una reunión de trabajo en la que se abordó la situación en el área de frontera; las operaciones realizadas por las fuerzas armadas ecuatorianas ante la presencia de grupos irregulares; se les informó acerca de las incursiones anteriores de fuerzas militares colombianas en territorio ecuatoriano; y se les presentó un informe técnico militar del sitio del bombardeo. Luego, los miembros de la Comisión se trasladaron a Angostura, para repasar in situ los hechos, y recorrer el campamento las FARC, ubicado en una zona selvática de difícil acceso.

En Colombia, la Comisión, sostuvo una reunión de trabajo con autoridades del Ministerio de la Defensa y de las Fuerzas Militares Colombianas en la cual se les informó acerca de la ubicación de radares; las comunicaciones entre los cancilleres colombiano y ecuatoriano y en el marco de la Comisión Binacional (COMBIFRON); y en qué consistía la Operación Fénix. Luego, los miembros de la Comisión viajaron a Puerto Asís, Departamento de Putumayo, donde se reunieron con el gobernador, con ex miembros de las FARC y con una dirigente local de Teteyé. Posteriormente, sobrevolaron en helicóptero la zona fronteriza con el Ecuador, observando el lugar desde donde, según las autoridades colombianas, se habría realizado el bombardeo.

Concluida una reunión con el Presidente Uribe, el Secretario General de la OEA y algunos miembros de la Comisión sostuvieron un breve encuentro con los miembros de INTERPOL que se encontraban realizando un peritaje de los dispositivos informáticos encontrados en el campamento de las FARC.

En base al trabajo de campo realizado, la Comisión elevó las recomendaciones correspondientes a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Entre sus propuestas, exhortaba la implementación de todo tipo de mecanismos que tendieran a fortalecer la cooperación entre las partes. Entre ellas, mencionaba el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, la reactivación de la COMBIFRON y todo tipo de mecanismos de consulta política que aplicaban previo los incidentes. Además, el informe sugería la constitución de una misión de la OEA, que se encargara del seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos; la implementación de algún mecanismo bilateral de alerta temprana; el desarrollo de programas de cooperación en la zona fronteriza –con el apoyo y financiamiento de organismos internacionales–; el incentivo al diálogo entre las sociedades civiles; y la implementación de medidas tendientes a incrementar el comercio entre ambos países.¹⁸

Durante la visita de la Comisión al Presidente Correa, éste había expresado su voluntad de que la COMBIFRON pudiera reactivarse y fortalecerse, de manera que los diversos aspectos de seguridad en la frontera pudieran resolverse en ese ámbito. El presidente Uribe por su parte, también expresó la

¹⁶ Informe de la Comisión de la OEA. Op. Cit. pp 6-7.

¹⁷ Resolución 930 (1632/08). “Convocatoria de la reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y nombramiento de una comisión”. Reunión extraordinaria del Consejo Permanente. Washington D.C, 5 marzo del 2008.

¹⁸ Informe de la Comisión de la OEA. Op. Cit. Pp. 12.

necesidad de avanzar —más allá de los acuerdos políticos— en el diseño e implementación de mecanismos concretos que permitan asegurar el cumplimiento de los acuerdos bilaterales y de cooperación existentes.¹⁹ En este marco, la Comisión consideró de particular importancia el desarrollo de medidas de confianza mutua entre ambos países, y el intercambio periódico entre funcionarios encargados del control y de la seguridad de las fronteras.

En base al informe y las recomendaciones elevadas por la Comisión, en el marco de una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Cancilleres de la región adoptaron la Resolución 1/08²⁰ mediante la cual se instruyó al Secretario General para que ejerciera sus buenos oficios en pos del restablecimiento del clima de confianza entre las dos partes. En cumplimiento de este encargo, se estableció una Misión de Buenos Oficios (MIB/OEA) y finalmente, el 26 de noviembre de 2010, los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y de Ecuador, Rafael Correa, anunciaron el pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países.

El aporte de otros mecanismos complementarios

El tercer elemento a tomar en cuenta en la resolución de la crisis entre Ecuador y Colombia, es la participación del Grupo Río. Previo a que la Comisión de investigación de la OEA iniciara su trabajo de campo, el 7 de marzo de 2008, se llevó a cabo la XX Cumbre del Grupo de Río, en República Dominicana. En el marco de este mecanismo, cuyo funcionamiento se caracteriza por la flexibilidad e informalidad, los Jefes de Estado de 23 países de América Latina, más la representación de la Comunidad del Caribe (CARICOM), incluyendo a los presidentes Uribe y Correa, debatieron acerca del estado de tensión en la región.

A través de una declaración oficial²¹ manifestaron su rechazo a la violación de las fronteras internacionales de Ecuador, y su apoyo a los esfuerzos de acercamiento. En esta dirección, tomaron nota de las disculpas que el Presidente Uribe ofreció al gobierno y al pueblo de Ecuador durante la misma cumbre, y su compromiso de que en el futuro no se repetirían hechos similares. Asimismo, los Jefes de Estado exhortaron a las partes a mantener los canales de comunicación abiertos, ofreciendo los buenos oficios del Grupo para contribuir en la solución de la crisis.

Cabe destacar que a través de este mismo documento, los miembros del Grupo Río respaldaron expresamente el traba-

jo encomendado por la OEA a la Comisión de investigación. Incluso —tal como lo señalara el mismo Presidente Correa— si bien en el marco de esta cumbre se dieron por superados los incidentes en el plano de lo político, y en consecuencia, las tensiones a nivel gobierno disminuyeron, no debe perderse de vista que, en virtud de proponer mecanismos o medidas que evitaran la repetición de los hechos en el futuro, era imprescindible que un órgano neutral llevara a cabo una investigación exhaustiva. De aquí la relevancia de la labor de la Comisión de investigación de la OEA.²²

Complementariamente, la Comisión investigadora mantuvo un encuentro con miembros del Grupo de Diálogo Colombia-Ecuador (GBD). Este es último actor que abordaremos, que tuvo participación en la resolución de la crisis del 2008. La particularidad del mismo radica en que está conformado por académicos, líderes sociales, periodistas y dirigentes políticos de la sociedad civil, de ambos países, que organizan actividades de manera independiente y autónoma, pero relacionada y en contacto directo con los dos gobiernos.

En tal sentido, por su composición y su modo de operar, el GBD puede ser enmarcado como una modalidad de diplomacia “Track 1.5”. Surgió por iniciativa del Centro Carter y el PNUD, y con la finalidad de contribuir a mejorar las relaciones entre Colombia y Ecuador, promueve el desarrollo de una agenda positiva desde la sociedad civil. Para esto, los miembros del grupo se abocan a la organización de actividades culturales, académicas y periodísticas, a ambos lados de la frontera. Por ejemplo, produjeron y presentaron un documental que abordaba el tema de las relaciones binacionales, transmitido en ambos países; también organizaron un encuentro cívico que reunió autoridades políticas y organizaciones de la sociedad civil para que dialogaran y expusieran sobre la situación fronteriza. El objetivo era que este tipo de iniciativas ampliaran el foco de la agenda binacional —más allá del tema de la seguridad—, para incorporar asuntos de cooperación cultural y desarrollo transfronterizo.²³

A poco de haberse iniciado la actividad del GBD, comenzaron las tensiones entre los gobiernos colombiano y ecuatoriano. En este contexto, el Centro Carter —de manera paralela e independiente a las actividades del GBD, pero con el asesoramiento de algunos de sus miembros— emprendió una serie de acciones dirigidas a disminuir la tensión y acercar las posiciones entre las dos naciones vecinas. Estas gestiones, que incluyeron la mediación del ex Presidente de EEUU, Jimmy Carter, fueron muy discretas —no trascendieron a la opinión pública—, pero efectivas: resultaron en el anuncio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Ecu-

¹⁹ Informe de la Comisión de la OEA. Op. Cit. pp. 3.

²⁰ Resolución 1/08 rev. 1. XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, D.C, 4 abril 2008.

²¹ “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”. XX Reunión Cumbre de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Santo Domingo. 7 de marzo del 2008.

²² Informe de la Comisión de la OEA. Op. Cit. pp 3.

²³ Informe “Experiencia de diálogo binacional Ecuador-Colombia 2007-2009”. Centro Carter. Marzo 2012. pp.3.

dor y Colombia a nivel de encargados de negocios, en noviembre de 2009.²⁴

La relevancia de la incidencia del GBD, radica en el potencial que la diplomacia ciudadana posee en materia de prevención de conflictos, en este caso, en coordinación con otros actores como lo es el Centro Carter. En este marco, cabe mencionar la importancia que Andrés Sebrin le otorga al desarrollo de una sociedad civil regional, que se mantenga alerta a los problemas que –aunque domésticos–, potencialmente puedan derivar en conflictos regionales. En este sentido, la “regionalización”, según el citado autor, “no es exclusiva de los gobiernos y de los estados, ni se reduce a la discusión y a la firma de acuerdos (...) sino que implica asimismo una comprensión y un compromiso de la ciudadanía (...)”.²⁵

Si este nuevo rol en el campo de la diplomacia otorgado a la ciudadanía, es ejercido de manera complementaria a la labor de los gobiernos, resulta en una contribución muy positiva a la formulación de políticas públicas consistentes, sostenidas, y sobretodo ampliamente consensuadas. En el marco de la crisis entre Colombia y Ecuador, se puede observar el diálogo entre sectores no-gubernamentales y la transformación del conflicto a través de la influencia de estos sectores y de la opinión pública, sobre los ámbitos de gubernamentales de la diplomacia tradicional.

Consideraciones finales

Habiendo considerado los hechos acontecidos, y los actores intervinientes en su resolución, primeramente podría afirmarse que la naturaleza de las relaciones en la región andina, no han escapado a la tendencia predominante en la región sudamericana por la cual los conflictos se resuelven en términos pacíficos. Puede decirse que dicha tendencia forma parte de una tradición sustentada en una serie de principios –de libre determinación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de los estados, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, igualdad jurídica de los estados y cooperación internacional para el desarrollo–, que se plasman en los diversos acuerdos multilaterales tanto del nivel regional como hemisférico, y se constituyen como compromisos permanentes para los países de la región. Esta tradición, por tanto, ha favorecido a Colombia y a Ecuador en la resolución de los últimos incidentes del 2008.

Ahora bien, la construcción de este tipo de tradiciones, principios, normas, e instituciones, indudablemente ha resultado de la promoción de compromisos formales, a nivel político, en el marco de acuerdos y cumbres, pero también del fo-

mento de las relaciones, e intercambios entre funcionarios públicos de distintas aéreas de gobierno y nivel jerárquico. Este proceso de construcción institucional y fomento de medidas de confianza mutua, requiere de un esfuerzo permanente por parte de los miembros de la región, que aún mantienen importantes diferencias.

A su vez, a la hora de evaluar la incidencia de la OEA en la resolución de la crisis, no podemos perder de vista la relevancia de su aporte como a espacio neutral, en el cual las partes pudieron encontrar un canal de dialogo, y al que pudieron acudir en pos de una legitima mediación. Allí se destacó la labor de la Comisión de la OEA, que sobre la base de su investigación, y a partir del *expertise* de sus integrantes, contribuyó con el esclarecimiento de los hechos, y elevó sus recomendaciones al órgano de consulta de la organización.

Ahora bien, dichas recomendaciones, junto con las resultantes de la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores, no solo constituyeron un aporte a la resolución pacífica de la crisis, sino que además, a partir de la detección de los puntos débiles en las relaciones bilaterales, sirvieron como puntapié para reforzar los vínculos a través de medidas de confianza mutua, al fin de evitar futuros incidentes y profundizar la cooperación bilateral. Podría afirmarse entonces, que Ecuador y Colombia encontraron en la OEA un espacio en el que lograron obtener resultados más efectivos que los que hubieran alcanzado mediante cualquier otro arreglo –bilateral o informal.

En cuanto a la participación de Grupo Río en la resolución de la crisis entre Ecuador y Colombia, es de destacarse que en virtud de este mecanismo, los Jefes de Estado de América Latina, pudieron poner en debate el estado de tensión en la región, para luego sentar una posición propia. Asimismo, la cumbre del Grupo Río, se prestó como un marco para el diálogo entre las partes. De hecho, allí se pudo superar la tensión a nivel político.

No obstante, no podemos dejar de señalar que los miembros del Grupo Río, respaldaron expresamente la labor de la OEA y de la Comisión de investigación. En ese sentido, podría afirmarse que ambos organismos intergubernamentales, a partir de sus diferencias –principalmente en cuanto a grado de institucionalidad y composición–, lograron un trabajo complementario. Entonces, si bien es altamente positivo que la región sudamericana tenga un espacio propio, y pueda poner en debate las cuestiones que suceden en su seno, también –habida cuenta de las problemáticas que enfrentan los estados en general y la región en particular–, parecería muy conveniente mantener la interacción a nivel hemisférico. La OEA, se presenta así como un organismo altamente institucionalizado y apto para que dicha interacción sea una realidad.

²⁴ Informe del Centro Carter. Op. Cit. pp.28.

²⁵ SEBRIN, Andrés, “La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización”. En Política Externa (Sao Paulo), vol. 18, No. 4, Mayo-Mayo 2010, pp. 117.

Finalmente, a todos estos actores conformados esencialmente por estados, sumamos la participación de la sociedad civil, local e internacional. En tal sentido, el trabajo del Grupo de Diálogo Colombia-Ecuador (GBD), conformado por académicos, líderes sociales, periodistas y dirigentes políticos de ambos países, promocionando y desarrollando una agenda positiva, no fue menor. No obstante, resaltamos que este grupo se desempeña de manera autónoma, pero se mantiene en contacto directo con los gobiernos de Ecuador y Colombia.

Tal como señalamos anteriormente, la relevancia de la incidencia del GBD, y del Centro Carter, radica en el potencial que la diplomacia ciudadana posee. Considerando que estos actores gozan de ciertas ventajas en relación con la diplomacia tradicional, si este nuevo rol en el campo de la diplomacia otorgado a la ciudadanía, es ejercido de manera complementaria al de los gobiernos, podría resultar en una contribución muy positiva allí donde los organismos internacionales se vean imposibilitados.

Bibliografía consultada

- “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”. Adoptada en la VII Conferencia Americana. Montevideo. 26 de diciembre de 1933.
- “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”. XX Reunión Cumbre de las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Santo Domingo. 7 de marzo del 2008.
- “Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia”. XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, D.C. 17 de marzo de 2008.
- “Tratado Americano de Soluciones Pacíficas”. Suscrito en la IX Conferencia Internacional Americana. Bogotá. 30 de abril de 1948.
- ABBOTT, Kenneth & SNIDAL, Duncan, “Why States Act through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, Febrero 1998. pp 3-32.
- BATTAGLINO, Jorge M. “¿Requiem para la guerra en la región andina? Límites al conflicto en las relaciones entre Colombia y Venezuela”, en *Revista SAAP*, Vol. 3, No. 3, 2009.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos suscrita en la IX Conferencia Internacional Americana, Bogotá, marzo 30-mayo 2, 1948.
- GRATIUS, Susanne, “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Programa de Paz y Seguridad. 2008.
- Informe “Experiencia de diálogo binacional Ecuador-Colombia 2007-2009”. Centro Carter. Marzo 2012.
- MUÑOZ V, Heraldo (1987) “Causas del auge y la declinación del Sistema Interamericano de Seguridad: una perspectiva latinoamericana”. *Revista Estudios Internacionales*. Vol. 20, No. 77.
- Resolución 1/08 rev. 1. XXV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Washington, D.C, 4 abril 2008.
- Resolución 930 (1632/08). “Convocatoria de la reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores y nombramiento

de una comisión”. Reunión extraordinaria del Consejo Permanente. Washington D.C, 5 marzo del 2008.

- SEBRIN, Andrés, “La diplomacia ciudadana en América Latina y el Caribe: una actualización”. En *Política Externa* (Sao Paulo), vol. 18, No. 4, Mazo-Mayo 2010. pp. 115-130.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel, “La OEA: repensando su crisis”. *Revista Nueva Sociedad*. Nro.72, julio- agosto 1984.
- Sitio web de la OEA: www.oas.org
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Conclusión: La urgencia de una eventual opción realista ante la equívoca ‘guerra contra las drogas’”, en Juan Gabriel Tokatlian (comp.).

El nuevo canciller de Brasil y los posibles cambios en su política externa

*Luis L. Schenoni*²⁶

La salida del cuarto canciller brasileño en dieciocho años despertó en Brasil un acalorado debate sobre las reformas que se vendrán en la política exterior y dentro de Itamaraty, el ministerio más influyente del gigante sudamericano.

La renuncia de Antonio Patriota y la crisis que la precedió a fines de agosto llevó a diagnósticos bastante convergentes por parte de la prensa y la élite política brasileña. Por un lado, la gestión de Patriota había debilitado a la cancillería frente a otros ministerios, sumiendo a la corporación diplomacia en una profunda crisis de liderazgo. Por otro lado, el ex canciller desarrolló un estilo de política exterior que no era funcional a la imagen de la administración Rousseff, lo que debilitó su relación personal con la presidencia. Consecuentemente serían de esperar dos cosas en el futuro: una reforma institucional de Itamaraty y el regreso de Brasil al estilo de diplomacia más activa, característica de la era Lula. Analicemos los hechos que llevan a esta conclusión.

La clave para esperar una reforma de Itamaraty se encuentra en las circunstancias de la renuncia de Patriota. La causa más inmediata del inesperado cambio de ministro fue un incidente diplomático con Bolivia en el que un secretario de embajada garantizó el salvoconducto hacia Brasil a un senador condenado por corrupción, sin el consentimiento del entonces canciller. La desinformación en las altas jerarquías del ministerio y el Planalto, evidenciaron una verdadera crisis en la diplomacia brasileña. Esta crisis de jerarquías en el ministerio fue precedida por una sucesión de escándalos de corrupción y discriminación durante estos últimos años que lesionaron la imagen del servicio exterior. Recientemente, la presidente llegó a considerar la posibilidad de desvincular la gestión del comercio exterior y la cooperación internacional

²⁶ Doctorando en Política Internacional y Resolución de Conflictos, Universidad de Coimbra. Profesor Asistente de la Universidad Católica Argentina.

del ministerio, recortando el presupuesto del 2013 y las vacantes para la carrera diplomática.

Desde ya, el cuerpo diplomático encontró en Patriota a un responsable por estas pérdidas, pero por más que su sucesor Luiz Alberto Figueiredo goce de mejor imagen entre los suyos, probablemente deba analizar la posibilidad de reestructurar el ministerio. Algunos analistas han visto en ello la oportunidad de aplicar grandes reformas democratizadoras y creen que Dilma así lo hará. Los más conservadores creen que la cancillería será fiel a su lema institucional (“la mejor tradición de Itamaraty es saber renovarse”) y sorteará las presiones de otros actores políticos manteniendo sus funciones, tal como sucedió en la reforma del 2006.

La clave para esperar una diplomacia más activa, se encuentra en la personalidad de Patriota por contraposición a la de Figueiredo. El carácter particularmente tenso de la relación del ex canciller con Rousseff fue desde un comienzo atribuido a su carácter sobrio y bajo perfil. Por objetar muchas de las iniciativas presidenciales, muy pronto el ministro dejó de acompañar a Rousseff en el avión presidencial y la cartera entró en un creciente aislamiento. Definitivamente, el ex canciller fue menos afecto a los grandes anuncios y a las controversias que su predecesor Celso Amorim. Este estilo no favoreció la imagen de Dilma fuera ni dentro del país, ni los intereses políticos y financieros de la corporación diplomática.

Las deficiencias de Patriota son más evidentes cuando contrastadas con las supuestas virtudes de su sucesor. Figueiredo, aunque nunca fue embajador fuera de Brasil y sólo encabezó la misión ante Naciones Unidas en Nueva York durante este último año, es de un estilo más activo y confrontativo, lo que se evidenció en su actuación pública como articulador en la conferencia Rio+20 del año pasado y en la última cumbre del G-20.

En síntesis, durante los años de Patriota, la cancillería no sólo se habría debilitado internamente (provocando disfuncionalidades y el descontento de muchos diplomáticos) sino que también habría restado brillo a la actuación internacional de Brasil (socavando la imagen de la presidencia). De este modo, no sólo serían de esperar reajustes institucionales en Itamaraty, sino también de estilo (una diplomacia más activa), aunque muy pocos cambios importantes en la política exterior. Los lineamientos de fondo probablemente continuarán siendo los mismos establecidos desde la llegada del Partido de los Trabajadores al poder y su perenne asesor, Marco Aurelio García.

Pero los equilibrios institucionales y el estilo son importantes. La diplomacia presidencial y el debilitamiento de Itamaraty en la era Lula, brindó no pocos beneficios electorales, acentuó las simpatías ideológicas con otros líderes sudamericanos, debilitó las relaciones con los Estados Unidos y posicionó a Brasil como ‘potencia emergente’, extendiendo sus

vínculos hasta China, India y Rusia como nunca antes lo había hecho. Aquel Brasil espectacular de la primera década del milenio escondía, claro está, una incapacidad estructural para jugar un rol de tal magnitud. Pero también se benefició de ser considerado un *global player*.

¿Volveremos a ver a aquel Brasil emergente? Existen grandes incentivos para que Dilma Rousseff propicie una diplomacia de más alto perfil (particularmente las elecciones presidenciales del 2014), pero a medida que la crisis económica empeora, Brasil tiene menos posibilidades de llevarla a cabo. Las relaciones bilaterales con Argentina se continuarán deteriorando, como es lógico esperar, por las asperezas comerciales y el futuro económico incierto que les espera. Con Chile, Colombia y Perú (por el momento escapando a la recesión con la Alianza del Pacífico), las relaciones son más distantes que nunca. En este contexto, el hecho de que Brasil vuelva a acentuar la diplomacia presidencial, se fije más en el estilo que en las formas y eventualmente intente una reforma de Itamaraty, no necesariamente acentuará las simpatías ideológicas de Dilma Rousseff con sus pares de la región ni haga resurgir la imagen brasileña de la era Lula. Finalmente, Brasil se ha despertado del sueño de los emergentes. Si intenta desplegar su diplomacia global de alto perfil, lo hará más sólo y constreñido que nunca.

Panorama actual de Egipto

Embajador (R) Jesús Fernando Taboada

La situación en Egipto se ha visto aletargada por la trascendencia que ha cobrado la existente en Siria, sin que ello implique acallar la intranquilidad que agita a aquel país.

Es el mayor de lengua árabe, por su población, su economía y su situación estratégica de contralor del Canal de Suez así como por la natural influencia que ejerce sobre el mundo islámico. Por ello, las consideraciones que se puedan efectuar sobre su actual situación así como arriesgar cual sería su futuro constituyen motivo de análisis por parte de los observadores occidentales interesados en el devenir de esta caldeada región.

La caída de Hosni Mubarak y el fluir de los acontecimientos que han llevado a una revolución contrapuesta a una reacción de los militares, no debe considerarse como hecho aislado sino como consecuencia del renacer de las esperanzas de una primavera del mundo árabe que se entronca a consecuencias de la chispa nacida en Túnez y que luego se expandiera como reguero de pólvora en los países del norte de África.

Comprender las razones de esa primavera, hoy invernal, debería ser la base de pensamiento sobre un análisis conceptual que nos ayude a comprender mejor la situación.

Diversas son los motivos que confluyen para determinar el porqué de esta aspiración a renovar y que tuvo toda la entidad para constituir un concepto afín a la esencia de una revolución social de varios pueblos que tienen en común la fe y la lengua.

A título de síntesis debemos considerar el gran crecimiento demográfico puesto que desde 1945 al 1970 los países de lengua árabe crecen en más de un 45 %, basta consignar que la peregrinación a la Meca en los años 30 englobaba cerca de 90.000 creyentes y hoy van millones. Una clase rural, predominante antes de la 2ª Guerra Mundial, que progresivamente se urbaniza y se ilustra y que asimismo dispone del acceso a todos los medios de intercomunicación que concede la modernidad contraviene a una disminuida oferta de trabajo, con gobiernos dictatoriales de longevidad en el poder, con corrupción y nepotismos evidentes que demostraban un inmovilismo que una juventud ilustrada y deseosa de cambios para el progreso no permitía aceptar. Sumatoria de elementos que aunados a una comparación con las formas de vida de los europeos constituyó una base de discordia que buscaba cualquier excusa para explotar.

La caída sucesiva de autócratas dominantes en Túnez, Libia, Yemen fueron el fermento que motivó la invasión de las calles y plazas del Cairo en búsqueda de renovación para obtener esa esquiva democracia con garantías de mayor ofertas laborales y acabar con un régimen que pretendía eternizarse con la imposición de hijos del presidente Moubarak.

La revolución que asoció en sus comienzos a elementos del antiguo régimen en un gobierno provisional dio pie a la convocatoria de elecciones y a la proyección de una constitución, que tuvo el inconveniente de verse cernida por la ideología religiosa. Elecciones ganadas por más del 51 % por el Partido de la Libertad y Justicia, elemento formal y exterior de los Hermanos Musulmanes que pretendían preservar el anonimato fruto de una larga experiencia de clandestinidad. Es preciso recordar que los Hermanos Musulmanes fueron creados en el 1928 por Hassan Al Banna, con el propósito de dar término con el colonialismo británico y recrear los valores del Islam, reimplantar la Sharia o legislación coránica y que siempre fueron contrarios a los ideales del nacionalismo árabe que tuvo tendencia laica. Reprimidos desde Nasser y fallidos de tomar el poder luego del asesinato de Sadate en el 1981, la Hermandad Musulmana se extendió a todos los estados del mundo árabe siendo continuamente reprimidos por las dirigencias sucesivas de Egipto y dando origen a numerosas tendencias y grupúsculos adheridos a la vocación del empleo del terrorismo como arma destinada a la toma del poder.

Las elecciones de 2012 dan el triunfo a Mohamed Morsi, oscuro dirigente de la Hermandad quien no logra cuajar un gobierno con autoridad ni capacidad para sacar del marasmo económico a Egipto, demostrando que es una organización dogmatizada, con una carencia de cuadros efectivos para una correcta administración y prefiriendo conceder el privilegio del poder a favor de los integrantes de la Hermandad en detrimento del resto de la ciudadanía.

Grupos críticos asolaron Egipto a fines de junio en protesta contra la gestión de los Hermanos dando justificación a la intervención de las Fuerzas Armadas que tomaron el poder el 3 de julio del presente año, imponiendo un sistema avalado por ellas si bien proclamando que constituirían solo una etapa provisoria en la búsqueda de una estabilidad institucional que requiere la aprobación de una nueva constitución y la posterior convocatoria a elecciones donde no habría partidos excluidos. La redacción de la Constitución está otorgada a un grupo de 50 especialistas donde predominan los sectores liberales y laicos y las elecciones están previstas para febrero del año próximo si es que la Carta Magna queda sancionada en noviembre como se ha previsto.

Las Fuerzas Armadas en Egipto, fuertes de más de 460.000 efectivos y de un millón de reservistas, constituyen un poder dentro del Estado debiendo considerárselas como un grupo comercial que llega a disponer de casi el 40 % del PBI, con industrias propias que comprenden una vasta gama de actividades que comprende desde lo agroalimentario, textiles, bancas a industrias armamentistas y que goza de un reconocimiento popular inmenso a pesar que nunca obtuvo una victoria frente a sus enemigos externos.

Las FFAA, sumadas a las de Seguridad y la judicatura constituyen el estado profundo de Egipto que siempre participó de la cercanía del poder y del cual no es imaginable quieran desprenderse en lo inmediato. Por ello, la presencia de la Hermandad Musulmana y sus criterios dogmáticos sobre un retorno a la época del Califato constituyen una afrenta a los principios de este conglomerado de intereses en nada dispuestos a desprenderse de las canonjías del poder.

Los apoyos populares del ejército se dan en un Frente de Salvación Nacional que aglutina a diversos partidos laicos y progresistas así como de los salafistas del partido Nour que sumados a los de Tamarod y al centro religioso suní de Al Azhar y a la Iglesia Copta temerosa de su subsistencia, conceden una amplia mayoría frente a la Hermandad, que vuelve a la clandestinidad sin haber conseguido consolidarse en la opinión pública. Opinión pública que a su vez se encuentra dividida en varios sectores que contribuyen a la exaltación de un país que no encuentra soluciones atendibles a enfrentar los riesgos del marasmo económico al que han entrado. Y ello a pesar de los significativos aportes de Arabia Saudita y de los países del Golfo que se suman a los de la cooperación estadounidense que aspiran a lograr una estabilidad de la

región que aparentemente hoy sólo pueden dar las Fuerzas Armadas.

La crisis en Siria ha mitigado la presencia de prensa sobre el acontecer egipcio y nadie objeta la continuidad de las FFAA en el poder puesto que se considera más ventajoso paliar hipócritamente con un telón oscurantista sus actividades siempre que ellas constituyan un bastión a la expansión del radicalismo islamista.

No conviene olvidar que la Hermandad Musulmana, la gran excluida de este panorama, ha sostenido un apoyo a la difusión del terrorismo y que la esencia de su actividad puede resumirse en las propias palabras que la autodefinieran y que dicen lo siguiente:

Alá es nuestro objetivo

El Profeta nuestro líder

La Yihad es nuestro medio

El Martirio en nombre de Alá es nuestro anhelo

Consignas suficientemente elocuentes para afrontar una situación problemática de Egipto donde en los primeros cinco meses del año en curso ya hay registrado un déficit de 16.200 millones de dólares, que alcanza al 15 % del presupuesto, con subsidios a la energía y pago de la deuda que consumen casi el 50% del presupuesto que sumados a la caída de divisas, la del turismo que es un sector emblemático del país y la conflictiva continuidad del acceso de casi 700.000 jóvenes que anualmente requieren atención laboral, dan muestra de la dificultad de obtener soluciones por la vía del retorno al dogmatismo.

Si bien, como diría Heráclito *“Rien n’est permanent, sauf le changement”*, el futuro de Egipto no permite vislumbrar el término de la autocracia que lo caracterizara desde su independencia ya que el ejemplo actual de los países que han vivido esa alicaída primavera no permite alentar el progreso de la democracia ni las posibilidades de cambios estructurales. Por otra parte cuenta con el apoyo de las monarquías sauditas y del golfo que sostienen al arco suní así como Jordania que coincide en no ver favorablemente el avance de una pretendida democratización que sólo podría facultar el progreso de un dogmatismo religioso latente en toda la región.

La situación de Siria se agrava por los progresos de Bachir Al Assad que está consolidando posiciones merced al aporte de Hezbollah, quien aporta las técnicas de contraguerrilla bien probadas, el remilgo de Estados Unidos en formalizar una intervención militar que faculta a que las FFAA egipcias vean con optimismo su estabilidad en el poder que por otra parte facilita la de la región en especial a un Israel apesadumbrado de ver un renacer del radicalismo islámico en sus fronteras.

El futuro inmediato se circunscribe al accionar diplomático y es de esperar éste pueda prevalecer sobre el temible fragor de las armas.

Reflexiones sobre las Fuerzas Armadas

Eduardo Carlos Llorens

La situación estratégica de fines del siglo pasado se caracterizó por el denominado proceso de globalización, motorizado por el impactante desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones; este proceso continúa en los comienzos del tercer milenio, poniendo en evidencia aspectos muy positivos, pero también situaciones de crisis, generadoras de riesgos impensados aún para actores relevantes en el escenario internacional.

En este contexto fueron muchos los que creyeron que surgía la renovada posibilidad de una convivencia pacífica, basada en la cooperación y en la búsqueda de soluciones consensuadas a los grandes problemas que enfrenta la humanidad.

Sin embargo, el conflicto continúa presente en el escenario mundial, caracterizándose por el elevado grado de incertidumbre en cuanto a su naturaleza la gran imprevisibilidad en cuanto a su desencadenamiento y la acentuada aceleración en su desarrollo.

Por un lado, puede considerarse, sí, que han disminuido las probabilidades de conflictos generalizados de alta intensidad, pero simultáneamente, han estallado conflictos regionales ínter o intra estaduales de media o baja intensidad y prolongados en el tiempo.

Dentro de este marco y pese a los procesos de regionalización y globalización, el Estado Nación continúa siendo el actor internacional indiscutible y, en la práctica, no restringe su soberanía ni renuncia a su deber y derecho indelegable de proveer a la defensa de sus intereses nacionales.

Muchos países han emprendido reformas o reestructuraciones en sus instrumentos militares, tendientes a reducir gastos en un escenario distinto al que caracterizó al período de la guerra fría, esas reformas, sin embargo, no han reducido en ningún caso el poder relativo cualitativo de los mismos, ni hecho peligrar la eficaz defensa de sus intereses.

Podríamos sintetizar que se produjo una adecuación acorde a las nuevas amenazas percibidas, acompañada normalmente de un fortalecimiento cualitativo basado en el uso de altas tecnologías.

Para el caso de nuestro país, el diseño de las Fuerzas Armadas se basó, hasta entonces, en las tradicionales hipótesis de conflicto, que configuraban un oponente y un teatro de

guerra eventual determinado, generando un despliegue territorial, organización, medios y planes de operaciones que servían o eran funcionales a esa finalidad.

Se creaba un poder orientado hacia un fin específico, que se retroalimentaba como consecuencia de una percepción similar por parte del oponente, que adoptaba las medidas consideradas convenientes para reducir la amenaza.

Esto originaba claras políticas de competencia y carreras armamentistas que en lugar de disminuir las posibilidades de enfrentamiento acercaban peligrosamente a las partes al conflicto armado.

Esas hipótesis fueron paulatinamente decreciendo y suplantadas por políticas de cooperación y la tendencia a la integración regional.

Esto no significa, sin embargo, que el escenario sea menos riesgoso; la desaparición del status bipolar dio origen a nuevas amenazas a la seguridad, pero estas no provienen necesariamente del tradicional enfrentamiento con un poder estadual previamente orientado sino de la explotación por parte de eventuales oponentes, estaduales o no, de las vulnerabilidades que un Estado Nación ponga en evidencia.

Los procesos de integración regional, sin entrar en un análisis pormenorizado, no han dado los resultados esperados.

El MERCOSUR, no logró consolidarse y después de las grandes expectativas que generó en su origen hace un cuarto de siglo, su accionar se diluye en discusiones y conflictos sectoriales.

La recientemente creada organización regional que incorpora a todos los países de América del Sur, UNASUR, pretende además de ser un foro político constituir una alianza estratégica orientada a la defensa regional.

Este último loable objetivo está, sin embargo, muy condicionado, por dos problemas que podrían considerarse estructurales y determinantes; en primer lugar la marcada asimetría en términos de poder de los actores involucrados y en segundo lugar las diferentes e incongruentes asociaciones y alianzas que esos mismos actores han formalizado en cuestiones de equipamiento militar y adquisición de armamentos con muy disímiles actores y potencias extra regionales.

En la Argentina, en concordancia con lo dispuesto en la Ley de Defensa Nacional, para proteger los intereses nacionales de agresiones externas, el Instrumento Militar debe estar en capacidad de disuadir y ser empleado en forma efectiva si la disuasión fracasa, debiendo, según las reglas de juego internacionales aceptadas, mantener una Actitud Estratégica Militar defensiva.

Esta actitud implica ceder siempre la iniciativa en el empleo de los medios militares a cualquier eventual oponente, para no constituirse en agresor.

Para disuadir se debe estar en condiciones de producir una amenaza de daño a objetivos materiales que signifiquen un elevado costo para el oponente.

Para la opción de empleo efectivo se debe estar en condiciones de destruir fuerzas, producir daño a objetivos materiales y ocupar y controlar espacios de interés.

Por su condición de país ribereño, el Atlántico Sur constituye un espacio de importancia vital para la Argentina.

El ejercicio pleno de los derechos correspondientes en los espacios marítimos soberanos y jurisdiccionales y el cumplimiento de las responsabilidades emergentes de la condición de Estado ribereño enfrentan, sin embargo, desafíos de envergadura: la ocupación colonial británica del territorio insular de Malvinas y Georgias del Sur, la indefinición sobre la soberanía antártica, y la disminución de capacidades navales.

Este último aspecto (disminución de capacidades navales) llegó a un punto tal que, en el contexto de las inversiones en armamento y las previsiones de rearme de países vecinos, se ha modificado sustancialmente la ecuación estratégica regional con un claro retroceso para la Argentina.

Debe considerarse además que para actuar en aguas de interés, considerando como tales a las jurisdiccionales o aquellas localizadas en áreas donde deba contribuirse a sostener algún interés nacional, aún en forma circunstancial, nuestro país también adolece de la falta de capacidades mencionada y no ha consolidado hasta el momento alianzas estratégicas que le permitan disminuir tal vulnerabilidad.

Una interpretación restringida y muy extendida acerca de la misión de la Armada expresa que su razón de ser, su finalidad, es la de proteger los intereses marítimos de la Nación.

Ello es cierto, pero solo parcialmente; la Armada existe, se diseña y construye su especificidad en razón de una misión más amplia, la contribución a la protección u obtención de los intereses nacionales, sin importar su localización espacial.

Es decir, existe, se diseña y construye su especificidad en relación con el ámbito donde y desde donde debe actuar- el mar- y no en función de la localización espacial de los intereses a proteger.

La Armada no encuentra su razón de ser por los intereses marítimos, sino por ser la Argentina un país ribereño con extensas costas, por la dependencia que el país tiene de las vías de comunicación marítima y por las fortalezas o vulnerabilidades que tales condiciones imponen a los intereses de

la Nación, aún a aquellos localizados en territorio continental.

El mar es su ámbito, en él y desde él actúa.

Los espacios marítimos pueden categorizarse en: soberanos, el Mar Territorial; jurisdiccionales, Zona Económica Exclusiva, área de responsabilidad SAR; y de interés, aguas contiguas a las jurisdiccionales o localizadas en áreas donde deba contribuirse a proteger sostener u obtener un interés nacional.

Podemos intentar definir la finalidad de la Armada respondiendo a cuatro interrogantes sustanciales:

¿Qué debe hacer la Armada?

Contribuir a cumplir con el mandato constitucional de la defensa nacional integrando el instrumento militar.

¿Para qué debe hacerlo?

Para proteger o alcanzar los intereses nacionales que se determinen independientemente de su categoría y localización espacial.

Encuentra sustento en la Constitución Nacional y en la ley de Defensa Nacional.

¿Cómo debe hacerlo?

Según el texto de la ley de Defensa Nacional, contribuyendo a lograr un efecto disuasivo para eventuales agresores externos, y si la disuasión fracasa mediante el empleo efectivo de sus medios, que implica estar en condiciones de ejecutar las necesarias operaciones militares, sean estas específicas, conjuntas o combinadas.

¿Dónde debe hacerlo?

En y desde el mar, considerando tanto los espacios marítimos soberanos, aquellos donde ejerce alguna jurisdicción o los de interés, sea este permanente o circunstancial.

El mar es su ámbito.

Entre los principales objetivos y tareas que debería estar en condiciones de satisfacer la Armada podemos detallar:

- control y protección de las líneas de comunicación y comercio internacional
- control y protección de los espacios marítimos soberanos y jurisdiccionales
- contribución al ejercicio pleno e irrestricto de la soberanía en las Islas Malvinas
- control y protección de los pasos interoceánicos

- capacidad de presencia y acción en los espacios marítimos de interés
- protección de la explotación sustentable de los recursos renovables y no renovables
- contribución a la preservación del medio ambiente marino y antártico
- desarrollo científico y tecnológico asociado y de aplicación

Sintetizando podemos entonces expresar como misión o rol básico de la Armada el siguiente:

“Contribuir a la Defensa Nacional en forma disuasiva o efectiva, en y desde los espacios marítimos soberanos, jurisdiccionales o de interés, a fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses nacionales”

Las misiones o roles complementarios son:

- Participación en operaciones de paz y/o coaliciones multinacionales por mandato de Organismos Internacionales
- Participación en operaciones de Seguridad Interior en los términos que prescribe la Ley 24.059
- Participación en el desarrollo de medidas de cooperación y confianza mutua, para contribuir a la prevención de situaciones de conflicto
- Cumplir con las responsabilidades de búsqueda y rescate
- Apoyar la actividad antártica
- Contribuir con sus medios en actividades de asistencia humanitaria
- Contribuir con sus medios en actividades de apoyo a la comunidad
- Contribuir a la preservación del medio ambiente marino y antártico
- Para poder cumplir con estas misiones, la Armada debe poseer dos capacidades genéricas o funciones básicas:
- Capacidad de control de los espacios marítimos soberanos, de jurisdicción o interés nacional
- Capacidad de proyección de fuerzas en y desde esos espacio.

Las características necesarias para una fuerza naval en condiciones de satisfacer tales capacidades son;

- Estar integrada por personal idóneo, capacitado, adiestrado y con aptitud para el combate, en todos los niveles de conducción y ejecución
- Ser versátil y tecnológicamente desarrollada
- Poseer sistemas de comando, control, comunicaciones e inteligencia, capacidad de sostén logístico y doctrina de empleo que aseguren el accionar específico y garanticen la interoperabilidad necesaria para el accionar conjunto y combinado
- Poseer una estructura flexible y una dimensión acorde con los intereses a proteger, los roles a cumplir, los es-

pacios en que deba operar, los tiempos de alistamiento y empleo que se le exijan y la capacidad económica y tecnológica para mantenerla

- Disponer de una adecuada capacidad de proyección de fuerzas y alta movilidad
- Los criterios a tener en cuenta para diseñar el despliegue territorial de esta fuerza deben permitir o facilitar;
- El control de los espacios marítimos pertinentes
- La proyección de fuerzas
- La protección de los medios operativos y sus puntos de apoyo
- El accionar conjunto y combinado
- El aprovechamiento de capacidades instaladas
- La economía de medios
- La presencia en espacios geográficos de interés
- La disponibilidad de lugares aptos para la instrucción y el adiestramiento