

## UN RETO A LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

**Alejo Vargas Velásquez [coordinador]**

Bertha G. Gallegos | José A. Z. Betancourt | Nadia S. L. Vargas  
Pablo E. A. Cañas | Roberto González | Angela Moreira | Juliana S. M. Bertazzo  
César T. Del Río | Héctor L. Saint-Pierre | Dolores B. Lara | Nathalie P. Ayala  
Saúl M. R. Hernández | Viviana G. Pinzón | Juan L. Chomé  
Beatriz I. Wehlo | Graciela Rubio | Salvador M. Aranda



# SEGURIDAD EN DEMOCRACIA

UN RETO A LA VIOLENCIA  
EN AMÉRICA LATINA

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ  
[COORDINADOR]

COLECCIÓN GRUPOS DE TRABAJO

# SEGURIDAD EN DEMOCRACIA

## UN RETO A LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ  
[COORDINADOR]

BERTHA GARCÍA GALLEGOS

JOSÉ ALFREDO ZAVALETA

NADIA LIZARAZO VARGAS

PABLO ANGARITA

ROBERTO GONZÁLEZ

ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ

ANGELA MOREIRA

JULIANA SANTOS MAIA BERTAZZO

CÉSAR TORRES DEL RÍO

HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE

DOLORES BERMEO LARA

NATHALIE PABÓN AYALA

VIVIANA GARCÍA PINZÓN

JUAN LOPEZ CHORNE

BEATRIZ IRENE WEHLE

GRACIELA RUBIO

SALVADOR MALDONADO ARANDA

Seguridad en democracia : un reto a la violencia en América Latina /  
coordinado por Alejo Vargas Velásquez. - 1a ed. - Buenos Aires :  
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2010.  
374 p. ; 23x16 cm. - (Grupos de trabajo de CLACSO)

ISBN 978-987-1543-39-7

1. Seguridad. 2. Violencia en América Latina. I. Vargas Velásquez,  
Alejo, coord.  
CDD 303.6

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:  
Seguridad / Democracia / Paz / Seguridad regional / Defensa /  
Relaciones cívico-militares / Violencia / Intevencionismo / Políticas  
públicas / América Latina



**Editor Responsable** Emir Sader - Secretario Ejecutivo

**Coordinador Académico** Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto

### Colección Grupos de Trabajo

**Director de la Colección** Marcelo Langieri - Coordinador del Programa Grupos de Trabajo

**Asistentes del Programa** Rodolfo Gómez, Pablo Vommaro y María Chaves

### Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO

**Responsable Editorial** Lucas Sablich

**Director de Arte** Marcelo Giardino

**Responsable de Contenidos Web** Juan Acerbi

**Webmaster** Sebastián Higa

**Logística** Silvio Nioi Varg

**Producción** Fluxus Estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Impresión** Gráfica Laf

### Primera edición

*Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina*

(Buenos Aires: CLACSO, abril de 2010)

ISBN ISBN 978-987-1543-39-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723.

### CLACSO

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 | Piso 4° G | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional 

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

**PRESENTACIÓN** | 11

**INTRODUCCIÓN** | 15

## SEGURIDAD PÚBLICA

**DOCTRINAS ACTORES E INSTITUCIONES; PERSPECTIVAS JURIDICAS EN EL TEMA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA**  
BERTHA GARCÍA GALLEGOS | 25

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO LIMITADO Y LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGANIZADA EN EL CAMPO DE LA INSEGURIDAD**  
JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT | 43

**SEGURIDAD CIUDADANA: POLICÍA PARA LA DEMOCRACIA**  
NADIA SOLEY LIZARAZO VARGAS | 69

<b>SEGURIDAD GLOBAL Y LOCAL: DOS VISIONES EN PUGNA</b> PABLO EMILIO ANGARITA CAÑAS	89
<b>LOS DESAFÍOS EMERGENTES A LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD COMO CONSECUENCIA DE LA REDEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN ARGENTINA</b> ROBERTO GONZÁLEZ (COORDINADOR)	113
<b>SEGURIDAD INTERNACIONAL</b>	
<b>SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, CONFLICTO INTERNO ARMADO Y SU REGIONALIZACIÓN</b> ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ	133
<b>CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA: HACIA UNA INTEGRACIÓN REGIONAL EN DEFENSA</b> ANGELA MOREIRA	159
<b>AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA CONTINENTAL DA OEA E A COOPERAÇÃO REGIONAL</b> JULIANA SANTOS MAIA BERTAZZO	175
<b>LA INTERVENCIÓN COLECTIVA EN HAITI: A PROPÓSITO DE LAS OPERACIONES DE PAZ</b> CÉSAR TORRES DEL RÍO	191
<b>A POLÍTICA DE DEFESA E POLÍTICA EXTERNA: COERÊNCIA OU DESENCONTROS?</b> HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE	203
<b>LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: UNA NUEVA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA</b> DOLORES BERMEO LARA Y NATHALIE PABÓN AYALA	227
<b>ALTIBAJOS DE LA HEGEMONÍA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS EN LA CUENCA DEL CARIBE: LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO Y VENEZUELA. (1991-2008)</b> SAÚL MAURICIO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ	253
<b>SEGURIDAD EN LA REGIÓN AMAZÓNICA</b> VIVIANA GARCÍA PINZÓN	271

## **ACTORES E INSTITUCIONES**

<b>LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA</b> JUAN LOPEZ CHORNE Y BEATRIZ IRENE WEHLE	299
<b>PASADO RECIENTE, MEMORIA Y CIUDADANÍA EN LOS INFORMES DE VERDAD: EL TESTIMONIO EN EL INFORME VALECH (2004)</b> GRACIELA RUBIO	315
<b>NARCOTRÁFICO Y MILITARIZACIÓN EN MÉXICO. TERRITORIOS, ECONOMÍAS REGIONALES Y TRANSNACIONALISMO</b> SALVADOR MALDONADO ARANDA	345

## PRESENTACIÓN

LA DEMOCRACIA, LOS DERECHOS HUMANOS, la violencia y la seguridad, son temas relacionados, y en buena medida interdependientes, que hoy por hoy constituyen aspectos neurálgicos en la comprensión política, social y económica del orden mundial y, por supuesto, de la realidad latinoamericana.

En los últimos años el estudio en temas de la seguridad y su relación con los derechos humanos, consolidación de la democracia y la paz en los países de América Latina, ha tenido grandes avances debido al interés que en los teóricos despierta el análisis de los cambios que empiezan a producirse a mediados de los años setenta tanto en el ámbito global como a escala regional. Entre los cambios internos cabe señalar el fin de las dictaduras militares, las transiciones a la democracia en el marco de las transformaciones en el modelo económico, junto con los retos que la globalización impone. A nivel internacional, el fin de la Guerra Fría trajo consigo el cambio de un esquema bipolar a uno unipolar en lo político, y multipolar en lo económico, de modo que surge un nuevo escenario para la formulación y ejecución de las políticas públicas y, por supuesto, un cambio en el modelo de seguridad, en la medida en que el enemigo comunista desaparece, lo que da lugar a la identificación de otros tipos de amenazas y de manera concomitante al surgimiento de conceptos alternativos de seguridad (humana, ciudadana, multidimensional).

A pesar de los avances en el estudio de estas temáticas, en el caso latinoamericano encontramos que debido a las particularidades de cada país, a su historia, su contexto político, económico y social, al nivel de rezagos que dejaron los gobiernos autoritarios y a las relaciones internacionales de cada uno con las potencias y entre ellos mismos, los estudios en temas de seguridad, democracia y paz se han centrado en los estudios de caso. Los estudios sobre América Latina en su mayoría se caracterizan por ser estudios de caso donde los teóricos, según su nacionalidad, estudian y analizan los procesos, cambios y tendencias de los países por consolidar la democracia, o son estudios comparativos de cómo se han llevado a cabo las transiciones, la construcción y consolidación de la democracia teniendo en cuenta las relaciones cívico-militares principalmente, pero los análisis se han hecho a nivel individual, es decir, por interés o motivación particular de llevar a cabo esos estudios.

En este contexto fue creado el Grupo de Trabajo GT CLACSO “Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina”, una iniciativa de la que hacen parte investigadores/as provenientes de diversos países de América Latina -Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y México-, cuyo objetivo principal es desarrollar investigación, análisis y generación de conocimiento de punta sobre los temas violencia, democracia, paz y seguridad en América Latina, a partir de la articulación de un espacio de discusión y reflexión.

Con este objetivo, han sido llevadas a cabo diversas actividades donde los investigadores han expuesto sus trabajos y compartido las problemáticas y experiencias de sus países, desde una perspectiva interdisciplinaria y democrática. Uno de los espacios clave en la dinámica del grupo fue la I Reunión General y Seminario Internacional, llevados a cabo en las instalaciones de la Universidad Nacional de Colombia, ciudad de Bogotá, en el mes de octubre de 2008.

La participación de los miembros del Grupo, académicos expertos en el tema, funcionarios públicos, miembros de ONG y estudiantes, permitió el desarrollo de un interesante diálogo, enriquecido por los diferentes puntos de vista y las experiencias desarrolladas en las diversas instancias (públicas y privadas) de las que provenían los participantes.

El presente texto es fruto de esta iniciativa. En él se presentan los resultados de las investigaciones desarrolladas a lo largo del primer año de trabajo del GT, las cuales abordan desde el análisis de problemáticas locales de la seguridad hasta las visiones y análisis de conjunto de las regiones y el hemisferio, y han sido enriquecidas por el debate y comparación con otras experiencias.

El texto está dividido en tres partes, establecidas a partir de los ejes de investigación del GT; éstas abarcan diversidad de temas e in-

vestigaciones que permiten analizar los problemas y coyunturas, principalmente en el contexto latinoamericano.

La línea de *Seguridad Pública* se compone por 5 artículos. En el primero de ellos encontramos una reflexión acerca de la conceptualización de la seguridad desde una perspectiva jurídica, analizando doctrinas, actores e instituciones en América Latina, artículo elaborado por la ecuatoriana Bertha García. El mexicano José Alfredo Zabaleta, nos propone una reflexión acerca de la participación de los ciudadanos en la seguridad pública en México, ahondando en su impacto limitado y los retos de esta participación en el campo de la inseguridad. En el tercer artículo, la colombiana Nadia Lizarazo Vargas, plantea la importancia del concepto de seguridad ciudadana y sus implicaciones para la construcción de una policía que permita la consolidación democrática. En el cuarto artículo, se busca avanzar en la comprensión del problema de la inseguridad (objetiva y subjetiva) en sus múltiples manifestaciones, en el contexto actual de globalización y de un Estado nacional como paso necesario para proponer la construcción de una ciudadanía democrática y el fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad y el Estado, así como también la posibilidad de pactar una política de seguridad centrada en el respeto a los derechos humanos integrales de todos los habitantes; investigación adelantada por el colombiano Pablo Emilio Angarita. En el último artículo de esta línea de investigación el argentino Roberto González presenta los desafíos emergentes a la gestión de la seguridad como consecuencia de la redefinición del espacio público en Argentina.

La segunda línea de investigación es acerca de la de *Seguridad Internacional*, compuesta por 8 investigaciones. El primer artículo fue realizado por el coordinador del grupo de trabajo, el colombiano Alejo Vargas Velásquez, quien analiza en qué medida la política de seguridad democrática del Gobierno de Uribe ha incidido en el fortalecimiento del Estado, el desarrollo del conflicto, sus transformaciones y cómo ha contribuido al proceso de su regionalización, especialmente en el área andina. La brasileña Ángela Moreira Da Silva realiza una de las primeras reflexiones del Consejo Sudamericano de Defensa y su importancia e impacto para una real integración regional en defensa. En el tercer artículo Juliana Bertazzo determina las perspectivas para la cooperación regional en seguridad y defensa, a partir de una evaluación de la participación de los estados miembros de la OEA en diversas agencias. En el siguiente artículo Cesar Torres del Río, presenta con un enfoque histórico, sociológico y político, las políticas continentales de seguridad emanadas de la OEA, las conferencias de ministros de defensa y



las conferencias de ejércitos americanos para entender la intervención colectiva en Haití, a propósito de las operaciones de paz.

El brasileño Héctor Luis Saint Pierre en su artículo presenta un interesante debate sobre los puntos de acuerdo y desencuentro entre la política de defensa y la política externa durante las presidencias de Fernando Cardoso y Luis Inácio Lula de Silva, señalando la importancia de la política exterior en el pensamiento respecto a la seguridad y la defensa en Brasil. El sexto artículo es el resultado de investigación realizado por la ecuatoriana Dolores Bermeo y la colombiana Nathalie Pabón Ayala a propósito de las relaciones entre Colombia y Ecuador, haciendo especial énfasis en las repercusiones de los hechos de Angostura y la importancia de construir medidas de confianza mutua entre los dos países. En el séptimo artículo el colombiano Saúl Rodríguez Hernández presenta un estudio acerca de la influencia militar de los Estados Unidos en América Latina, desde una perspectiva histórica, haciendo énfasis en los casos de México, Colombia y Venezuela, para observar cómo el declive o auge de la influencia militar de Estados Unidos, según el caso, ha afectado la relaciones internacionales de estos países, entre otros aspectos. En el último artículo de esta línea de investigación, la colombiana Viviana García Pinzón, da cuenta del contexto y dinámicas de la seguridad en la Región Amazónica, a partir del análisis de las características de la región, los actores internacionales y locales y, con particular interés, las iniciativas que han sido desarrolladas para dar respuesta a las amenazas y retos que cobran escenario en la región.

En la tercera línea de investigación denominada *Actores e Instituciones* encontramos tres artículos. El primero de ellos fue escrito por los argentinos Juan López Chorne y Beatriz Irene Wehle, quienes hacen un detallado estudio sobre cuál y cómo ha sido la evolución de las relaciones cívico-militares en la República Argentina desde la restauración del orden democrático en 1983. El segundo artículo de esta línea se enmarca dentro de los estudios de la memoria colectiva y las Políticas de la Memoria perfiladas a partir del Informe de la Comisión contra la Prisión y la Tortura chilena elaborado en el año 2004, investigación realizada por la chilena Graciela Rubio. En el último artículo, el mexicano Salvador Maldonado Aranda analiza desde una perspectiva histórica y etnográfica las relaciones que llegaron a tejerse entre los fenómenos del Narcotráfico, el Ejército y los procesos de Oposición Política en la Tierra Caliente de Michoacán, México.

## INTRODUCCION

ESTE ES EL PRIMER LIBRO del Grupo de Trabajo “Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina”, una iniciativa de investigadores/as de Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Colombia y a la cual se han sumado posteriormente colegas de Bolivia y Cuba.

Este Grupo de Trabajo fue propuesto a CLACSO porque consideramos que el campo de análisis en el que trabajamos ha estado *des-cuidado* por los investigadores sociales de la región, por lo menos los pertenecientes a esta importante red de Centros en el campo de las ciencias sociales.

El campo de las opciones políticas democráticas deben proponerle a sus sociedades alternativas acerca de cómo van a manejar el tema de la seguridad, tanto la ciudadana, como la pública y la nacional, en la medida en que, junto con el mantenimiento de la paz, son presupuestos importantes para la consolidación de nuestras democracias. Ahora bien, no hay una manera única de entender la seguridad, sino que la misma puede tener modalidades diferentes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Vargas Velásquez, Alejo 2006 “La seguridad como un campo de disputa política. Una mirada desde Colombia”, en *Revista Seguridad y Defensa*, Volumen 4, Número 1, Centro de Estudios de Información de la Defensa CEID, La Habana.

La seguridad es inherente a la existencia humana, porque implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la vida y la integridad en el presente y el futuro. Parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a la seguridad, de manera individual o colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en los Estados-Nación. Pero, la reflexión sobre el tema de la seguridad tendió a concentrarse de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando que tan importante como lo anterior, y si se quiere el aspecto central de la seguridad, son las personas que fueron y son la base de dichos Estados.

Toda sociedad requiere un orden para que la convivencia entre sus miembros pueda desarrollarse. Pero en una democracia ese orden es democrático y necesita también de unos niveles de seguridad. Ahora bien, la seguridad está en relación con las amenazas que pongan en riesgo la vida en sociedad y esto es directamente proporcional a la vulnerabilidad que la misma tenga. Pretender niveles de seguridad total, es decir, de riesgo cero no es realista. Es decir, la búsqueda de seguridad se puede convertir en una utopía, en una obsesión, si no se concibe la seguridad como parte de un proceso social<sup>2</sup>.

El problema son dos grandes desviaciones al respecto, que a su vez reflejan dos concepciones políticas, filosóficas y de organización de la sociedad. De una parte, se desvió el tema de la seguridad a pensarla sólo en función del Estado y en esa medida, bajo las influencias de la llamada *seguridad nacional*, propia de la Guerra Fría, se consideró que el enemigo fundamental de los Estados del mundo occidental era el comunismo y bajo esta denominación se incluyó todo lo que oliera o se asemejara a protesta social, crítica al comportamiento del Estado y, por supuesto, terminó considerándose a los propios miembros de la sociedad como *amenazas* para el Estado-Nación. Esto derivó, en América Latina, en la oleada de dictaduras militares en los años sesenta y setenta, y la vigencia de *estatutos de seguridad nacional* como eje central de la política represiva de los Estados.

En segundo lugar, se desvió a tratar el tema de la seguridad en términos exclusivamente militares, y entonces se consideró que la respuesta a los problemas de inseguridad era exclusivamente fortalecer el tamaño de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad del Estado y aumentar el gasto militar en detrimento del gasto social o de inversión.

2 Ver al respecto: 2002 "Propositions pour la sécurité", AGIR, Revue Générale de Stratégie, N° 10. Paris : Printemps.

Estas dos desviaciones continúan teniendo vigencia en el mundo de hoy, a pesar de que terminó la Guerra Fría y, supuestamente, el enemigo comunista desapareció.

Por todo lo anterior, es importante, desde los sectores democráticos, entender que el problema no es la seguridad como tal, sino la manera en la que se entiende ésta, y que no se puede dejar el tema de la seguridad en manos exclusivas de los sectores más autoritarios de la sociedad, lo que clásicamente se ha considerado la *derecha* política.

Evidentemente, en el mundo contemporáneo y en el marco del Estado Social de Derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionadas con la idea de seguridad democrática, entendida como "la condición en la que diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un Estado Social de Derecho y en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden actuar libremente en búsqueda de su propio desarrollo humano y de su progreso colectivo como una sociedad moderna y democrática."<sup>3</sup>

Esto, requiere una Fuerza Pública (Fuerzas Militares y de Policía) que disponga de la capacidad militar disuasiva y preventiva suficientemente creíble y que sirva de garante para el conjunto de la sociedad. Pero la seguridad y la defensa, en una sociedad democrática debe basarse en una nueva relación entre Sociedad y Fuerzas Armadas, marcada por la cooperación, el respeto mutuo, la estricta sujeción a las normas constitucionales y legales.

Por ello es importante propiciar la más amplia discusión con miras a asumir una concepción de seguridad y defensa democráticas, construidas con participación social y política amplias, que nos prepare para una democracia más incluyente y legítima y sobretodo para no caer en la miopía que no nos deje ver más allá del corto plazo, y olvidar que la vulnerabilidad contemporánea no se asocia solamente a aspectos militares.

Sin duda, el interés nacional es la guía para la política de seguridad y defensa, pero en una sociedad democrática la definición y delimitación de éste debe ser producto de un proceso democrático y no solamente de *especialistas militares*, aunque la contribución de estos

3 PNUD-Talleres Del Milenio, 2000, "Taller de Seguridad Democrática", Bogotá: Mimeo.

últimos es importante. Es en la definición del interés nacional, y en la precisión de la Agenda de Seguridad democrática que de allí se deriva (amenazas, riesgos y vulnerabilidades y cómo la política de seguridad y defensa los va a abordar), en que se debe materializar el proceso de participación social, tanto civil como militar.

La prioridad en las sociedades modernas debe apuntar a lograr una resolución pacífica de los conflictos, en sus diversas dimensiones: ciudadana, pública y nacional. La seguridad ciudadana y la seguridad pública están íntimamente relacionadas con lograr que el trámite de conflictos en la vida cotidiana estén mediados por prácticas no violentas, ya sea por mecanismos judiciales o extrajudiciales, pero legitimados socialmente.

Si como se acepta por la mayoría, el conflicto interno armado de larga duración que vivimos en Colombia es una amenaza para la seguridad colectiva, se deben hacer todos los esfuerzos para su solución. Pero la gran equivocación de los sectores en el poder es suponer que el problema se resuelve sólo por la vía militar o con medidas represivas como los *estatutos antiterroristas* o medidas excepcionales. Todo Estado puede contar con elementos excepcionales para responder a situaciones de ese carácter, pero éstas no pueden violar la Constitución, la Ley ni los tratados internacionales que refieren al respeto de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Es verdad que un Estado tiene el derecho y el deber a fortalecer su capacidad militar, como un factor de disuasión tanto en lo interno como frente a hipotéticas amenazas externas, pero lo que es profundamente erróneo es creer que se puede renunciar a la dimensión política de la búsqueda de seguridad que es la negociación o la diplomacia (si se trata de problemas de seguridad externos). Por ello, la búsqueda de la seguridad, en un caso como el colombiano, justamente pone en el primer lugar la solución política negociada del conflicto interno armado, porque una respuesta efectiva a un problema de seguridad es la respuesta política, que en el ámbito internacional es la diplomacia y en lo interno la solución negociada de los conflictos.

Finalmente, la consolidación de una sociedad segura, apunta a resolver los problemas del desarrollo, como la pobreza, el desempleo, la marginalidad, que se pueden convertir en caldo de cultivo para distintas formas de violencia y de esta manera generar inseguridad. Por ello, la mejor manera de consolidar la seguridad en una sociedad es combinar adecuadamente un Estado fortalecido en el marco del respeto absoluto a la Constitución y la ley, un estímulo permanente a la solución negociada de los conflictos y políticas que apunten a resolver los problemas del desarrollo de la sociedad. Y no caer en la tentación fácil, equivocada y con tintes autoritarios de los *estatutos antiterroristas* y las medidas de corte represivo como prioridad.

Por ello, al proponer la conformación de nuestro Grupo de Trabajo planteábamos que la democracia, la seguridad y la paz, son temas relacionados, y en buena medida interdependientes, que hoy por hoy constituyen aspectos neurálgicos en la comprensión política, social y económica del orden mundial y, por supuesto, de la realidad latinoamericana.

La construcción de la democracia en los países de América Latina se enfrenta constantemente a diferentes desafíos, provenientes tanto del pasado autoritario, donde los regímenes dictatoriales frenaron el desenvolvimiento de las libertades ciudadanas y el desarrollo de las instituciones democráticas que garantizan estas libertades; como del actual contexto internacional, donde los modelos económico y de seguridad vigentes van en desmedro del bienestar de la población y del ejercicio efectivo de libertades y derechos ciudadanos.

Respecto a los regímenes autoritarios y los procesos de transición a la democracia en América Latina, encontramos que éstos han sido disímiles debido a la intensidad en que se presentaron las dictaduras militares y al actual interés de los gobiernos por sanear los rezagos de ese período. Sin embargo, los Estados de la región han llevado a cabo diferentes procesos o cambios, que según las particularidades de cada uno han permitido trazar pasos para la construcción y consolidación democrática.

Uno de los aspectos más importantes para la construcción democrática que han emprendido los Estados de la región es la adecuada *relación entre los asuntos civiles y militares, con la subordinación clara de las Fuerzas Armadas al poder civil democráticamente electo*. La idea de *no permitir que se involucren* los militares en asuntos políticos se ha convertido en un reto para los gobiernos latinoamericanos. Igualmente, esto conlleva a que *los gobernantes civiles asuman la responsabilidad de la definición y conducción de las políticas públicas de seguridad y defensa*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que estas relaciones cívico-militares en América Latina tienen procesos de avance distintos, pues se han visto afectados o por las condiciones históricas de cada país o por aspectos sociales, políticos, económicos, de conflicto, internacionales y militares.

Las particularidades de cada Estado se ven reflejadas en las agendas y políticas que cada uno adopta para hacer frente no sólo a la construcción de la democracia sino a los temas económicos, políticos, internacionales y, para el caso que nos atañe, de seguridad. Pero igualmente, tienden a estar *altamente influenciadas en la región latinoamericana por las prioridades de la potencia hegemónica*. Las políticas públicas de seguridad en los países de América Latina corresponden principalmente a las lógicas nacionales, esto refleja una débil

integración regional para articular políticas regionales, a partir de caracterizaciones disímiles de lo que cada país considera los principales riesgos y amenazas.

Por tanto, tampoco se ha estructurado una posición o un sistema efectivo de seguridad colectiva. La lógica que se presenta es la de superponer los intereses nacionales sin tener en cuenta la importancia de articular estos a nivel regional, y si se llega a dar una interrelación para dinamizar políticas es bilateralmente; “el escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural en sus sociedades, economías y sistemas políticos, que dificultan el establecimiento de un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional”<sup>4</sup>.

Las únicas directrices que podrían identificarse como una homogenización de la agenda de los países de América Latina, hasta hace muy poco, eran las que se trazaban desde los Estados Unidos, pero esto de entrada pone en cuestionamiento la efectiva consolidación de las democracias, ya que al hablar de la importante influencia de la potencia hegemónica para trazar la agenda de seguridad de los países de América Latina se evidencia el intervencionismo que se puede convertir en un obstáculo para la democracia y la seguridad. El intervencionismo o importante influencia de Estados Unidos para la delimitación de las políticas en la región conlleva a que éstas sean respuesta a las necesidades de un actor externo, a que se genere una lógica de negociación bilateral para superar obstáculos y a que se pierdan los intentos de articulación a nivel regional.

Sin embargo, debemos reconocer como un elemento muy importante, a pesar de lo embrionario, la creación del Consejo Sudamericano de Defensa, liderado por Brasil, pero con la pretensión de convertirse en un espacio de análisis y debate subregional, de identificación de amenazas y desafíos comunes y, en la medida en que se consolide, en un mecanismo de integración dentro del campo de la seguridad y la defensa.

La seguridad actualmente no se relaciona sólo con los Estados ni con los aspectos militares, sino que el concepto abarca otros aspectos a los que hay que dar respuesta: se habla así del concepto de securitización. Para los Estados Unidos los temas de narcotráfico y terrorismo ya no son los únicos a los que hay que atender en la región; los sistemas políticos débiles, el ascenso de la izquierda al poder, el populismo y la falta de transparencia y corrupción de las instituciones

4 Celi, Pablo 2005 “Nuevas tendencias en seguridad y defensa en América Latina” en Atlas Comparativo de la Seguridad y la Defensa en América Latina. RESDAL.

estatales son temas que hay que tener en la agenda de seguridad para lograr la estabilidad en la región. Obviamente, esto responde a sus intereses como potencia global. *Los países de la región están en mora de hacer una definición autónoma de cuáles son los riesgos o amenazas que los pueden afectar y a partir de allí definir sus políticas de seguridad y defensa. Y esto plantea el menor o mayor margen de autonomía en este campo de las políticas públicas.*

A pesar de las diferencias entre los Estados de la región, el aspecto que permitiría dinamizar las políticas de seguridad en estas democracias es identificar las amenazas comunes y buscar respuestas a nivel regional, ya que por sus características estas amenazas no actúan en un solo Estado, sino que se pueden convertir en un problema interno de fronteras y regional.

Existen distintas visiones para entender la seguridad y para diseñar las políticas de seguridad y defensa en América Latina debido a esta falta de reconocimiento de las amenazas comunes y de riesgos. Sin embargo, para la región, en el tema de seguridad y defensa se identifican tres amenazas principalmente: el terrorismo (a pesar de lo ambiguo de su definición y del carácter ideologizado del término), el narcotráfico y el crimen organizado.

Asimismo, ninguno de estos fenómenos tiene un alcance hemisférico y son asumidos de distinta forma por las agendas de seguridad nacional de los países de la región. Esto se debe también a que como se dijo anteriormente las medidas que se toman son especialmente bilaterales entre países de la región y los Estados Unidos.

Es necesario el estudio de estos y otros factores para entender, interpretar y aprehender la relación entre democracia, paz, seguridad y defensa en la región, en la perspectiva de ahondar en las problemáticas y formular propuestas o soluciones que logren articular las tendencias y objetivos de cada Estado en fin del beneficio interno y regional.

*Adicionalmente, es importante destacar que existen en algunos países de la región intentos por construir miradas propias acerca de las amenazas y riesgos y sus propias doctrinas de seguridad y defensa que ameritan análisis y valoraciones.*

*En lo relacionado con la seguridad interna, es igualmente de la mayor importancia el análisis de los tipos de prioridades que distintos tipos de sociedades y gobiernos vienen enfrentando y las diferentes estrategias de respuestas y cómo esto afecta la convivencia ciudadana y la construcción de democracias. En esta dimensión es muy importante una reflexión crítica e independiente de la situación vivida en sociedades que tuvieron conflictos internos armados y lograron procesos de negociación política, como el caso de las centroamericanas.*

En los últimos años, el estudio en temas de seguridad y defensa y su relación con la consolidación de la democracia y la paz en los países de América Latina, ha tenido grandes avances debido al interés que en los teóricos despierta el análisis de los cambios que empiezan a producirse a mediados de los años setenta tanto en el ámbito global como a escala regional. Entre los cambios internos cabe señalar el fin de las dictaduras militares, las transiciones a la democracia en el marco de las transformaciones en el modelo económico, *las negociaciones de los conflictos internos armados*, junto con los retos e *impactos -negativos y positivos-* que la globalización impone. A nivel internacional, el fin de la Guerra Fría, trajo consigo el cambio de un esquema bipolar a uno unipolar en lo político-*militar*, y multipolar en lo económico -*así como la búsqueda de caminos de ruptura y resistencia-* de modo que surge un nuevo escenario para la formulación y ejecución de las políticas públicas y, por supuesto, un cambio en el modelo de seguridad y defensa, en la medida en que el enemigo comunista desaparece, lo que da lugar a la identificación de otros tipos de amenazas y de manera concomitante al surgimiento de conceptos alternativos de seguridad (humana, ciudadana, multidimensional).

En este orden de ideas, la motivación de estudiar el tema de la Democracia, Paz y Seguridad en América Latina, es la de proponer y abrir una puerta al debate donde se desarrolle un estudio integral no tanto a modo de recopilación histórica, sino teniendo en cuenta las incidencias de ese pasado, los cambios estructurales que se presentan en los países de la región, los retos en temas de seguridad que tienen estas democracias en construcción, la incidencia de las Fuerzas Armadas, las perspectivas en políticas públicas, la incidencia que los gobiernos actuales con tendencias de izquierda tienen y su relación como una demanda de los ciudadanos para que estas corrientes *contribuyan* a la consolidación de la democracia, y la influencia de la agenda internacional de seguridad en la región.

El *Grupo de Trabajo busca estimular el análisis crítico e integral* donde los/as investigadores/as, a partir de las experiencias de sus países, hagan sus aportes para el conocimiento y entendimiento de particularidades y lo socialicen con los demás miembros del Grupo para generar un proceso de retroalimentación y construcción colectiva de conocimiento.

ALEJO VARGAS VELASQUEZ  
Profesor Titular Universidad  
Nacional de Colombia  
Coordinador Grupo de Trabajo  
“Seguridad en Democracia”

## SEGURIDAD PÚBLICA

**BERTHA GARCÍA GALLEGOS\***

## **DOCTRINAS ACTORES E INSTITUCIONES**

### **PERSPECTIVAS JURÍDICAS EN EL TEMA DE SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA**

DIVERSOS FACTORES LLEVAN A PENSAR que la Seguridad debe ser considerada por sí misma como un concepto de categoría superior en cuanto que el objeto de la seguridad es la protección de los derechos de la persona; y no únicamente referido a los temas habituales de defensa, seguridad interior u otros como “protección civil” que, por cierto, lo incluyen pero no lo agotan. Esta premisa es una exigencia de la compleja realidad actual, donde la interconexión y multidimensionalidad de los problemas de seguridad, alentados por la globalización, han vulnerado a las sociedades individualizando cada vez más las situaciones y las respuestas. De allí la necesidad de contar con sistemas institucionales que alcancen legitimidad social, coherencia jurídica y eficiencia para construir ciudadanías con capacidad de demandar sus derechos y estados dispuestos a cooperar frente a amenazas y desafíos de carácter común.

Todo ello se vuelve más evidente al encararse procesos de reforma institucional, como la elaboración de nuestras estrategias nacionales de seguridad, inscritas en leyes o diversos dispositivos, que transcurren actualmente en varios países América Latina, la mayoría de los cuales han mantenido hasta hoy las estructuras de seguridad nacio-

\* Pontificia Universidad Católica del Perú PUCE.

nal de las dictaduras militares. Muchos de estos países han experimentado crisis políticas severas hasta no hace poco y el recambio de la generación de líderes civiles no está exento, en algunos de ellos, de tendencias nacionalistas marcadas, proclives a cambios radicales, donde, aunque con sentidos diversos al pasado, se vuelve a reeditar la fórmula seguridad y desarrollo<sup>1</sup>.

Especialmente en América del Sur es notoria la búsqueda de una suerte de independencia relativa con respecto a las posiciones adoptadas por los organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos que en la Conferencia de México, llevada a cabo en octubre de 2003, definió la política de Seguridad Hemisférica sin tomar en cuenta la influencia que sobre tales definiciones ejercía la política de seguridad norteamericana en la región (Oppenheimer, 2003)<sup>2</sup>. Existe la sensación de que los límites de los derechos humanos fueron forzados notablemente en la proclama de la lucha contra el terrorismo como eje de la política hemisférica de seguridad, a costa de la estabilidad de las instituciones jurídicas. Si bien no son unánimes estas reacciones, han conducido, poco a poco, a definir posiciones subregionales más específicas, como la representada por el Consejo Sudamericano de Defensa (UNASUR), así como los nuevos alineamientos geoestratégicos que incluyen alianzas en materia de defensa con países que, hasta hace poco, no participaban directamente en el ámbito regional, como China, Rusia, Francia, Inglaterra e Irán.

En esta ponencia se tratará de discutir un conjunto de ideas y tendencias doctrinarias sobre el tema de la Seguridad que toman en cuenta la complejidad de la cuestión y la necesidad de un abordaje sistémico de sus componentes y dimensiones. Consideramos útil señalar las consecuencias positivas de una discusión conceptual de este tenor que integre dimensiones jurídicas para generar consensos mínimos, estructuras semejantes o compatibles a nivel bilateral o regional, en el

1 Varios países han emprendido reformas en el campo de las instituciones de Seguridad. Venezuela expidió la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación el 18 de diciembre de 2002. México publicó la nueva Ley de Seguridad Nacional en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005, Mientras que Argentina expidió en 2006 la reglamentación de la Ley de Seguridad Interior (N° 24.059) de 1992 mediante Decreto 727/2006. Actualmente, el Ecuador encara la reforma a la Ley de Seguridad Nacional expedida por la dictadura militar en agosto de 1979.

2 Oppenheimer comenta una encuesta de Zogby Internacional que muestra que un 87% de los formadores de opinión en América Latina tienen una imagen negativa de Bush. Aunque actualmente el 60% de los latinoamericanos conserva una imagen positiva de Estados Unidos, la cifra cayó del 71% en el año 2000, según la encuesta del Latinobarómetro. Por su parte, el informe de la encuesta 2006 del Latinobarómetro, publicada en 2008, señala que el promedio de la región sobre la aceptación del Presidente Bush es de 4.6/10.

marco de una posible cooperación dentro de una nueva “arquitectura” de seguridad.

### UN CONTEXTO CONFLICTIVO

Situaciones conflictivas, que van más allá de las tensiones diplomáticas, se han suscitado entre varios países latinoamericanos<sup>3</sup>. Para desactivar los recientes conflictos, la Organización de los Estados Americanos (OEA), que como se dijo antes ha quedado más lejana de los intereses de seguridad de los países de América del Sur, ha cedido un considerable liderazgo a entidades políticas subregionales más recientes, como la UNASUR que ha demostrado efectividad también para mediar en delicados problemas políticos internos, como es el caso de la crisis boliviana de octubre de 2008<sup>4</sup>.

En el trasfondo geopolítico y económico mundial se mueven nuevos y dinámicos ejes de poder de diverso signo, tal es el caso del re-

3 Cabe citar entre los de mayor gravedad el suscitado entre Ecuador y Colombia, cuando el 1 de marzo de 2008 las fuerzas colombianas bombardearon un campamento de las FARC, ubicado en el punto de Angostura, provincia de Sucumbíos, al noreste del territorio ecuatoriano. Este acontecimiento provocó la ruptura de relaciones diplomáticas. En general, diversas protestas ecuatorianas se generaron desde 2002, cuando se empezó a ejecutar el Plan Colombia y sus operaciones que desbordaron el suelo colombiano en persecución de los insurgentes, especialmente de las FARC, y se inició la destrucción de los plantíos de coca por medios químicos. Estos conflictos han sido similares a otros denunciados por los países colindantes al desbordar elementos del conflicto hacia las fronteras vecinas. Según ACNUR (2008), Ecuador registra la mayor cantidad de refugiados y desplazados por causa del conflicto colombiano. Sus datos indican que la cifra de colombianos que piden asilo en Ecuador se incrementó de sólo 413 solicitudes en 2000 a 4.275 en 2001 y a 6.270 en 2002. En total, hubo más de 16.000 colombianos que solicitaron asilo en Ecuador desde comienzos de 2002. En 2003, el gobierno ecuatoriano reconoció la condición de refugiado a 4.225 solicitantes de asilo. Según la misma fuente, desde enero de 2000 hasta diciembre de 2005, 36.665 personas solicitaron asilo en Ecuador, el cual fue concedido a 11.492 refugiados.

4 “El 15 de septiembre, mientras la prensa occidental estaba enfocada en la expulsión de los embajadores y el Departamento de Estado pronunciaba alegaciones sobre los vínculos entre las drogas y el terrorismo, una revolución sin bombas ni platillos se llevó a cabo en el infame Palacio de La Moneda de Chile. La Presidenta de ese país, Michelle Bachelet, presidenta Pro-tempore de la UNASUR, convocó una reunión de emergencia para discutir la situación en Bolivia con el Presidente Morales. Bachelet les dio a los presidentes visitantes una gira por el palacio gubernamental, señalándoles la sala donde el Presidente Salvador Allende tomó su propia vida con las palabras: “Tengo fe en Chile y su destino”. El Presidente Allende se suicidó mientras estaba siendo atacado por las tropas de Augusto Pinochet durante el golpe militar del 11 de septiembre de 1973. El mensaje de la gira estaba claro. En 1973, no había una organización de estados latinoamericanos dispuestos a apoyar a un presidente de izquierda, electo de forma legítima, enfrentando un intento de golpe de estado en su propio país. Ahora sí hay una” (Phillips, 2008).

surgimiento de Rusia como potencia energética y militar, y el papel de los gigantes económicos emergentes, China e India, con relaciones importantes en América Latina. En esta región, Brasil se proyecta con capacidad para aglutinar ejes de integración económica y estratégica, y quizás como un espacio de mediación entre las posiciones de América del Sur y de los Estados Unidos, percibido desde aquí como una potencia cada vez más lejana. Venezuela mantiene un alto perfil en la economía mundial al ser una potencia energética; pero también por su actitud cuestionadora de la política norteamericana, con la que ejerce una notable influencia sobre algunos gobiernos latinoamericanos. Han aparecido nuevos vínculos extracontinentales con la región, como Rusia, Francia y China, sobre todo en aspectos militares y de armamento. Francia ha aumentado su interés por la región reconociéndose como partícipe del espacio geopolítico latinoamericano en la Guyana francesa, colindante con Brasil y las Islas Martinica Guadalupe, y otras en el Caribe.

La opinión pública mundial se extiende a través de la tecnología de la información y el proceso de globalización amplía cada vez más no sólo los espacios geográficos y mentales sino también la percepción de los horizontes estratégicos. Esa situación ha favorecido la pérdida de la “inocencia” estratégica basada en las alianzas geopolíticas que se configuraron después de la Guerra Fría, donde los estados entonces existentes se alinearon más por el temor a las incertidumbres del orden mundial naciente que por convicciones profundas en sus intereses en ellos<sup>5</sup>. Las convergencias existentes, prácticamente desarticuladas, más que confianza, dejan traslucir suspicacias sobre la presencia de agendas ocultas, y desde esta perspectiva han sido examinadas iniciativas como las del libre comercio y la ayuda militar de

5 Nos referimos tanto al Bloque Occidental como al Soviético. Los estados pequeños participaron marginal y dependientemente en las alianzas. En Occidente se dio una clara división de funciones: mientras Estados Unidos se reservó la defensa militar frente a amenazas extracontinentales (sobre todo del comunismo), las Fuerzas Armadas de los países subordinados de la Alianza debían ocuparse de la seguridad interna. Estilos y estructuras militares de América Latina se acondicionaron al sistema norteamericano. La defensa, en general, quedó supeditada al sistema de defensa de los Estados Unidos, siendo relevante la presencia del Comando Sur en América Latina. La discusión sobre los temas de Seguridad y Defensa fue constreñida a los ámbitos castrenses y fuera del alcance de los estamentos civiles de la política y de la academia durante la etapa de consolidación de la alianza, hasta 1989 cuando termina la Guerra Fría. Entre las consecuencias negativas puede estar el debilitamiento de la capacidad de decisión de los estados en estos campos; también de los sistemas de seguridad nacional en sí mismos, convirtiéndose en sistemas precarios que engloban todo y militarizan en su totalidad el conjunto de precauciones del Estado sobre amenazas y desafíos a la seguridad interna y externa, incluyendo los sistemas de inteligencia.

los Estados Unidos para la lucha contra las drogas, sólo por enunciar las más inmediatas.

En cuanto a la seguridad interna, también la situación en América Latina presenta datos cada vez más preocupantes. Según el Informe del Banco Mundial, en 2002 la tasa de homicidios de América del Sur por 100.000 habitantes estaba ya en el orden de 25 hxcmh; la de Centroamérica, en 22 hxcmh y la del Caribe en 30 hxcmh; mientras que en Europa Central y Occidental estaba en 2 hxcmh y en América del Norte en 7 hxcmh (BID, 2007).

En la Cumbre sobre Seguridad Pública convocada por la OEA y realizada en México el 8 de octubre de 2008, se analizaron los resultados del Latinobarómetro 2008, concluyendo que los problemas de inseguridad es una de las “principales amenazas para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de la región”<sup>6</sup>. El problema es que en esta transición, los estados latinoamericanos no tienen las capacidades institucionales necesarias para hacer frente a tales problemas, a no ser recurriendo nuevamente al empleo de las fuerzas militares. Salvo en Argentina –país que más tempranamente diferenció entre la defensa y la seguridad interior al aprobar las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interna<sup>7</sup>, en los demás países no siempre las políticas y los mecanismos utilizados son consecuentes ni con las teorías ni con las lecciones del pasado<sup>8</sup>.

6 Los datos aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) demuestran que: el 38% de los latinoamericanos fue víctima de un delito en 2007, mientras que en 1995 esa cifra era del 29%. Hay en América Latina un policía por 650 a 700 habitantes, mientras que en Europa la proporción es de uno por cada 400. La inseguridad le cuesta a la región el 15% del PIB latinoamericano. El tráfico de drogas procesadas generan 320 mil millones de dólares al año. 900 toneladas de cocaína, con un valor de 60.000 millones de dólares, se elaboran en la subregión andina del continente, según cifras de la ONU (BID, 2007).

7 En referencia a las Leyes argentinas de Defensa Nacional de 1988 y de Seguridad Interior N° 24.059 expedida en 1992. La reglamentación de la Ley de Seguridad Interior fue expedida en 2006 por decreto 727/2006.

8 Frente al recrudescimiento del crimen organizado y el narcotráfico, las autoridades de México, Centroamérica en general, e inclusive Brasil, han recurrido al empleo de las fuerzas militares en la seguridad interna; las fuerzas armadas son utilizadas para la estabilización política en Venezuela. En Ecuador se acude a ellas para solucionar problemas de corrupción administrativa. Aquí la Armada está a cargo de la administración de actividades estatales en producción y comercialización de petróleo (Petro Ecuador); la fuerza terrestre en construcción ya reparación de carreteras. Los disturbios en las poblaciones de la Amazonía son controlados por los militares. Pero a diferencia del pasado, cuando el tema estaba tácitamente congelado en el ámbito militar, ahora se tiende a nombrar ministros civiles de defensa. La Asamblea Nacional Constituyente (noviembre 2007-agosto 2008) ha sido un espacio donde militares y policías han acudido con sus propuestas; y las mesas constituy-



En la cumbre mencionada se señaló que si bien la región cuenta con mecanismos como la Convención Interamericana contra la Fabricación Ilícita y Tráfico de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos (CIFTE), estos no son suficientes y se mantienen “serias dificultades” en materia técnica e institucional para enfrentar el problema de la delincuencia organizada. No existen mecanismos de discusión de políticas globales de seguridad pública. La sugerencia fue crear “un espacio permanente y acuerdos hemisféricos para identificar raíces profundas del fenómeno global y alcanzar consensos”, sobre todo en materia de reforma de las instituciones policíacas (La Nación, 2008).

Además de los grados de coherencia que puedan tener para cada uno de los países de la región los enfoques sobre Seguridad que se están elaborando, así como también el diseño de los instrumentos jurídicos, leyes y/o políticas de seguridad nacional en reemplazo de las preexistentes, concebidas por las estructuras militares durante y para los efectos de la Guerra Fría; puede generar preocupaciones la falta de acuerdos o concordancias doctrinarias, al afectar también a las posibilidades y mecanismos de cooperación en seguridad y defensa entre países vecinos o concurrentes en un mismo espacio geopolítico<sup>9</sup>.

### **HACIA UNA VISIÓN JURÍDICA Y SISTÉMICA DE LA SEGURIDAD. NUEVOS ENFOQUES**

En América Latina, por diversos factores pero especialmente por sus relaciones bilaterales con Estados Unidos –que en la última década ha estado centrada en las agendas que la potencia quería posicionar con el uso de la fuerza, en especial la lucha contra el terrorismo-, no se han desarrollado la dimensiones jurídicas necesarias para que los Estados puedan contar con un concepto superior de seguridad que se centre

---

entes han contado con sus propios insumos, de modo que, al contrario también del pasado, no han sido los militares quienes han “puesto los textos”. Pero cada política de seguridad en estos países tiene sus propias connotaciones y adjetivos particulares: Colombia ha denominado a su política como “Seguridad democrática”; Venezuela ha lanzado la Ley de Seguridad y Soberanía; en Ecuador se prepara la Ley de Seguridad Democrática y Soberana, donde los atributos se vinculan con mensajes de contenido determinado, en referencia a la forma de entender su posición en la región.

9 En este contexto, el bombardeo del ejército colombiano al campamento de las FARC en territorio ecuatoriano ocurrido el 1 de marzo de 2008 ha revelado de golpe no sólo la profundidad de los desencuentros entre gobiernos de la subregión andina, sino que ha sacado a la luz los problemas reales de seguridad y defensa que encara Ecuador en la zona fronteriza. A juicio de muchos, este suceso, además de descubrir la debilidad de los esquemas de defensa del país, permitió que afloran dudas sobre estructuras subyacentes a la vinculación de las fuerzas de defensa y seguridad ecuatorianas, que es preciso esclarecer. Resalta el peso de los antiguos esquemas, frente a la falta de referentes proporcionados por una política nacional propia.

en la persona y desde el cual organizar una estrategia integral para prevenir, gestionar y mitigar las situaciones de crisis y sus impactos en la sociedad. Esta perspectiva no sería sólo aplicable en el caso de las amenazas y riesgos no militares y complejos que son los más recurrentes en la actualidad, sino también en los conflictos armados. El tema de los derechos como eje del diseño de las estructuras y mecanismos para el manejo de la seguridad obliga a los gobernantes a tomar decisiones responsables, pues las causas de los derechos humanos no prescriben y han adquirido mayor solidez institucional.

Mientras que una perspectiva sistémica dotaría a las políticas, estructuras institucionales, mecanismos y dinámicas de la capacidad de entender no solo las relaciones recíprocas, sino también los límites entre defensa, seguridad interior, gestión de riesgos naturales y las otras dimensiones de la seguridad que resaltan de los procesos de globalización (seguridad ambiental, económica y otras), facilitando tanto la investigación de las causas como la gobernanza de las políticas y la cooperación internacional.

Algunos países europeos –Países Bajos, Alemania, Reino Unido, Francia– además de los Estados Unidos, han tendido a elaborar estrategias nacionales de seguridad con algunas de las características mencionadas para afrontar los nuevos riesgos de seguridad. “Los responsables de Defensa comenzaron a aligerar sus conceptos complejos de defensa nacional y abrirse a los aspectos más diplomáticos de la cooperación internacional como el control de armamento, el desarme o la asistencia internacional, mientras que los aspectos militares se reconducían a las misiones internacionales de apoyo a la paz. Los responsables de Interior se abrieron a la cooperación internacional y crearon nuevos foros de seguridad donde socializar su interdependencia en materia policial, aduanera, y de inteligencia. También han combinado ocasionalmente sus capacidades recurriendo a las fuerzas armadas y a los servicios de inteligencia para apoyar a las fuerzas policiales en los grandes acontecimientos deportivos, la protección de las cumbres internacionales o el control de tráfico ilícitos, mientras que fuerzas policiales han salido al extranjero a prestar asistencia o estabilidad”<sup>10</sup>.

Las ESN describen la visión de cada gobierno sobre los riesgos y amenazas que acechan a su sociedad y la forma en la que piensan proporcionar seguridad al Estado y a sus ciudadanos. Contienen, al menos,

---

10 En abril de 2007 apareció la estrategia de seguridad nacional holandesa: *Strategie nationale veiligheid*. En marzo de 2008 el Reino Unido publicó su primera estrategia de seguridad nacional: *The National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World*. Por último, Francia ha publicado ese mismo año su libro Blanco de *Défense et Sécurité Nationale* (Arteaga, 2008).

un concepto de seguridad nacional, una valoración de los problemas de seguridad que la afectan, los instrumentos con los que se cuenta y las medidas que se deben adoptar. Existen rasgos comunes en las nuevas ESN. Casi todas equilibran los componentes de las agendas de seguridad dando igual importancia a la defensa, la seguridad exterior y la protección civil, salvo Francia que persiste, por su tradición, en dar un peso mayor a la defensa. En todas, el concepto de Seguridad emerge como un concepto superior que desplaza a los otros (defensa, seguridad interior, protección civil) y señalan que el objeto de la seguridad es la protección de la persona. La protección ya no incluye sólo el catálogo de manifestaciones de los posibles riesgos, sino también de los fenómenos que los provocan o agravan (globalización, cambio climático, competición por energía, pobreza, gobernanza desigual o mala, riesgos demográficos). Asimismo, se amplía el espacio temporal de la actuación gubernamental (no sólo debe responder a los riesgos cuando se manifiestan –reacción– sino anticiparse a ellos y sus causas –prevención– y sobreponerse a sus efectos –recuperación–) (Arteaga, 2008).

Cualquier estrategia debe explicar cómo va a articular los recursos disponibles con los objetivos adoptados. Todos determinan que las políticas existentes deberán adaptarse a las orientaciones de la nueva *Estrategia General* en un proceso de ajuste de instrumentos, competencias y recursos estatales al nuevo concepto de Seguridad, que no es el concepto de Seguridad Nacional; este concepto se refiere a que el principio la responsabilidad que le compete al Estado y el objeto de las acciones de Seguridad tiene como referente a la persona y sus derechos. Hay un desplazamiento en cuanto al objeto desde el Estado hacia la persona (no sólo al ciudadano).

En América Latina el pasado cuenta y los cambios son más difíciles de procesar. En el contexto de la Guerra Fría, primó la idea genérica de la Seguridad como sinónimo de defensa estratégica del orden hegemónico occidental encabezado por los Estados Unidos. En los países del continente, llegó a confundirse o fusionarse la seguridad externa (defensa) y la seguridad interior (seguridad pública y orden público). Invariablemente, aunque en diversos grados, esa definición “militarizada de la seguridad”, otorgó a las fuerzas armadas –portadoras de la emblemática función de defender el patrimonio territorial de la nación– potestades ilimitadas para actuar en la política constituyendo gobiernos y dictaduras militares. El estrecho margen conceptual de la Seguridad había borrado un conjunto de diferencias importantes, no sólo semánticas sino políticas, considerándolas como sinónimos o como relaciones intrínsecas. El binomio desarrollo-seguridad constituyó la base ideológica para el desempeño de los gobiernos militares en América Latina en múltiples funciones.

Todavía se sostienen estas posiciones debido al arraigo de la cultura militarista en la sociedad, pero empieza a aceptarse que si bien el desarrollo favorece a la seguridad y la seguridad favorece el desarrollo, no significa ciertamente que el desarrollo tenga que ser manejado con criterios de seguridad. Pero en estos países, desde el fin de la Guerra Fría, se empezó a recibir las influencias de nuevos enfoques que venían de la academia europea, los cuales podríamos identificarlos como *tradicionalistas* y *críticos*. Para los *tradicionalistas* el concepto de Seguridad debe entenderse en relación al campo militar; y para los *ampliacionistas* y *críticos* “Seguridad es una condición relativa de protección, en la cual se es capaz de neutralizar amenazas identificables contra la existencia de alguien o de alguna cosa” (Buzan, et al, 1998). Según Barry Buzan (Sisco Marcano, Claudia y Oláguer Chacón, Maldonado 2004), esas amenazas no sólo corresponden a lo militar; también pueden ser problemas medio ambientales, económicos o sociales. Por lo tanto, Seguridad se define como “una condición de hallarse seguro ante amenazas, problemas, riesgos o desafíos, sobre los cuales únicamente tenemos la percepción de tales”<sup>11</sup>.

En términos generales, se puede pensar que la percepción sobre las amenazas, riesgos, desafíos o problemas más o menos inminentes, es una dimensión subjetiva. Sin embargo, debemos considerar medidas objetivas para materializar formas concretas y, si es necesario, permanentes, de manera tal que podamos enfrentar las eventualidades que ocurran o lleguen a ocurrir. ¿Quién o quiénes son los sujetos que arbitran esas medidas? Las percepciones de inseguridad son múltiples, lo que lleva al tema de quién establece las “agendas” y quién o quiénes arbitran medidas al respecto, aspecto que comporta diversos niveles de organización (Buzan, 1998). Según los *ampliacionistas* se supone que son las personas, los grupos sociales y la nación. Según los *tradicionalistas* son las fuerzas armadas. Estas expresiones, comparándolas con las nuevas estrategias de seguridad en proceso de definición en estos últimos cuatro años, pierden pertinencia, pues en una situación de extrema vulnerabilidad, como la que atraviesan las naciones en el mundo, se requiere de una voluntad política legitimada para convertir

11 Barry Buzan, del Instituto de Copenhague, es el teórico actual más acudido por los oficiales gubernamentales encargados de los diseños institucionales de la Seguridad en la Unión Europea. “Su trabajo se centra básicamente en: los estudios de seguridad desarrollados en la Escuela de Copenhague (Copenhagen Peace Research Institute [COPRI] y el desarrollo de una teoría del sistema internacional y el orden mundial”. “Su idea mejor conocida [de la Escuela] es la sociedad internacional, la cual existe como un tipo de vía media, una posición de enlace entre el realismo y el liberalismo” (Sisco Marcano, Claudia y Oláguer Chacón, Maldonado 2004). Los textos entrecorriados son de la mencionada autora.

una percepción en una verdadera agenda de seguridad y desencadenar las respuestas posibles. Más aún, para efectos de la Seguridad “las percepciones” tienen que ser establecidas lo más racional y objetivamente posible por sistemas de inteligencia e información que usan medios cada vez más sofisticados tecnológicamente, aunque el recurso humano sigue siendo fundamental. Estas percepciones pueden alcanzar mayor legitimidad si le logra transmitir a la sociedad el mensaje de que el objeto de la seguridad son las personas y no el propio Estado.

Una consecuencia no esperada de la inclusión de la “perspectiva civil” y “académica” en las discusiones sobre Seguridad ha sido la ampliación inusitada del concepto, hasta el punto de hacer difícil la tarea de señalar las responsabilidades específicas de los agentes estatales y no estatales en la conducción de las concernientes políticas. Tanto la Unión Europea como la OEA han considerado el carácter “multidimensional, transfronterizo y comprehensivo” de las amenazas, riesgos y desafíos a la Seguridad. Pero en el contexto europeo, con estados de derecho más avanzados, ha sido más fácil señalar, junto a las extensas agendas de amenazas, riesgos y desafíos a la seguridad, los correspondientes agentes responsables de proveerla. No ocurre esto en América Latina, donde los esfuerzos de la OEA, expresados en sus Conferencias de Seguridad, han convivido con mecanismos que presionan por mantener conceptos indiferenciados y ambigüedades.

Respecto a la OEA, Raúl Benítez Manaut<sup>12</sup>, en un análisis sobre la Conferencia realizada en México en el año 2003 –considerada em-

12 Benítez Manaut (2007) explica que en la Conferencia Especial sobre Seguridad, organizada por la OEA los días 27 y 28 de octubre de 2003 en México, “a más de las amenazas tradicionales” se enuncian un gran listado de amenazas, la mayoría de las cuales no corresponde enfrentar a las fuerzas armadas. Entre las principales “amenazas tradicionales” a la seguridad están:

- 1.- Defensa de la soberanía (territorio).
- 2.- Integración y comunicación del territorio.
- 3.- Seguridad colectiva en tres niveles: mundial, hemisférica, regional.
- 4.- Contrainsurgencia, como continuación de la estrategia contra el comunismo durante la Guerra Fría. Actualmente sólo sigue vigente en Colombia, y en menor medida en Perú.

Mientras que el listado de “Nuevas amenazas” incluye: 1) El terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos financieros y el tráfico ilícito de armas; 2) la pobreza extrema y la exclusión social; 3) los desastres naturales y los de origen humano, el VIH-SIDA; 4) la trata de personas; 5) los ataques a la seguridad cibernética; 6) el transporte de materiales peligrosos; y 7) la posesión de armas de destrucción masiva por terroristas. Por ello, las fuerzas armadas, en su acción cotidiana, asumen nuevas misiones que se agregan a las tradicionales. Lo hacen en concordancia directa con el USA Comando Sur, sin que las decisiones de este tipo tengan necesariamente la aquiescencia de las autoridades civiles de los respectivos países.

blemática en su género-, advierte sobre la inusitada extensión de las agendas de seguridad y las confusiones al agregar “nuevas misiones” a las tradicionales de las fuerzas armadas “en concordancia directa con el USA Comando Sur, sin que las decisiones de este tipo pasen necesariamente por las autoridades civiles de los respectivos países”<sup>13</sup>.

Estos mecanismos refuerzan constantemente los planteamientos tradicionales propios de la Guerra Fría, y las estructuras militares se resisten a dejar en manos de los responsables políticos civiles el manejo de vastos espacios no militares de la seguridad –como la defensa civil y la seguridad pública-. Antes, los militares aceptaban tácitamente que la “verdadera” seguridad, fundamentalmente militar, del hemisferio estaba a cargo de los Estados Unidos. En América Latina, los conceptos indiferenciados de seguridad, que no pongan a la defensa en el debido lugar que le corresponde, conducen fatalmente a la remilitarización de la sociedad y la desprofesionalización de las FF.AA., dado que si la Seguridad es todo, la seguridad, en definitiva, no es nada; y cuando se escucha la palabra “seguridad”, en América Latina se entiende automáticamente que es una tarea de los militares. Entonces, esta cuestión de los conceptos de seguridad se transforma en un mecanismo para que las FF.AA. ejerzan el gobierno real del país” (Ugarte, citado por García, 2007).

### **LA INCLUSIÓN DE LAS DIMENSIONES JURÍDICAS EN LOS CONCEPTOS DE LA SEGURIDAD, BAJO PARÁMETROS DE LA SEGURIDAD HUMANA**

Las propuestas recientes, algunas de las cuales hemos mencionado, se basan en la idea de que efectivamente sólo los estados soberanos tienen la capacidad y legitimidad para señalar las agendas de seguridad, y la organización pertinente de los recursos nacionales para obtenerla. El orden internacional es un sistema de Estados, de modo que cualquier arquitectura de cooperación en seguridad implica aspectos jurídicos básicos. En los estudios de seguridad, han estado ausentes las dimen-

13 Observadores de la Conferencia reciente de Ministros de Defensa, realizada en Canadá, advierten que decae el interés de los países latinoamericanos en este foro. Así lo explica Fabián Calle en la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de América: “La crisis de un mecanismo hemisférico”: “Para empezar, bastaría citar la inasistencia a dicha Conferencia de los ministros de Defensa de Brasil, Venezuela y al menos un par de países más de Sudamérica” [...] “La inexistencia de objeciones sustanciales, así como la unanimidad final sin enmiendas lograda en Banff, ponen en evidencia el interés de todas las partes de no escalar o dramatizar estas divergencias, y luego cada uno operar en el ámbito bilateral, subregional y regional como le convenga y llegado el caso actuando en contra de muchos de los principios *formales* acordados en el ámbito hemisférico. (Calle, 2008).

siones jurídicas que han sido introducidas más recientemente (Barry Buzan, 1998) con el concepto de Seguridad Humana, propuesto por Amartya Sen y recogida por Koffi Annan en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1996. El concepto de “Seguridad Humana” ha reemplazado, en la Posguerra Fría, al de Seguridad Nacional, para todos los efectos de la arquitectura jurídica del sistema internacional basado en el derecho. (Foro Mundial Barcelona, 2004).

Diversos países como Canadá, Japón, Sudáfrica (también Ecuador, recientemente en la Constitución actual de 1998), lo han asumido como concepto central de sus Constituciones. Su importancia fue relevada en el Foro Mundial de Barcelona 2004 como herramienta para un desarrollo mundial sin violencia y para la convivencia pacífica de las naciones y los pueblos. El concepto de Seguridad Humana está asociado con la protección de las condiciones básicas para el desarrollo y disfrute de los derechos de las personas sin distinción de género, raza o cultura. Refiere a un conjunto de obligaciones jurídicas que pueden ser posibles, justamente, porque requiere de una voluntad política, porque es un objetivo político.

Frente a la necesidad de establecer nuevos parámetros de organización y operatividad de los sistemas de Seguridad que respondan a los criterios de la Seguridad Humana, podría ayudar el ejercicio de pensar en la Seguridad como un sistema complejo, donde la reducción de la complejidad pasaría necesariamente por la consideración de sus dimensiones internas como subsistemas específicos y a la vez interrelacionados. Este ejercicio puede facilitar también el reconocimiento de la naturaleza jurídica de cada ámbito de la Seguridad, con el consecuente señalamiento de las misiones civiles, policiales, militares y otros actores dentro de ella. También la formulación de las doctrinas de empleo de las fuerzas, aumentando la interoperatividad e interrelaciones entre las instituciones estatales que las contienen, pero sin disminuir las diferencias entre ellas. A nivel interestatal se podrían potenciar los esfuerzos y convergencias para efectos de una mayor cooperación binacional o regional si se llegan a establecer consensos mínimos y equivalentes sobre los conceptos y estructuras<sup>14</sup>.

Este ejercicio no deja de tener connotaciones políticas para los Estados y para el reconocimiento de su independencia y soberanía en el plano de su participación en arreglos o sistemas de seguridad, ya

14 No se quiere decir con esto, que se podría utilizar indiscriminadamente a las fuerzas militares para misiones de seguridad interior, o algo por el estilo. Los decisores políticos siempre tendrían que pensar en que hacerlo llevaría a la posibilidad cierta de vulnerar los derechos de las personas al poner frente a ellas una fuerza sobredimensionada.

sean bilaterales o multilaterales. Tomemos en cuenta que si examinamos solamente los resultados de las últimas Conferencias de ministros de defensa de las Américas (2002, 2004, 2006 y 2008 –el último en Canadá–) encontraremos que frente a las presiones de los Estados Unidos –con influencias en América Central, el Caribe, Colombia y Perú– por disminuir las diferencias entre seguridad interior y defensa, priorizar el marco hemisférico de Seguridad y ampliar las misiones militares, la mayoría de los sudamericanos se inclinan, por lo contrario, es decir, por marcar las preferencias según los arreglos regionales como el Consejo de Defensa Sudamericano.

### CATEGORÍAS Y NIVELES EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD

En esto, como en otros aspectos de la seguridad internacional, establecer equilibrios y mecanismos de cooperación –no de subordinación– puede resultar un desafío importante. Integrar las dimensiones jurídicas ayudaría a delimitar los espacios o ámbitos de la seguridad también como campos jurídicos especializados, incluir dentro de sus jurisdicciones a las instituciones de justicia correspondientes (en los ámbitos nacional, regional y mundial) y a actuar en concordancia. Dentro de esta concepción, partimos del supuesto de que el Estado es el sujeto securitizador por excelencia, pues le cabe la responsabilidad jurídica de representar a la nación, de rendir cuentas en el marco del sistema internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y de organizar los recursos institucionales que aseguren la gobernanza de la Seguridad. Tomamos en cuenta, también, algunas dimensiones expuestas más arriba acerca de las tendencias actuales de definir Estrategias Nacionales de Seguridad basadas en complejos consensos nacionales; esto es, en límites aceptables de legitimidad social, en cuanto políticas públicas y como base de arreglos regionales o subregionales que puedan generarse en esta materia<sup>15</sup>.

Con fines de facilitar el diseño de la arquitectura institucional –en el marco nacional– se podrían hacer distinciones conceptuales como las siguientes:

- a. El *concepto inclusivo de Seguridad*, el cual remite a los principios doctrinarios que orientan la actividad y el soporte institucional en los derechos de las personas. Las medidas y el uso de recursos se

15 Estas reflexiones difieren de la metodología expuesta por Barry Buzan en los estudios señalados acerca de los complejos y las unidades de Seguridad y de la imposibilidad de que regiones como América Latina pudieran conformar “complejos de seguridad”. Al contrario, la realidad nos muestra que esto es posible, o por lo menos está dentro de las potencialidades de la región.

orientarán igualmente dentro de una visión de convivencia en el marco de *los derechos con otros Estados y sociedades*<sup>16</sup>.

- b. Las dimensiones de la Seguridad –conceptos y sistemas– que implican el manejo del principio de *precaución*, y remiten a procesos de toma de decisiones, admitiendo la posibilidad de riesgos y las consecuencias potenciales de la inacción. En este campo, se podrían manejar las *seguridades* que tienen que ver con las políticas públicas y que no requieren, para su conjugación, el uso directo de las fuerzas del Estado, por ejemplo: la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria y “la seguridad económica”, tan importante actualmente, dada la crisis mundial.
- c. La Seguridad que implica la responsabilidad del Estado en el manejo del monopolio de la violencia legítima, y que refiere a los ámbitos –conceptos y sistemas– de la Defensa y de la Seguridad Interior, pero con las debidas distinciones y reconocimiento de límites entre ellos. No solamente se trata de distinguir entre las *amenazas externas* al Estado y las *amenazas internas* –porque problemáticas como el crimen organizado internacional han hecho obsoleto este concepto territorial– sino la naturaleza jurídica de los sujetos que las producen, por una parte, y que las padecen, por otra. Frente a fuerzas armadas estatales o sujetos armados y organizados no estatales que afectan el territorio y los recursos de la nación, cabe un esfuerzo nacional de defensa con la actuación de las fuerzas militares. Frente a la delincuencia que afecta la vida y los recursos de las personas, cabe un esfuerzo nacional de policía. Frente al crimen organizado internacional cabría un esfuerzo combinado de fuerzas dentro de marcos jurídicos bien

16 “El presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, presentó el 17 de julio de 2008 un nuevo Libro Blanco de amplio alcance sobre la defensa”. “Tal y como ya se ha dicho, el Libro Blanco concede prioridad al conocimiento y la anticipación, extrayendo la conclusión, lógicamente, de que un mundo más imprevisible requiere una mayor inversión en los servicios de inteligencia”. “En principio, un nuevo Consejo Nacional de Inteligencia (*Conseil National du Renseignement*), dirigido por el propio presidente, garantizará una mejor coordinación entre los diferentes servicios. También se ha creado el nuevo cargo de Coordinador Nacional de Inteligencia (*Coordonnateur National du Renseignement*)”. Entre los cambios anunciados en junio de 2008 se encuentran los siguientes: 1) la adopción de un concepto amplio de “seguridad nacional” que englobe tanto la defensa frente a amenazas externas, como la gestión de la seguridad interior; 2) la reducción del número global de efectivos de defensa; 3) el incremento de los presupuestos para el equipamiento, con el fin de garantizar la cohesión de las fuerzas; 4) la intensificación de los servicios de inteligencia a efectos de estar mejor preparados ante sorpresas estratégicas; 5) el aumento del peso del Parlamento francés; y 6) el reconocimiento de que la reintegración plena en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) podría contribuir de manera indirecta al desarrollo de la Política de Seguridad y Defensa Europea (PSDE)” (Tertrais, 2008).

diferenciados sobre el uso de las fuerzas. Pero las problemáticas de seguridad son muy complejas, lo que exige a los decisores políticos extremar las precauciones.

En efecto, no menos externas y mucho más transnacionales, resultan las amenazas que provienen del crimen organizado de todo tipo. Pero sus articulaciones, que pueden ser tanto internas (al estar fincadas en la corrupción pública, en oportunidades que se generan *in situ*) como externas (en los tráfico transnacionales que utilizan –sistemas financieros, sistemas comerciales–) como el vías narcotráfico internacional. Los medios más idóneos para combatirlos serían las policías, por su capacidad y además habilitación jurídica para actuar bajo las órdenes de fiscales y jueces en espacios ciudadanos, comunidades y poblaciones, donde la actuación –que no sea de apoyo– de la fuerza armada puede ser arbitraria. Las instituciones de inteligencia tendrán en adelante un papel esencial. Hablar de Seguridad y específicamente de inteligencia lleva a pensar en la necesidad de arreglos interestatales e intergeneracionales que rebasan los límites geográficos de los estados.

En la ley de defensa argentina se incluye un concepto que bien podría ser tomado en cuenta por los países: entender a la “Defensa Nacional como la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación, para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo de las fuerzas armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones armadas externas”. Es decir, que el hecho para el que se prepara y frente al cual actúa la Defensa Nacional, es la agresión armada protagonizada por las fuerzas armadas de países extranjeros o actores armados no estatales.

Mientras que la Ley de Seguridad Interior de este mismo país se define como “una situación en la que se considera protegida la libertad, la vida, el patrimonio de las personas, sus derechos y garantías, así como la plena vigencia de las instituciones democráticas”, el delito organizado transnacional constituye un objeto de la seguridad interior, incluyendo la cooperación subregional, regional e internacional para la lucha contra el delito. La complejidad de este ámbito (y/o subsistema de Seguridad) debe llevar a distinguir lo que se considera como Seguridad Pública (que tiene que ver con la seguridad de las personas, sus bienes y derechos) de aquello que se considera como orden público (seguridad de las instituciones públicas y manejo de crisis de conmoción interna).

- d. Las dimensiones (conceptos y sistemas) de protección civil, cuyo objetivo es mitigar los daños sufridos por las personas y las comunidades frente a catástrofes y situaciones contingentes, encaminando los esfuerzos a reconstruir las condiciones de vida y

funcionamiento de las comunidades, requiriendo además la acción proactiva y solidaria de la sociedad civil en conjunto y con políticas públicas de manejo de riesgos.

## CONCLUSIONES

En esta ponencia hemos explorado la posibilidad de tratar el tema de la seguridad desde una perspectiva que rebasa el ámbito de las relaciones internacionales (en donde se han inscrito la mayor parte de los análisis sobre el tema) y lo acerca a una mirada más interdisciplinaria, donde la sociología, la ciencia política y el derecho tienen un papel importante, tanto en los análisis de las situaciones como en la determinación de los diseños institucionales. Tratamos de fundamentar este argumento en la observación de que los fenómenos provocados por la globalización y por la situación que podemos denominar como “post Irak”, han redefinido los anteriores marcos de relaciones y alianzas interestatales que permitían con más propiedad las referencias a los “complejos de seguridad” y a los “actores securitizantes” mencionados por los estudios encabezados por Barry Buzan y las discusiones entre *tradicionalistas, críticos y ampliacionistas* que hemos mencionado. Estos mismos teóricos –que han aportado las ideas más interesantes en la última década– advierten sobre los problemas que pueden devenir de las connotaciones más subjetivas de la securitización, donde los “discursos securitizantes” tuvieron una eficacia y relevancia especial, como fue el caso del “discurso” de la administración Bush, que pudo llevar a sus aliados y ciudadanos norteamericanos a apoyar las acciones bélicas emprendidas en Irak.

Siendo así, sólo queremos señalar que los estados y sus sociedades adquieren en la coyuntura actual un nuevo significado en la definición de las agendas de seguridad y en la articulación de las medidas y políticas concomitantes. En cuanto a América Latina, hemos señalado que es evidente el distanciamiento de los estados de la región frente a las situaciones donde las agendas (sobre todo en defensa) eran determinadas por los Estados Unidos a través del Comando Sur y/o por “instancias de mediación” como la OEA señaladas por Buzan. Estos países estarían en busca de otro tipo de arreglos regionales o subregionales, temas que por cierto merecen un seguimiento y estudio sostenidos y sobre la marcha.

Hemos tomado nota, igualmente, de que algunos de los más importantes desafíos que se plantean a los diseñadores de estructuras institucionales tienen que ver con las conexiones institucionales y/o jurídicas entre los ámbitos, o subsistemas de seguridad (en el sentido que aquí se les ha dado): los retos en el diseño y puesta en práctica de sistemas y mecanismos institucionales que permita el uso múltiple de

recursos, la interoperatividad de las fuerzas y, sobre todo, los controles jurídicos (de derechos humanos), especialmente en condiciones de estados de emergencia, y los institucionales, como los controles parlamentarios y ciudadanos.

Sin duda que una aproximación tan esquemática e inicial como ésta debe servir solamente como un punto de partida para una reflexión teórica más amplia. Ésta, muy bien puede agotarse si no es acompañada de recursos de investigaciones más puntuales sobre problemas y situaciones concretos que se desprenden del tema Seguridad.

## BIBLIOGRAFIA

- Arteaga, Félix 2008 “Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional española” en Real Instituto Elcano ARI N° 112 (Madrid) 22 de septiembre. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI112-2008](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI112-2008).
- ACNUR 2008 *El ACNUR en el Ecuador, Estadísticas*. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4187.pdf>;
- ACNUR, ONU. 2003 – 2006 Informes [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=1337,2003](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=1337,2003); [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=7928,2006](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7928,2006).
- BID, 2007 *Seguridad y Convivencia Ciudadana; experiencias y enfoque del BID en la región*. <http://scm.oas.org/pdfs/2008>, Junio del 2007.
- La Nación 2008 (Santiago) Comentario del Informe BID “Seguridad y Convivencia ciudadana...” [http://www.lanacion.cl/prontus\\_noticias\\_v2/site/artic/20081007/pags/20081007202005.html](http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20081007/pags/20081007202005.html).
- Benítez Manaut, Raúl 2007 “Los cambios en el mundo y en el Hemisferio en los conceptos de Seguridad”. Ponencia presentada en la V Semana Iberoamericana de defensa y seguridad. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED. (MADRID) en octubre de 2007.
- Buzan, Barry Et al 1998: *Security: A new framework for analysis*. Boulder, London, Lynne Rienner Publishers 1998.
- Centro Argentino de Estudios Internacionales CAEI 2007 Observatorio del Ecuador. N° 1, primavera Sur <http://www.caei.com.ar/observatorios/ecuador/>
- Calle, Fabián 2008 Informe “VIII Conferencia de Ministros de Defensa de América”. Nueva Mayoría (Buenos Aires) 16 de septiembre. [www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=886&Itemid=38](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=886&Itemid=38).
- Foro Mundial Barcelona 2004 “Seguridad: Diálogo de referencia; Hacia un mundo sin violencia Ideas Fuerza, Seguridad Humana” <http://www.barcelona2004.org/esp/forum2004.htm>.

- García Gallegos, Bertha 2007 “La Comisión Parlamentaria de Defensa; el caso de Ecuador”. Ponencia Seminario Parlamento y defensa en América Latina: la conducción política de la seguridad y la defensa en la Región Andina (Bogotá: RESDAL– Universidad Nacional de Colombia), Agosto 27 y 28 de 2007.
- García Gallegos, Bertha 2008 “Informe analítico del sector Seguridad Nacional en el Ecuador”. *Documento para Grupo de Trabajo independiente para la Asamblea Nacional Constituyente*. Quito, Noviembre de 2007.
- Oppenheimer, Andrés 2003 “La imagen del Tío Sam” en *Miami Herald* (Miami) 10 de noviembre. [http://www.miami.com/mlde/nuevo/news/columnists/andres\\_oppenheimer/7217346.htm](http://www.miami.com/mlde/nuevo/news/columnists/andres_oppenheimer/7217346.htm)Monday.
- Phillips, Tony 2008 “La crisis boliviana, la OEA y UNASUR” en *Programa de las Américas Papel de discusión* (Washington, DC: Center for International Policy) 13 de octubre. Version original: *The Bolivian Crisis, the OAS, and UNASUR* <http://www.ircamericas.org/esp/5585>.
- Sisco Marcano, Claudia y Oláguer Chacón Maldonado 2004 “Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad” en *Revista Venezolana de Ciencia Política* N° 25 /enero-junio.
- Tertrais, Bruno 2008 “El Libro Blanco francés sobre la defensa y la seguridad nacional: hacia unas Fuerzas Armadas más fuertes y eficaces” en *Real Instituto Elcano ARI* N° 89 (traducido del inglés) (Madrid) 22 de septiembre.

#### TEXTOS LEGALES

- Argentina: Reglamentación de la Ley de Seguridad Interior /2006.
- México: Ley de Seguridad Nacional, 2005.
- Venezuela: Ley Orgánica de Seguridad Nacional de la Nación, 2002.
- Ugarte, José Manuel 2004 *Los conceptos jurídicos y políticos de la Seguridad y la Defensa* (Buenos Aires, Plus Ultra ed.)
- Ugarte, José Manuel 2007 *Notas Correspondencia personal*. Enero.

**JOSÉ ALFREDO ZAVALA BETANCOURT\***

## **LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO**

### **ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL IMPACTO LIMITADO Y LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGANIZADA EN EL CAMPO DE LA INSEGURIDAD**

#### **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo aborda el problema de los límites de la participación ciudadana en el campo de la seguridad pública en México.

La idea de Jürgen Habermas, de que la sociedad civil se limita a una influencia difusa en la esfera pública, es problematizada mediante las observaciones que al respecto han desarrollado algunos es-

\* Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad Veracruzana, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I de México, Becario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para Estancia Postdoctoral en el *Groupe de Recherche en Sciences Sociales sur L'Amérique Latine* de la UPMF en Grenoble; miembro del Grupo de Investigación “Seguridad y Democracia” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales con sede en Bogotá, Colombia, y participante del proyecto Diagnóstico de la Calidad de la Democracia en Veracruz México de la Universidad Veracruzana. Ha publicado los libros *La militarización de la seguridad pública en México* (2005), BUAP; *La seguridad pública y la participación ciudadana en Veracruz* (2006), UV; *La seguridad pública local en Ciudad Juárez. Inseguridad, delincuencia, seguridad pública y participación ciudadana*, UACJ (2007). *La Comisión estatal de los derechos humanos en Veracruz* (2007), Cuadernos de la sociedad civil CIESAS-UV. La última de sus publicaciones fue *La reforma policiaca en México, La Palabra y el Hombre*, Universidad Veracruzana, (2007). Correo electrónico: zavaleta-betancourt@gmail.com.

pecialistas acerca de las posibilidades reales de participación de los ciudadanos en el diseño e implantación de políticas públicas<sup>1</sup>.

Para algunos autores, la participación en este campo es rara, delicada y compleja, debido a que es escasa, requiere de capacitación técnica y generalmente es rechazada por los policías, los jueces y los trabajadores sociales, bajo argumento de que en realidad los ciudadanos no saben qué hacer. Estas ideas son presentadas en ocasiones como una evidencia de que la participación ciudadana duradera es un mito (Roché, 2004).

Sebastián Roché pregunta “¿Cuál es el lugar concreto de la población en la nueva organización institucional de la seguridad [...] En

1 La sociedad civil es un *espacio de interacción* desde el cual los actores colectivos ejercen influencia sobre el mercado y el estado (Habermas; Arato y Cohen). A pesar del aire de familia entre la perspectiva de Jürgen Habermas y la reconstrucción del concepto realizada por Andrew Arato y Jean Cohen, existen entre estas observaciones teóricas algunas diferencias de énfasis.

Ambas perspectivas asumen la influencia como la *función* básica de la sociedad civil, no obstante, la idea de sociedad civil de Arato y Cohen incluye “la intimidad” y hace énfasis en los movimientos sociales; mientras que la perspectiva de Habermas habla de una trama de asociaciones, organizaciones y movimientos autónomos del mercado y el estado.

Cohen y Arato insisten en una especificación del concepto mediante una estrategia de diferenciación. Para ellos, la sociedad civil no debe ser entendida como opuesta a los partidos y al estado; por lo contrario, Habermas insiste en la diferenciación social de la sociedad civil respecto de lo económico y lo político, por eso dice que se trata de “una trama no estatal y no económica”.

En la perspectiva de Arato y Cohen se reconoce tanto el carácter *difuso e ineficaz* de la influencia que la sociedad civil ejerce sobre la economía y el mercado, como la diferencia de las reglas de éxito de ésta y los partidos políticos. En la óptica de Habermas se reconocen las *influencias publicísticas* de la sociedad civil sobre el sistema político.

Aunque Arato y Cohen sostienen la necesidad de una perspectiva dual de la sociedad para la reconstrucción de la sociedad civil, no hablan del sistema político y, por lo contrario, prefieren referirse a éste como “sociedad política” en el sentido gramsciano. Por su parte, Habermas, quien tomó de Luhmann la idea de un componente sistémico de la sociedad, tampoco comparte la idea de los sistemas autopoieticos.

Respecto de esa idea es conveniente interrogarnos acerca de los enunciados “inevitablemente difuso e ineficaz” y “trama asociativa no-estatal y no-económica”. Estos enunciados han sido compartidos sin reflexión. Particularmente, el adjetivo “inevitablemente” y las aclaraciones “no-estatal y no-económica” limitan el potencial heurístico y político del concepto de la sociedad civil.

En tales circunstancias, la sociedad civil es clausurada sin atención a las contingencias de su configuración, mucho menos a la complejidad de sus relaciones con el mercado y el estado. El acotamiento de su acción a la influencia externa al sistema, convalida la metáfora luhmanniana, la cual representa a los movimientos de protesta como “*perros guardianes* [que] sólo tienen posibilidad de ladrar y morder” (Luhmann, 1992: 191)

esta gobernanza de la seguridad ¿puede tener otro lugar que la retórica?”. La respuesta es que la participación es problemática porque los funcionarios la consideran imprescindible, pero los profesionales la rechazan con la idea de que la seguridad es una cosa seria para dejársela a los ciudadanos.

Esta discusión incumbe al conjunto de las modalidades de participación de la sociedad civil, pero particularmente, interesa a la participación que se desarrolla en el campo de la seguridad pública.

Respecto de lo anterior, es importante interrogarse acerca de si lo que acontece en Europa aplica para la civilidad latinoamericana, es decir, ¿los procesos de individuación y privatismo europeos descritos en la literatura sociológica actual tienen los mismos atributos que estos mismos procesos en las sociedades latinoamericanas y, particularmente, en México?

La relevancia de esta problemática radica en que las policías mexicanas, fuertemente centralizadas, rechazan toda forma de participación ciudadana no subordinada. Las instituciones de seguridad pública son demasiado generales para situarse en las particularidades de los estados y los municipios. Éstos últimos son los responsables principales de las políticas de seguridad pública y de la relación directa con los ciudadanos, pero sus policías experimentan –pese a la alta inversión realizada durante el proceso de reforma– una des-institucionalización laboral, tecnológica y operativa creciente, la cual reproduce la inseguridad por baja eficiencia y la desconfianza civil en las instituciones policiacas por la violencia policiaca y militar ilegítima.

En tales circunstancias, los abusos policiacos y militares se han naturalizado como costos de la reforma sin que haya un mecanismo que los obligue a la transparencia del uso de sus recursos y a la rendición de cuentas.

## LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA EN LA REFORMA POLICIACA Y JUDICIAL

### LA REFORMA POLICIACA Y JUDICIAL

En el campo de la seguridad pública en México participan diversos agentes institucionales y civiles.

El segmento institucional del campo está compuesto por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la Policía Federal Preventiva (PFP), los cuerpos de Fuerzas Especiales (FAE), el Ejército utilizado en el combate al narcotráfico y las policías estatales y municipales.

La creación del SNSP en 1995 antecedió a otros cambios organizacionales que no han consolidado el proyecto de coordinación na-



cional policiaca, tales como la creación de la Policía Federal Preventiva en 1999, la Secretaría de Seguridad Pública en 2000, la Agencia Federal de Investigaciones en 2001 y el Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federales en 2007.

En México hay 135.132 policías municipales, 40%; 153.789 preventivos estatales, 45%; 27.602 judiciales o ministeriales, 8.2%; preventivos federales 15.261, 4.5% y 6.289 agentes federales de Investigación, 1.8%.

En contraparte, el segmento civil del campo se conforma por un conjunto de redes heterogéneas y dispersas de organizaciones civiles, académicos universitarios y consultorías en materia de seguridad pública.

La policía mexicana es una institución tradicional, cerrada y opaca, como así también violenta, discrecional y corrupta. La reforma de ésta no fue durante el largo ciclo post-revolucionario una prioridad para las élites políticas hasta el levantamiento zapatista, la violencia política y el incremento de la delincuencia en los años noventa.

El debate sobre la reforma estatal de 1990, focalizado en el libre comercio y la reforma electoral, no la tematizó, a pesar de que era evidente la descomposición de las instituciones policiacas, su participación en la desaparición de opositores políticos y sus vínculos crecientes con el tráfico de drogas.

Desde 1994, se inició en México una reforma de la policía que no ha logrado mayor eficacia ni mayor legitimidad. Hoy, en el debate público de nuestro país, se habla de una trampa estructural de la reforma y del bloqueo de ésta (Bergman, 2007).

La reforma policiaca y judicial en marcha es un esfuerzo institucional muy significativo, que si bien asume el problema mediante una perspectiva sistémica, se encuentra bloqueada por los gobernadores, los presidentes municipales y algunos policías que la resisten por sus vínculos con el narcotráfico (Zavaleta, 2007).

Uno de los elementos claves de la reforma policiaca y judicial ha sido la centralización de las policías en el SNSP, las atribuciones mayores a los policías en el combate de la delincuencia organizada y el uso del Ejército en el combate al narcotráfico.

Con respecto a lo anterior, la iniciativa Mérida ha sido el mayor proyecto bilateral del gobierno mexicano con el gobierno estadounidense para enfrentar el problema de la inseguridad y el tráfico de drogas en una perspectiva glocal y regional. Es el principal mecanismo de integración militar y policiaca entre México y Estados Unidos y se planteó por vez primera de manera pública en la presentación de esta Iniciativa, al principio llamada Plan México (Rico, 2007).

La integración policiaca regional supone un modelo policial similar; aunque las élites mexicanas la han reducido a la dimensión tecno-

lógica y organizacional, sin tomar en cuenta los aspectos de transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, en cuanto a los agentes en el campo, la participación de los agentes institucionales tiene bases normativas y la participación de los agentes civiles recupera la tradición del activismo de las organizaciones no gubernamentales de defensoría de derechos humanos.

La Ley del SNSP establece que los gobiernos, federales, estatales y municipales deberán impulsar la participación ciudadana a través de los consejos de seguridad pública. La participación ciudadana es un discurso muy utilizado en las dinámicas de los consejos de seguridad pública de los distintos niveles de gobierno, aunque se reduce a la invitación selectiva de representantes corporativos. La idea que las élites políticas tienen de la sociedad civil, entendida como sociedad a secas, muestra los límites de comprensión de la problemática y la auto-referencia del sistema policiaco. La policía en México ha percibido a las instituciones oficiales y a las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos como enemigas, y a la sociedad como una amenaza latente.

En tales circunstancias, la participación civil institucionalizada es corporativa y limitada. La centralización del diseño e implantación de la política de seguridad pública ha determinado que la incorporación de los actores sociales a la agenda de las instituciones policiacas sea realizada bajo control institucional y para la legitimación de ésta.

En tal sentido, la participación selectiva de algunos ciudadanos en el segmento institucional del campo es una extensión de la vieja cultura populista que redujo durante todo el ciclo post-revolucionario la participación ciudadana a un mecanismo de legitimación.

La participación de los agentes civiles no había identificado, sino hasta los años recientes, que el problema de la inseguridad implicaba la discusión del problema del monopolio de la violencia física en la sociedad mexicana. La mayor parte de la agenda de las organizaciones civiles estuvo orientada durante los años ochenta y noventa a la extensión de las políticas sociales o a la problemática de género. La agenda tematizó la sociedad civil y el asociacionismo para después anclarse –hasta ahora– en la rendición de cuentas, terreno en el cual han logrado cierta influencia en el debate legislativo acerca de las leyes de transparencia recientemente aprobadas en el país.

Un segmento pequeño de organizaciones civiles ha reivindicado desde los años setenta la defensa de los derechos civiles y humanos, aun antes de la institucionalización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 1991, y siempre en una lucha constante contra ésta.

La lucha por el poder moral de la denuncia pública de la violencia ilegítima y los abusos de poder ha llevado a que las policías

y la Procuraduría de Justicia hayan creado sus propios departamentos de derechos humanos, a que las comisiones institucionales del gobierno federal y los gobiernos estatales hayan sido utilizadas para legitimar la reforma policiaca y judicial, y que las organizaciones no gubernamentales denuncien ambas como un simulacro de defensa que tiene problemas de origen porque fueron creadas con atribuciones limitadas que les impiden encargarse de los abusos policiacos, militares y políticos, a pesar de la enorme inversión en ellas (Artz, 2005).

### **LA SOCIEDAD CIVIL EMERGENTE, EL DÉFICIT DE PARTICIPACIÓN Y LA INCIVILIDAD**

La mayor parte de los social-civilistas mexicanos coinciden en que la emergente sociedad civil mexicana es débil, pero que las redes de organizaciones civiles han sido fundamentales para atemperar el impacto de políticas públicas neoliberales (1982-2008).

El discurso de la sociedad civil ha tenido una fuerte aceptación, aunque en sentido estricto ha sido utilizado de diversas formas por diferentes actores. Es posible hablar de los usos de la teoría sociedad civil y, particularmente, del uso más frecuente que consiste en utilizar la idea de la sociedad civil como una metáfora de pueblo.

En México, el discurso social-civilista fue introducido por los estudiantes de Jean Cohen y Arato, por la Fundación Ford y el Banco Mundial (Arato y Cohen, 2000).

La estrategia utilizada por estos académicos fue la divulgación desde las instituciones universitarias de la capital del país y las ciudades medias, mediante seminarios y proyectos de investigación financiados por fundaciones y orientados a la idea de un uso riguroso del concepto y a la defensa de la autonomía de la sociedad civil frente al mercado y el estado.

En realidad, la reflexión teórica no problematizó de forma profunda el carácter polisémico del concepto, ni las diferencias entre las concepciones europea y estadounidense respecto del uso latinoamericano de la sociedad civil (Zavaleta, 2003).

La sociedad civil no ha sido hasta ahora un espacio para reflexión de la incivildad de los ciudadanos y los ciudadanos mexicanos. En sentido estricto, no existen muchas organizaciones no gubernamentales que se preocupen por el diseño de políticas e instrumentos en el campo de la seguridad pública, aunque existen esfuerzos significativos por transferir la experiencia de las organizaciones de defensoría de derechos humanos hacia la vigilancia del desempeño de las policías, mediante mecanismos de monitoreo del desempeño policiaco, particularmente de la violencia ilegítima que ejercen sobre los ciudadanos.

Por otra parte, un acontecimiento relevante de los últimos años han sido las marchas ciudadanas contra la delincuencia, las campañas mediáticas contra el secuestro y la creación de instituciones civiles para la investigación de la inseguridad. El impacto que han logrado fue limitado, aunque el gobierno federal ha sostenido que alimentan la política de seguridad pública, pues se vieron obligados a crear programas emergentes, utilizar el Ejército en el combate al narcotráfico o utilizar la ley cada vez más dura contra la delincuencia organizada. Esta acción colectiva contrasta con el privatismo de la mayoría de los ciudadanos que rechazan la participación ciudadana en la seguridad pública, bajo argumento de que el asunto policiaco es peligroso e incumbe sólo a los policías. Ésta es una parte de los obstáculos a la participación ciudadana en el campo, diferente de la referida por Sebastián Roché en sus observaciones sobre las resistencias de los policías y los trabajadores sociales en las ciudades francesas (Roché, 2007).

### **LOS LOGROS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS RELACIONES DE INTERFAZ CON LAS INSTITUCIONES ESTATALES**

Las formas de participación de los ciudadanos y los ciudadanos en el campo de la seguridad son diversas. El eslabón más débil de la cadena de la incivildad en México son los linchamientos de presuntos delincuentes y policías. Los linchamientos son tan sorprendentes como las decapitaciones, el nuevo procedimiento de ejecución de los narcotraficantes nacionales.

En los últimos veinte años se han registrado 200 linchamientos en tentativa o ejecución contra presuntos delincuentes de robo, violación o tentativa de secuestro (Rodríguez Guillén y Heredia, 2005). Esta violencia colectiva, típicamente rural, también acontece en las zonas con-urbanas y urbanas del país, y consiste en un tipo de justicia comunitaria de propia mano. La mayoría de los ciudadanos percibe espontáneamente los linchamientos como una forma de justicia popular en un entorno de corrupción generalizada de la policía y los jueces.

El debate sobre los linchamientos en el país discute acerca de si la matriz de los linchamientos son los usos y costumbres o si representan una forma de acción colectiva racional que representa un sustituto de la justicia moderna. En todo caso, los linchamientos pueden interpretarse como flagrantes violaciones de los derechos humanos y el inicio de un tipo de violencia colectiva de alto impacto social.

Estos casos intermitentes pero fotogénicos, han ganado atención sobre otras experiencias de gestión comunitaria de la policía, que funcionan como policías paralelas a las policías institucionales,

por ejemplo, sobre el caso de la policía de la comunidad de San Luis Acatlán, Guerrero.

Una alternativa de menor impacto parece ser un instrumento de grupos sociales irritados de la clase baja, mientras que la movilización contra la inseguridad representa un mecanismo de participación de las clases medias urbanas que presionan con modalidades de protesta civil, mediante distintivos blancos y en silencio, a las autoridades, para que endurezcan las leyes y multipliquen los operativos anti-delictivos y con demandas duras como la cadena perpetua y la pena de muerte para secuestradores.

Las demandas más recientes de estos sectores de clase media organizada en el país han sido la cero tolerancia a los migrantes, la cadena perpetua, la castración química a los violadores y la pena de muerte. El espectáculo de la barbarie es sustituido por el espectáculo de la buena protesta. Los medios reproducen las demandas de las clases medias, las cuales gozan de buena prensa y espacios en la radio y la televisión. Los grupos de clase media son los más escuchados y leídos por las élites políticas, al grado que en los años recientes las múltiples instituciones de análisis y asesoría son una fuente de consulta permanente.

El Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) y FUNDAR son las organizaciones más emblemáticas de la sociedad civil en el campo de la seguridad.

El INSYDE interviene organizacionalmente en las corporaciones policíacas para la reforma de la policía. El MUCD realiza monitoreos de las demandas ciudadanas en el campo y FUNDAR realiza investigación aplicada sobre los abusos en el desempeño policiaco (AAVV, 2005).

Hay vasos comunicantes entre la retórica de la vulnerabilidad de las clases medias y la retórica de la guerra anti-delictiva del gobierno. En este contexto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las defensorías estatales han jugado un papel ambiguo en la defensa de los derechos humanos y sólo recientemente se discute en el país la necesidad de reformas de segunda generación a estas instituciones sin jurisdicción y limitadas a la primera generación de derechos humanos. La CNDH tiene un impacto bajo en la impartición de justicia, a pesar de que es la institución de este tipo que mayor presupuesto recibe en toda América Latina.

Respecto de lo anterior:

La CNDH no está ejerciendo al máximo su mandato [...] cuando se trata de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de viola-

ciones a los derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante [...] no ha ejercido su pleno mandato ni maximizado el uso de sus cuantiosos recursos [...] habitualmente abandona los casos de violaciones de derechos humanos que documenta antes de su resolución (Human Rights Wacht, 2008).

Las comisiones estatales tienen un grado de desarrollo institucional bajo, comparadas con la CNDH, pero enfrentan las mismas limitaciones estructurales, puesto que fueron abiertas por el gobierno mexicano bajo presión de los sindicatos y organizaciones civiles de los socios comerciales participantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y juegan un juego de limitada autonomía relativa.

En este contexto, del conjunto de experiencias de participación ciudadana en el campo de la seguridad pública en México, son ejemplares las redes de familiares de víctimas desaparecidas y asesinadas en Ciudad Juárez Chihuahua, las organizaciones civiles de derechos humanos en Veracruz y la de los padres de familia en los operativos dentro y fuera de la escuela del área metropolitana de Guadalajara. Analicemos cada uno de estos casos antes de señalar algunos retos de las organizaciones civiles en el campo de la seguridad pública.

### **EL CASO DE LAS MUJERES DESAPARECIDAS Y ASESINADAS EN CIUDAD JUÁREZ CHIHUAHUA**

De acuerdo con la consultoría Montañez y asociados, de 1993 hasta 2003, en Ciudad Juárez Chihuahua, 321 mujeres fueron asesinadas, 90 de ellas víctimas de homicidio sexual.

Las organizaciones civiles de familiares de las víctimas hablaban de 321 asesinadas y 450 desaparecidas. La CNDH aceptaba 250 asesinatos y 120 desapariciones. Hasta ahora, los resultados de las investigaciones han sido escasos y expresan una débil voluntad política para castigar a los responsables, mientras las organizaciones civiles locales demandan la presentación de las desaparecidas.

Hay un fuerte conflicto en la esfera pública global acerca de los datos sobre las desapariciones y asesinatos, mientras el gobierno estatal afirma que las denuncias de desapariciones han sido resueltas, las organizaciones civiles hablan de un caso abierto. Este conflicto es sólo una faceta de la lucha por el monopolio de la clasificación y la solución legítima del problema.

Las organizaciones civiles han jugado un papel fundamental, lograron instalar en el debate público el tema de los feminicidios y han presionado a los gobiernos estatales y municipales para la creación de

instituciones especiales para la investigación de las desapariciones y asesinatos.

El problema habría sido más grave sin la participación de las organizaciones civiles y sus innovaciones temáticas e institucionales. Las organizaciones civiles han resistido la infiltración, represión y disuasión del gobierno durante más de diez años.

En esta lucha, las organizaciones civiles –financiadas por actores, fundaciones y organismos de gobierno mundial– han ido desde la búsqueda directa de las familiares desaparecidas hasta el uso de la Comisión Especial para la Erradicación de la violencia en Ciudad Juárez (CEVMCJ), creada por el gobierno federal como una plataforma de publicidad del problema. La capacidad de estas organizaciones ha sido muy significativa a pesar de las fragmentaciones internas que, asimismo, posibilitaron otras organizaciones civiles y otras redes de organizaciones.

La larga trayectoria de lucha de las organizaciones civiles contra la impunidad puede narrarse como un conjunto de experiencias determinadas por la información de los directamente afectados y sus redes locales. Esta lucha se inició con la organización espontánea de familiares de las víctimas en grupos de búsqueda de indicios sobre las desaparecidas, y continuó con la incorporación de grupos de radio civil, mediante los patrullajes policíacos con perros, operativos inducidos por las organizaciones civiles y cartas a funcionarios y legisladores diversos.

En la mayoría de los casos la búsqueda fue infructuosa, puesto que no se encontraron pruebas, pero los afectados se percataron que sólo la investigación coordinada de las desaparecidas y los restos de las asesinadas podrían conducir a la intervención responsable de las autoridades estatales y municipales.

La Coordinadora en pro de los derechos de la Mujer, instituida en 1994, con la demanda de una Unidad Especializada de delitos contra la Familia, es un buen ejemplo de cómo las diversas organizaciones civiles de familiares de las víctimas iniciaron un nuevo ciclo de lucha orientada por la presión múltiple mediante marchas y plantones, cabildos y denuncias en los medios, a través conferencias de prensa, periódicos murales y entrevistas.

El logro principal de la Coordinadora fue hacer visible la indignación de los afectados y los simulacros institucionales para resolver el problema, como así también, la inducción para la creación de la Unidad Especializada solicitada y la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, Desaparecidas y Atención a las víctimas en Ciudad Juárez.

Una vez que la Coordinadora se dio cuenta de que la presión local a las autoridades policíacas y judiciales era insuficiente, involucró a

las autoridades federales y a los organismos globales de defensoría de derechos humanos.

Las organizaciones civiles herederas de la coordinadora –tales como Por Nuestras Hijas de Regreso a Casa, premiada por su lucha por la Embajada Francesa– solicitaron al juez español Baltasar Garzón llevar al Parlamento Europeo el caso para que se hiciera presión diplomática para la solución del problema.

En tales circunstancias, las autoridades federales decidieron intervenir mediante la atracción de algunos casos a la PGR y la creación de la Comisión contra la Violencia de las Mujeres en Ciudad Juárez (CEVMCJ), que presionaba aún más a las fiscalías especiales para la obtención de resultados satisfactorios en las investigaciones.

En el monográfico de la Revista Metapolítica “Las Muertas de Juárez”, se observa la indignación condensada de diversos sujetos sociales y políticos. Para los gestores de organizaciones civiles, académicos y artistas, los crímenes de mujeres aparecen como “drama”, “barbarie”, “capítulo sangriento”, “epidemia criminal”, “episodio estremecedor”, “tragedia vasta”, “sexo-homicidios”, “ataque”, “agresión”, “infierno”, “horror”, “ignominia”, “pesadilla” y “ecosistema del mal”. Los gobiernos estatal y federal aparecen en estos discursos social-civilistas como “negligentes”, “ineptos”, “impunes”, “ineficaces” y “omisos” (Metapolítica, 2004).

La respuesta de los políticos y los policías estatales ha sido que las desaparecidas fueron localizadas, en su inmensa mayoría, con el novio –con el cual se fugaron-, o después de una fuga de fin de semana. Asimismo, afirman que las organizaciones lucran, tergiversan los hechos e ignoran los avances en las investigaciones judiciales.

Respecto de lo anterior, las organizaciones civiles denuncian y protestan contra la entrega gubernamental irresponsable de cuerpos ajenos a familiares para reducir las protestas, contra las simulaciones judiciales que llevan a sus miembros a otras ciudades del norte del país para ubicar sin resultado en bares y prostíbulos a sus hijas, contra la atribución institucional de responsabilidades a las propias mujeres asesinadas por vestir provocativamente.

Este conjunto de discursos conforma un inventario de las causas estructurales y coyunturales del problema como una forma de auto-descripción que pretende un punto final y el inicio de un nuevo ciclo de respeto constitucional de las garantías de derechos humanos en el municipio.

En esa lógica, la interfaz de los gobiernos municipales y estatales y las organizaciones de víctimas posibilitó un conjunto de innovaciones institucionales en torno a la seguridad pública. Las fiscalías especiales, los fideicomisos y las comisiones especiales, las reformas jurídi-

cas, los operativos policiacos, las campañas publicitarias, el Instituto Chihuahuense de la Mujer y las agendas electorales son ejemplos de la innovación institucional producida por la lucha del reconocimiento de los derechos de los familiares de las víctimas. Si en la ciudad existe una preocupación por los riesgos de la modernización ha sido porque las organizaciones civiles de familiares de víctimas han exigido por múltiples medios de protesta y gestión el reconocimiento de los derechos de los afectados.

Los asesinatos de mujeres pueden explicarse mediante la hipótesis de la construcción de un mercado de intercambio de bienes materiales y simbólicos entre diferentes sujetos sociales y políticos. Este mercado no es subjetivo pero sí intencional, es decir, no depende de las voluntades sino de las decisiones y las restricciones de los sujetos. Allí, el cuerpo de las mujeres asesinadas es la moneda de cambio. Asimismo, en torno a tal mercado se ha configurado, mediante redes, una gestión múltiple del proceso. Las funerarias, el turismo necro-fílico, los medios, las organizaciones civiles, los partidos y los investigadores obtienen ganancias de tal proceso. En este mercado participan directamente empresarios, empleados, narcotraficantes, policías, transportistas y periodistas.

El intercambio se produce mediante una triangulación de bienes. Los directamente implicados intercambian información, el recurso de la no violencia, droga, dinero, bodegas industriales, servicios sexuales e imágenes públicas. Los empresarios intercambian espacio para la distribución de drogas en la línea de producción o la posibilidad de sorteos de servicios sexuales por bodegas industriales. Los narcotraficantes que lavan dinero en bodegas industriales intercambian éstas a cambio de servicios sexuales y la desregulación de la distribución de drogas en las maquiladoras. Los policías cambian el recurso de la no violencia y vigilancia por droga y servicios sexuales. Los transportistas dotan de información acerca de las mujeres disponibles y potenciales a cambio de dinero y droga, los periodistas venden las notas de la infamia y silencian los nombres de los narcotraficantes y usuarios de dinero sucio a cambio de dinero.

Desde esta perspectiva, los asesinatos y las desapariciones no van a ser resueltos en su totalidad como casos policiacos y judiciales. Los restos y los objetos de las asesinadas –únicas pruebas– han sido manipulados y, en algunos casos, desaparecidos.

La ciudad y el municipio acabarán reconociendo que por más indignación ciudadana y más presión internacional, las investigaciones no van arrojar más resultados y más culpables sino por ajustes entre partidos y grupos políticos. El proceso cruel de las desapariciones y asesinatos ha llegado a un punto muerto de la inseguridad colectiva

que pronto –es cuestión de unos años– los juarenses pactarán contra voluntad –con indignación y rabia– un nuevo contrato municipal en el cual las principales estrategias serán el punto final, el “nunca más” y el inicio de un nuevo ciclo de modernización integral que incluye la rendición de cuentas de las policías y los ministerios públicos.

Por otra parte, en Ciudad Juárez las alternancias municipales no han permitido una disminución del sentimiento de inseguridad y las tasas de delito. Los presidentes municipales panistas no tienen una idea adecuada de los feminicidios ni de las series de delitos del fuero común mas frecuentes en el municipio.

Es curioso que los feminicidios y los delitos del fuero común crezcan a partir del inicio de la alternancia municipal panista y comiencen a disminuir un trienio antes de la contra-alternancia priísta.

Esta situación recuerda la hipótesis para el caso de Jalisco acerca de que las alternancias coinciden con el incremento de los delitos.

En este contexto, debemos interpretar la des-institucionalización de una innovación municipal impulsada por los panistas, sólo comparada al papel que cumple en la ciudad el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP).

La decisión priísta de desaparecer el Instituto Municipal de Seguridad Pública –creado por los panistas– es una tragedia. El IMSP era una innovación institucional que posibilitaba la investigación del sentimiento de inseguridad y las tasas delictivas sin ningún sesgo partidista, e incluso proponía esquemas de participación ciudadana. Antes de su desaparición, trabajaba en un programa de servicio civil de carrera para la policía municipal.

La Secretaría de Seguridad Pública Municipal absorbió la infraestructura del IMSP. Esta decisión política es un buen ejemplo del uso político de la inseguridad y la delincuencia para fines electorales y gubernamentales.

Los operativos conjuntos de militares, policías federales y municipales, a partir del gobierno foxista, siempre generaron expectativas incumplidas. El narcomenudeo, los picaderos de heroína, los robos, las riñas y las lesiones no disminuyeron en las notas principales de los diarios ni en los datos de barandilla.

A la corrupción de la policía estatal y local, representada en toda su complejidad en las narco-fosas, se sumaron los conflictos de mando entre corporaciones, los conflictos internos de la policía municipal y la alta rotación de mandos policiacos, algunos de ellos improvisados y nombrados sólo por su cercanía con los presidentes municipales.

La descentralización de la policía municipal por sectores, a partir de 1992 sólo ha sido la descentralización de la baja eficiencia, la desarticulación y falta de continuidad en las políticas de seguridad pública

municipal y un reparto del mercado de la extorsión local. La relación entre los policías y los ciudadanos están basadas en la desconfianza y no han posibilitado una participación ciudadana entendida como corresponsabilidad.

Los relatos ciudadanos que responsabilizan a la misma policía de la delincuencia, o bien las narraciones suspicaces de los activistas de organizaciones civiles que sospechan que los policías son protagonistas directos de los feminicidios, son muestras fehacientes de esa distancia social.

Los programas de Ojo Vigilante, Policía Comunitaria y Vecino Vigilante, siguen los esquemas tradicionales de participación controlada, sin embargo, es paradójico que pese a las estrategias de seguridad diversa por las cuales han optado los juarenses según estrato y clase, en las encuestas de opinión se presentan dispuestos a participar en programas institucionales de seguridad pública a condición de tener mayor influencia en su planeación o diseño.

En estas circunstancias, es imprescindible la reinención de las políticas de seguridad pública locales e, incluso, reinventar la percepción civil de las policías. Con respecto a este punto, es importante considerar que hasta ahora los juarenses enfrentan en la vida diaria algunas fricciones vecinales por el estacionamiento de sus autos y hasta por sus preferencias electorales. Asimismo, dicen que se sienten más inseguros en las calles y en el transporte urbano, y que consideran a la ciudad como violenta.

Los ciudadanos en Juárez esperan de la policía honestidad, responsabilidad y disciplina.

Es interesante como la disposición a la participación ciudadana puede orientarse por motivaciones autoritarias tales como los pilotajes en las colonias del programa anti-delincuencia juvenil “Después de las 10 es mejor en casa”, implantado por la policía municipal a petición de los padres de familia.

La corresponsabilidad entre el gobierno municipal y la sociedad civil local exigen otras modalidades de participación. Los habitantes de algunas colonias de la ciudad sostienen con firmeza que no quieren ser cómplices de la impunidad, ni trabajar “con quienes se sirven de los demás” y, a pesar de que no conocen los programas de participación ciudadana ni entienden la propuesta del actual presidente municipal priísta –de crear una “policía militarizada con disciplina militar”-, dicen que se trata de impulsar en los próximos años la integración de los vecinos en la vigilancia comunitaria y de construir una policía con niveles de escolaridad aceptable, bajo control civil y ciudadano, orientada por el principio del bienestar de las futuras generaciones.

Dicen los juarenses:

yo pienso que también la policía es la que está como que en todo esto y que no pueden acabar porque ellos mismos están metidos en todo esto [...] no hacen nada para ayudar a la gente, cuando los necesita uno, nunca llegan [...] Los policías no hacen lo que en verdad deberían de hacer [...] que no reciban mordidas, que no reciban dinero y que hagan bien su jale.

Pero también opinan: “no quedarnos callados o ser cómplices de los delitos, formar convivencia con los vecinos y cuidarnos entre nosotros”.

### **LAS ORGANIZACIONES CIVILES DE DERECHOS HUMANOS EN VERACRUZ**

La defensa de los derechos humanos en Veracruz ha sido motivo de fuertes conflictos. La CEDH y las organizaciones no gubernamentales tienen conceptos muy diferentes de los derechos humanos y proyectos políticos opuestos. La CEDH ha identificado los derechos humanos con las garantías individuales, mientras que las organizaciones no gubernamentales exigen que se reconozcan diversas generaciones de derechos humanos, de acuerdo con los convenios internacionales que el gobierno federal ha reconocido.

El conflicto entre la CEDH y las organizaciones no gubernamentales ha estado marcado por la baja confianza y la escasa interacción. Desde su creación, la CEDH se ha dedicado a la promoción y defensa de los derechos humanos que no implican procesos laborales, electorales, sociales y ambientales, mientras que las organizaciones no gubernamentales –como veremos más adelante– piensan que es necesaria una defensa integral de los derechos humanos de los ciudadanos.

En su breve historia, la función esencial de la CEDH ha sido la denuncia moral de algunos abusos de poder cometidos por policías, jueces y políticos locales, mientras que las organizaciones no gubernamentales han practicado una doble denuncia de las autoridades estatales que violan derechos y de la CEDH, que se abstiene de intervenir para defender los derechos humanos de los agraviados.

En este conflicto, la CEDH tiene una relación estrecha con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), creada en 1990, y forma parte de la Federación de Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos, aunque ha habido casos en los cuales se han producido diferencias entre éstas. Las organizaciones no gubernamentales forman parte de la red de defensa Todos los Derechos para Todos, y participan recientemente de las campañas de Amnistía Internacional.

Las características de la CEDH son muy semejantes a las de la CNDH. La causa de esta similitud es el proyecto del gobierno federal de limitarlas desde su origen a la defensa de las garantías individuales. En sentido estricto, el gobierno federal y después el de Veracruz crearon una institución “no jurisdiccional” por exigencias de sus socios comerciales europeos, canadienses y estadounidenses, como condición para la firma de acuerdos de libre comercio. La CNDH y la CEDH no fueron una demanda de la sociedad civil, sino una innovación gubernamental. La CNDH nació como un complemento del poder judicial y fue calificada por algunos juristas destacados como un disfraz.

Los argumentos utilizados por estos juristas para describir la creación de la CNDH son aplicables a la CEDH. De acuerdo con estos especialistas, la defensa de los derechos humanos en México existía desde hacía dieciséis años: “casi todos los estados de la República contaban con grupos, centros, comités, comisiones o ligas de derechos humanos”.

En Veracruz, la defensa civil de los derechos humanos se desarrolló antes de la creación de la CEDH, gracias a la actividad de organizaciones no gubernamentales que tienen su origen en los trabajos de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Las principales organizaciones no gubernamentales que han trabajado alternativamente a la CEDH, son la Comisión de Defensa de la Derechos Humanos de Veracruz, Asociación Civil (CDDHVAC) creada en 1986, y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de la Sierra Norte (CDDHSNV), creada en 1988.

La labor de estas organizaciones no gubernamentales ha sido crucial para la defensa de los derechos humanos, en un estado en el cual ha prevalecido la violencia política, no se ha producido la alternancia en el gobierno estatal, y la CEDH no se ha preocupado eficientemente por los abusos de poder, cometidos por caciques, policías, militares y políticos locales.

El segmento civil del campo está compuesto por un conjunto de organizaciones no gubernamentales, de las cuales, como dijimos antes, se distinguen por su capacidad de litigio y defensoría, la CDDHVAC y la CDHSNV. Este segmento se encuentra disperso en el estado y las organizaciones no gubernamentales más consolidadas se hallan en Xalapa.

La CDDHVAC nació en un contexto local de violencia caciquil y coincide con el inicio de la breve gubernatura de Fernando Gutiérrez Barrios (1986-1988), truncada por la incorporación de éste al gabinete salinista. El ex mandatario estatal priísta y ex director de la Dirección Federal de Seguridad fue el primero de los gobernadores recientes que hablaba del Estado de derecho mediante ideas como “nada fuera

de la ley, todo dentro de la ley”, y que encarceló a los caciques que controlaban la entidad hasta la gubernatura previa de Agustín Acosta Lagunes (1980-1986).

Hasta hace unos años, la CDDHVAC impulsaba la Red Multisectorial de VIH con la Secretaría de Salud, las organizaciones no gubernamentales Xochiquetzal, e investigadores del CIESAS, al mismo tiempo que continúa con su trabajo de defensoría de derechos humanos con logros importantes como la liberación de Santos Soto Ramírez, líder del FDOMEZ, acusado de planificar el asesinato de un cacique de Ixhuatlán de Madero.

Por otro lado, la CDHSNV ha sido otra de las principales organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos de los indígenas y campesinos de la Huasteca Veracruzana. Esta Comisión, impulsada por jesuitas, ha sido también fundamental en la problemática regional de los campesinos y caciques por la tenencia de la tierra. El estilo de gestión es tradicional y carismático, y ha participado en la defensa de derechos civiles en la mayor parte de los casos de desalojo, represión policiaca y asesinato de indígenas y campesinos impulsada por los caciques. El trabajo de Alfredo Zepeda y Concepción Hernández fue fundamental para la recomendación 18/1997 de la CNDH, que demanda al gobierno estatal una estrategia integral de desarrollo para la región. Estos gestores de la CDHSNV –junto con otros jesuitas en el estado– enfrentaron una persecución política intensa durante la gubernatura de Patricio Chirinos (1992-1998). La experiencia de la CDHSNV fue un ejemplo para la organización no gubernamental Xochiltépec de Huayacocotla y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de la Huasteca y la Sierra Oriental (CODHSO), las cuales se dedican también a la defensa de los derechos humanos de los indígenas y campesinos de la región.

En este segmento civil del campo existen otras organizaciones no gubernamentales de trabajo de defensoría más localizado en algunas ciudades del estado, y cuya influencia en las redes civiles locales es menor o casi nula, comparada con la ejercida por las dos anteriores; por ejemplo: el Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa y Plácido de Misantla; la Comisión de Derechos Humanos de Sotepan; la Liga Mexicana de Ixhuatlán y la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos del Totonacapan; A este segmento pertenecen Xochiquetzal, Claroscuro Gay, Arcoiris, Amazonas de Xalapa, Cihuatlatolli de Orizaba y CREO de los Tuxtlas, dedicadas a la defensa de los derechos de género y a la defensa de las diferencias socioculturales. La consultoría Enfoque Veracruz, dirigida por Rafael Vela Martínez, enlista 44 organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos en esta entidad, entre las que destacan Cáritas de Xalapa, Comité de

Derechos Humanos de Limonta, Comité de Derechos Humanos Cuautotl y Libertad Hernández Landa, A. C.

Las organizaciones no gubernamentales tienen una observación muy particular de los derechos humanos y de la CEDH, algunas de ellas no conocen sus leyes y modelo organizativo. Para las organizaciones no gubernamentales, participantes o aliadas de la Red de Organizaciones Civiles de Veracruz (ROCVER), la CEDH es una institución cerrada que no acepta la participación civil en su Consejo Consultivo y que nunca ha tomado en cuenta la propuesta civil de cambio del procedimiento de selección del presidente u ombudsman.

Estas organizaciones desconfían de las autoridades de la CEDH porque las consideran cómplices de los violadores de derechos humanos y niegan que actúen con autonomía, como lo marca la ley. Según la CDDHVAC, la CEDH tiene una idea limitada de los derechos humanos: “un enfoque equivocado del poder público, puesto que observan a las organizaciones no gubernamentales como rivales”. El Movimiento Agrario Zapatista (MAIZ), el Centro de Estudios Municipales (CESEM) y el Frente Zapatista de Liberación Nacional (FZLN, ahora disuelto en La Otra Campaña), dicen que la CEDH es una simulación.

Particularmente, el CESEM se propuso la democratización de los organismos públicos autónomos locales (excepto con la CEDH), a través de iniciativas de ley y propuestas de candidatos al Instituto de la Mujer y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, mientras que los simpatizantes del zapatismo, aglutinados en La Otra Campaña, han impulsado un trabajo de solidaridad con las bases sociales zapatistas en Chiapas y organizaron una coordinadora estatal contra la represión en 2002.

En síntesis, las organizaciones no gubernamentales demandan una defensoría institucional eficaz que, consideran, la CEDH no ha logrado, a pesar de que Margarita Herrera, una de sus presidentas, decía tener la esperanza de que en algún momento los ciudadanos tuvieran la capacidad de defender sus propios derechos sin la ayuda de la Comisión.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales se dicen autónomas y desarrollan un trabajo de defensa de los derechos humanos bajo un nuevo concepto. La ROCVER, a diferencia de la Coordinadora Cívica vigente hasta 2000, utiliza los derechos humanos como un eje transversal de sus programas “para dejar de pensarlos en abstracto”. Según ellos, la defensa de las diferencias socioculturales y la lucha contra la desigualdad son el resultado de una idea más amplia de los derechos humanos respecto de la CEDH o de otras organizaciones no gubernamentales que los reducen a las libertades políticas.

La ROCVER está integrada, entre otras organizaciones, por el CESEM, MAIZ, Radio Huayacocotla, Radio Teocelo, Xochiquetzal y las comunidades eclesíásticas de Chiltoyac, Xalapa. La CDDHVAC, de Ana María Vera, no forma parte de la ROCVER, pero coordina trabajos con los integrantes de esa red civil. Esta organización no gubernamental comparte ese concepto, aunque mantiene la autonomía de su trabajo, especialmente en su propuesta de una iniciativa ciudadana para una ley de defensa de las víctimas del VIH.

Entre estas organizaciones hay un desencuentro. La decisión de la CDDHVAC de no ingresar a la ROCVER ha sido respetada por las organizaciones no gubernamentales integrantes de ésta; sin embargo, ha sido interpretada como una resistencia al trabajo compartido. Este acontecimiento puede reinterpretarse como una diferenciación de funciones, necesaria para mantener la cultura de la defensoría clásica de los derechos humanos, siempre y cuando las relaciones entre las partes fortalezcan las decisiones democráticas para la intervención y la implantación de sus programas respectivos.

Una debilidad de las organizaciones no gubernamentales ha sido la baja colaboración con los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos, sólo hasta hace un par de años el CESEM y la CDDHVAC participan de las campañas de tales organismos.

De acuerdo con los integrantes de la ROCVER, la CEDH apareció después de que las organizaciones no gubernamentales habían desarrollado un trabajo de defensa de los derechos humanos. En esas circunstancias se piensan pioneras y contrapesos efectivos a los abusos de poder de jueces, policías y políticos, e incluso dicen llenar los vacíos que deja la CEDH.

En la actualidad las organizaciones no gubernamentales se narran como grupos independientes y reflexionan sobre la necesidad de conocer mejor la legislación de la CEDH, su organización, su funcionamiento, y asumen, mediante la autocrítica, el desprecio que han tenido por la Comisión, sin preocuparse por la función indeseable de legitimación de las políticas de seguridad pública del gobierno estatal.

Los cuestionamientos acerca de su desinformación, las debilidades organizacionales y la aceptación del agotamiento de una generación de activistas, son formidables logros de la evaluación civil del debate público en el estado.

Las organizaciones han terminado por aceptar que deben incorporar al debate público la reforma de la CEDH. En tales circunstancias, aceptan que resulta estratégica una reforma de la Comisión para el ejercicio de las libertades civiles y políticas, tanto como la democratización del IM y el IVAI. Después de promulgada la ley de transparencia, el nombramiento de comisionados y la conformación de los



consejos ciudadanos de estos organismos autónomos, la ROCVER se ha percatado de que en un estado en el cual el gobernador no permite la construcción de nuevas instituciones, todo nuevo organismo público de reciente instalación estará controlado por el gobierno estatal.

Los conflictos entre la CEDH y las organizaciones no gubernamentales siempre fueron intensos y prolongados. La relación entre éstas ha sido muy precaria y bien puede decirse que “siempre careció de canales de comunicación institucionales”. La historia de este conflicto es la historia del campo de derechos humanos en Veracruz. El conflicto se ha producido hasta por los nombres utilizados por las instituciones principales de los segmentos del campo. Una presidenta de la CEDH propuso cambiar el nombre de la CEDH por el de Defensoría de los Veracruzanos, porque los medios de comunicación no distinguían entre ésta y la CDDHVAC. La CEDH narra su creación como un logro, mientras que la CDDHVAC la describe como el reconocimiento institucional de la violación de derechos humanos, es decir, “como la imposibilidad de seguir ocultando desapariciones, torturas, nula o negligente impartición de justicia”.

La crítica radical de la CEDH realizada por las organizaciones no gubernamentales puede sintetizarse en el siguiente enunciado: “La situación es grave y peligrosa, los derechos humanos se utilizan como slogan o pretexto demagógico”. La CEDH dice que tiene presencia en todo el estado y que algunas organizaciones no gubernamentales lucran con la defensa, mientras que éstas últimas sostienen que la representación institucional de la CEDH en Veracruz es muy débil y que no se sabe cómo gasta su presupuesto, cuánto ganan sus autoridades o cuánto vale cada recomendación.

Las estrategias utilizadas en el conflicto han sido muy particulares. La CEDH se publicita como una defensoría popular, pero no puede defender a las víctimas, sólo orientarlas. Los partidos opositores se han opuesto en el Congreso local a los candidatos únicos de los priístas, pero nunca propusieron candidatos propios o ciudadanos. Las organizaciones no gubernamentales se oponen a la CEDH, aunque no han elevado ninguna propuesta de reforma al Congreso por medio de los diputados opositores. En el espectro de las organizaciones civiles tampoco ha existido una iniciativa orientada a la reforma de la CEDHV. Las organizaciones civiles se han auto-excluido del campo de poder y la disputa por el control de la Comisión.

La participación esporádica en el campo de poder y el campo político regional de las organizaciones no gubernamentales es efímera y se caracteriza por la inclusión subordinada. Dicen que la situación de los derechos humanos es “delicada”, “grave”, una continuación de la violencia política de los años ochenta y noventa.

Para las organizaciones no gubernamentales de la ROCVER, la CEDH es “simulación”, “burla”, “frivolidad”, “fachada”, “irrelevante”, “un aparato ideológico”, “un apéndice estatal”, “un organismo acotado”, “un remedo de autonomía”. En tales circunstancias, para ellas no ha tenido sentido un análisis sistemático de su función, organización y conflictos internos.

El proceso de la individualización de los casos de violaciones de derechos producido por la CEDHV no ha sido observado como una distorsión para la cual haya remedio. Por el contrario, las organizaciones no gubernamentales parecen haberse orientado, hasta ahora, por la idea de que esperan tan poco de aquella que “no la han tocado”, aunque manifiestan que estarían dispuestas a un debate público sobre las posibilidades de su reforma.

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, JALISCO**

El Área Metropolitana de Guadalajara ésta formada por los municipios de Guadalajara, Tlacomulco, Tonalá, Tlaquepaque, Zapopan y El Salto. Desde los años noventa, esta área, la segunda del país después del Distrito Federal, experimentó un incremento de la delincuencia y los conflictos generados por la distribución de drogas realizada por narcotraficantes.

La alternancia política en estos municipios y en el gobierno estatal, hizo posible la reestructuración de las policías con el propósito de recuperar la confianza de la ciudadanía.

Los gobiernos panistas impulsaron una reforma policiaca mediante la redistribución de los municipios, el mejoramiento de los procesos de reclutamiento y profesionalización, la adquisición de armamento y la capacitación impartida por policías estadounidenses e israelíes.

Para tal efecto, en 1996 instituyeron el Consejo Metropolitano de Seguridad, coordinado por la Dirección de Seguridad Pública, el cual regulaba la rotación de policías en los diferentes municipios.

La reforma panista de la seguridad pública en el área se caracterizó durante los años noventa por la militarización, la alta rotación de mandos, los problemas organizacionales y la baja institucionalización de las prácticas policiacas.

En general, las policías no cambiaron mucho respecto de su funcionamiento en las administraciones priístas, y puede decirse que la baja eficiencia y legitimidad de éstas no ha sido superada por la reforma.

En ese contexto, se multiplicaron las marchas ciudadanas y las protestas de las organizaciones de comerciantes para que se incrementara la seguridad en la zona. El resultado ha sido la ampliación de

la distancia que existe entre las policías y los ciudadanos, a pesar de los instrumentos de participación ciudadana diseñados e implantados en el marco del programa Policía de Barrio.

Este programa buscó mejorar la imagen de la policía y recuperar la confianza ciudadana, mediante programas específicos como “Conoce a tu Policía”, “Club Amigo del Policía” y “Denuncia Anónima”, mediante los cuales, los policías visitaban algunas escuelas para explicar sus funciones a los estudiantes de primaria y secundaria e invitaban a la ciudadanía a denunciar a los presuntos delincuentes.

En contraparte, algunas colonias y escuelas desarrollaron experiencias de auto-vigilancia basadas en el contrato de policías por compensación y la formación de brigadas de padres de familia que vigilaban la entrada y salida de sus hijos en las escuelas secundarias, tales como “Vecinos Alerta”, “Cédula Barrial” y “Vigilancia Interna”.

Una de las modalidades de participación más interesantes de las propuestas institucionales de participación ciudadana panista fue el programa Vigilancia Interna, mediante el cual se seleccionan a los jóvenes más altos y fuertes de las escuelas secundarias para retener a extraños a la escuela, mientras llegan los policías locales.

Este programa en particular, pero en general todos los propuestos por los gobiernos de alternancia panista en el área metropolitana, utilizan de manera subordinada a los ciudadanos convirtiéndolos en para-policías. En relación a este punto:

a pesar de que se han establecido algunos medios para la participación ciudadana institucionalizada en esa materia, son limitados los márgenes existentes para la representación y la intervención en las instancias de participación creadas por el ayuntamiento [...] la invitación a participar en esas instancias es poco democrática y plural [...] las experiencias institucionales de intervención directa de los ciudadanos para garantizar la seguridad son preocupantes [...] implican la conversión de los ciudadanos en para-policías o en delatores de sus vecinos. (Ramírez Saiz, 2005).

Recientemente, en 2006, el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Educación, creó el programa Escuelas Seguras, e incorporó a Guadalajara como parte de la fase piloto de implantación. El programa federal –implantado en 9 estados y 11 municipios, los de mayor tasa delictiva, entre ellos, Tijuana, Ciudad Juárez y Acapulco– se propone crear condiciones de seguridad a la entrada y la salida de las escuelas, mediante una cultura de la prevención.

La primera fase, desarrollada durante 2006, comprendió la capacitación de directores, profesores y dirigentes sindicales para la elaboración de Programas y la construcción de Consejos de Seguri-

dad Escolar. La segunda fase, iniciada en 2007, se ha desarrollado mediante el diseño de materiales didácticos para la sensibilización de la comunidad y se propone durante el periodo 2008-2012 la realización de actividades con los padres de familia en escuelas y colonias aledañas.

### **CONCLUSIÓN. LOS RETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA**

Las policías mexicanas son la institución más opaca del conjunto de las instituciones del estado mexicano. La desclasificación de los archivos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) ha permitido conocer los procedimientos de espionaje político que hacen pensar a los ciudadanos y activistas sociales ligados a las organizaciones civiles del campo de la seguridad pública que la Ley del SNSP y la nueva reforma judicial dan atribuciones a las policías para la intervención de llamadas telefónicas, una de las prácticas más ilegítimas del gobierno mexicano.

Las leyes de transparencia no han permitido conocer como utilizan el presupuesto. Las policías no están dispuestas a rendir cuentas de su desempeño y, al igual que los militares en tareas de seguridad pública, gozan de impunidad. Las policías tienen un alto grado de discrecionalidad y los militares un fuero que impide juzgarlos como civiles en caso de abusos de violencia ilegítima.

Esta claro que deben mantenerse las diferencias funcionales entre policías y ciudadanos, pero eso no significa que éstos últimos deban limitar su participación a la presión para la apertura y la reforma policiaca. Los casos analizados nos indican que los ciudadanos deben preservar su autonomía en su participación en el campo de la seguridad pública, informarse y capacitarse para proponer iniciativas, alentar leyes, abrir consejos, monitorear los operativos, exigir cuentas ante abusos, extorsiones u otros casos de violencia ilegítima.

Una de las tareas de los próximos años será el diseño de instrumentos de evaluación del desempeño policial, el seguimiento de los abusos de poder desde las organizaciones civiles, el diseño de iniciativas para el debido cumplimiento de funciones tales como las experiencias francesas de los contratos locales de seguridad, los guardianes de la paz, y la recuperación de experiencias de gestión local de la seguridad pública como los foros cívicos y los consejos de seguridad sudamericanos de Argentina y Brasil, mediante el impulso de un modelo policial transparente, abierto y descentralizado, basado en la prevención.

Los casos analizados muestran que la participación de algunos ciudadanos en el campo de la seguridad pública requiere de capacita-

ción técnica y organizacional, como así también de una competencia democrática que invierta las relaciones de autoridad en la interfaz entre gobierno local y ciudadanos, de tal forma que la policía sea un servicio orientado a los ciudadanos y no contra ellos.

Estos retos constituyen la matriz de una nueva cultura política de la seguridad pública, considerada como un derecho civil, cuyo ejercicio no confunde ningún tipo de delincuencia o violencia con la lucha política. Esa será la principal contribución de la dinámica del campo de la seguridad pública a la dinámica de la democratización política del país. Es evidente que poco sirven las nuevas reglas electorales si no existen garantías del ejercicio de las libertades y el respeto de los derechos humanos en el país.

### REFERENCIAS

- Arato Andrew y Cohen (2000). *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.
- Artz, Sigrit (2005). "Impacto de los consejos consultivos en organismos de seguridad federales" en *Intercambio latinoamericano. Prevención Comunitaria del Delito*, México.
- Bergman, Marcelo (2007). *Seguridad pública y Estado en México*, Fontamara, México.
- González Placencia y otros (2007). *Aproximaciones empíricas al estudio de la Inseguridad. Once estudios en materia de seguridad ciudadana en México*, Porrúa, México.
- Del Valle, Antonio (2004). *La transición democrática en los cuerpos de seguridad pública. Participación ciudadana y derechos humanos*, Gernika, México.
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y Validez*, Trotta, España.
- Intercambio latinoamericano* (2005). Prevención Comunitaria del Delito, México.
- Ramírez Saiz, Juan Manuel y otros (2005). *¿Cómo gobiernan Guadalajara?*, Porrúa, México.
- Rico, Carlos (2007). "La iniciativa Mérida y el combate al crimen organizado" en *Foreign Affairs en Español*, No.1, Volumen 8.
- Olvera, A., Dagnino, E., Panfichi, A. (2006) "Introducción: para otra lectura de la disputa por la construcción democrática de América Latina" en Olvera, Alberto; Dagnino, Evelina y Panfichi, Aldo en *La Disputa por la construcción democrática de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, pp. 15-90.
- Rowland, Allison (2007). "La seguridad pública local: una agenda sin rumbo" en Enrique Cabrera y otros. *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, CIDE-Porrúa, México.
- Roché, Sebatián (2004). "Vers la désmonopolization des fonctions régaliennes" en *Revue Française de Science Politique*, Volume 54, No.1.
- La sécurité intérieure en France, Futuribles, Analyse et prospective*, juin 2007, No. 331, Francia.
- Rodriguez Guillén, Raúl y Juan Mora Heredia (2005). "Los linchamientos en México, entre el estado de Derecho y los usos y costumbres" en *Revista El Cotidiano*, 131, UAM, México.
- Varat, Jessica y otros (2007). *Seguridad Ciudadana en las Américas*, Woodrow Wilson International Center for Scholard, EE.UU.
- Zavaleta Betancourt, José Alfredo (2003). "La sociedad civil abierta" en revista *Chamizal*, UACJ, México.
- (2007) "La reforma policiaca en México" en *Revista La palabra y el Hombre*, 2, Universidad Veracruzana, México.

**NADIA SOLEY LIZARAZO VARGAS\***

## **SEGURIDAD CIUDADANA**

### **POLICÍA PARA LA DEMOCRACIA**

EL PRESENTE ENSAYO TIENE COMO OBJETIVO identificar los elementos y las características propias de la policía en el marco de la seguridad ciudadana, respondiendo a los procesos de cambio doctrinal en la concepción de la seguridad surgidos desde finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado.

En una primera parte, el ensayo plantea los principios y los cambios doctrinales y conceptuales de la seguridad, así como el surgimiento de la seguridad ciudadana en la región y su relación con la consolidación de la democracia en la misma. Dentro de este proceso de cambio, está contemplado el papel de los cuerpos de policía, observado en una segunda parte del ensayo. Por último, se realizará una consideración general en torno a la seguridad ciudadana y la policía en Colombia, en donde, si bien se han hecho avances conceptuales institucionales, dos décadas después continúa el privilegio al fortalecimiento del Estado y la defensa a ultranza del mismo, incluso a costa de los derechos de los ciudadanos.

\* Politóloga, Universidad Nacional. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, Universidad Nacional, Sede Bogotá.

### UNA NUEVA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD

El surgimiento y consolidación de la seguridad ciudadana se debe a diferentes procesos de cambio de diversa índole que afectaron las estructuras políticas de las regiones y de las relaciones internacionales. Los elementos imperantes que rigieron la agenda tanto de la política exterior como de la política interna fueron cuestionados y dieron paso a nuevas nociones y nuevos elementos para guiar la vida política en el marco de los Estados, como así también más allá de sus órbitas de acción, ya que el mismo concepto y el mismo papel central del Estado quedaron cuestionados y sufrieron igualmente cambios ante modelos y teorías imperantes como el neoliberalismo.

En el caso latinoamericano, los cambios se desarrollaron en el marco de los procesos de transición y democratización “como un supuesto previo para el desarrollo de nuevas acciones y estrategias de seguridad externa e interna” (Comisión Andina de Juristas, 1999a: 37) frente al fin de los gobiernos autoritarios que establecieron marcos de seguridad violatorios de derechos y libertades de los ciudadanos, al tiempo que significó la militarización de las policías de la región con “un claro cariz político de búsqueda del enemigo interno y represión política” (Ruiz et al., 2006: 101)

El proceso de democratización de la región permitió el intento de adoptar modelos de seguridad, conformes con el respeto a los derechos y libertades ciudadanas y, en este sentido, a la consolidación de un Estado democrático. Es por ello, que la concepción de seguridad se transformó a favor de estrategias más cercanas al ciudadano que permitieran mayores sentimientos de seguridad, al tiempo que se insertaron en las agendas de gobierno como un pilar sin el cual no es posible la gobernabilidad y la legitimidad institucional requerida para gobernar.

Estos procesos de orden internacional, con consecuencias en los distintos procesos nacionales, y la necesidad de adoptar un “nuevo” modelo de seguridad se hicieron más urgentes ante el aumento considerable y paulatino del crimen y la violencia, favorecido por los procesos de urbanización acelerada y poco estructurada en la región; la “explosión” durante la década de los ochenta de la violencia urbana, agravada por la crisis económica, la ilegitimidad del Estado y la extensión masiva del narcotráfico y el crimen organizado que desbordan las fronteras nacionales y la capacidad de respuesta del Estado; finalmente, por el uso recurrente de la violencia como medio para resolver los conflictos y las diferencias, así como una forma para expresar las inconformidades frente al Estado.

Tales fenómenos deterioran la calidad de vida de los ciudadanos, al tiempo que agudizan las diferencias sociales y la discriminación, en

especial, frente a los sujetos o grupos sociales marginales, a quienes se les niegan derechos y se les criminaliza de acuerdo a su condición socioeconómica y, en algunos casos, política. A su turno, se exacerbaban conflictos e intensifica la violencia cometida por diferentes actores; se minan los espacios de construcción de ciudadanía y cohesión social al imperar respuestas que, por un lado, restringen los derechos para hacer frente a la violencia y la delincuencia, al tiempo que las personas se refugian en lugares cada vez más reducidos y se privatiza la seguridad.

### LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana, paulatinamente, fue posicionándose como tema central en el debate público y en las agendas políticas de los gobiernos para dar respuesta a los fenómenos violentos y delincuenciales, los cuales no eran nuevos, sino que, por efectos del contexto político anterior a la Posguerra Fría, no eran visibilizados y no gozaban de mayor atención por parte de los Estados.

La seguridad ciudadana es de gran importancia porque se encuentra en el centro de los debates sobre los derechos humanos, la democratización, la reforma institucional, el resurgimiento del autoritarismo y el gobierno de la ley (Tulchin & Golding, 2005b: 307) e indiscutiblemente se fundamenta en los principios democráticos, sin los cuales, no es posible hablar de seguridad centrada en los ciudadanos.

Igualmente, producto de tal escenario, pero al tiempo, generador de los cambios en las acepciones más amplias de la seguridad ciudadana, está el concepto de *seguridad humana* de las Naciones Unidas, que alimenta al primero, en tanto que también abandona la visión Estado-céntrica predominante en la Guerra Fría, y se vincula estrechamente con la noción de desarrollo humano. La seguridad humana se entiende como la búsqueda de seguridad basada en las instituciones democráticas y del Estado de Derecho, que efectúa las condiciones necesarias para el desarrollo del individuo, por ello, está relacionada con el respeto a la vida y la dignidad e incluye la seguridad económica, alimentaria, sanitaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

Otra noción que ha enriquecido las nuevas concepciones y políticas de seguridad ha sido la *seguridad democrática* surgida a finales de los ochenta y con mayor cuerpo doctrinal una vez finalizados los acuerdos de paz de América Central en la primera mitad de los noventa. Ésta se fundamenta, igualmente, en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones, en el irrestricto respeto de los derechos humanos, en su promoción y efectividad, y en el desarrollo de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo personal, familiar

y social (Comisión Andina de Juristas, 1999a). El Tratado Marco de Seguridad Democrática de 1995, establece los fundamentos de esta nueva forma de pensar la seguridad (Op. cit.: 39-40):

- El fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político y la libertad económica;
- La superación de la pobreza y la pobreza extrema;
- La promoción del desarrollo sostenible;
- La protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural;
- La erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; y
- El establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado.

La seguridad es democrática en la medida en que incluye en una sociedad a todos por igual, la salvaguarda de los derechos y libertades en todo momento por más convulsionada que sea una situación dada, y el cumplimiento del Estado en sus funciones básicas para el desarrollo humano, mayores niveles de integración social y el trabajo articulado entre las políticas sociales y aquellas de seguridad que buscan prevenir, disuadir, reprimir y sancionar los hechos violentos y delincuenciales.

Sobre estas orientaciones ha surgido y se ha consolidado la noción de seguridad ciudadana que busca principalmente realizar acciones a favor de “los derechos y libertades de todos los individuos y los grupos sin discriminación y a limitar la actuación del poder público, para permitir el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales sin restricciones arbitrarias” (Borda et al., 2004: 261). En síntesis, al hablar de seguridad ciudadana nos estamos refiriendo a un orden ciudadano democrático que se aparta así de las definiciones de seguridad reducidas a la lucha contra el crimen y el delito, debido a que la seguridad “no es la ausencia de delito sino la creación de la calidad de vida por la cual cada ser humano puede desarrollar plenamente su libertad y sus derechos” (Domínguez, 2001: 37).

Adicionalmente, la seguridad ciudadana está estrechamente vinculada con el logro de la gobernabilidad al evidenciar las limitaciones de la acción estatal para mantener el orden social y para concretar los derechos en el marco de la democracia; también incluye el examen del contexto donde surge el hecho violento o delictivo, lo cual supone la atención a la convivencia social y a la relación de los ciudadanos con las instituciones, y a las formas en que éstos desarrollan sus vínculos y resuelven sus conflictos que retornan sobre la sociedad fortaleciendo

su integración o segmentación (Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2004).

La seguridad ciudadana ha implicado repensar el papel de las instituciones del Estado y su modo de insertarse en la sociedad tanto para prevenir como para controlar las dinámicas violentas y delincuenciales; por otra parte, implica legitimar el monopolio estatal del uso de la violencia y hacerlo efectivo, no como medio de represión, sino como instrumento de protección.

Un Estado legítimo es aquel que tiene la capacidad para controlar los fenómenos violentos y delincuenciales, siempre respetando los derechos y libertades de los ciudadanos, es más, profundizando el ejercicio democrático y el Estado de Derecho, sin olvidar sus demás responsabilidades, y nunca limitando los derechos para lograr mayores niveles de seguridad.

Por otra parte, es indiscutible que al hablar de democracia se haga referencia a la necesidad de la participación ciudadana y, en este sentido, la seguridad ciudadana no es ajena a esta situación. La seguridad requiere de la existencia de espacios a través de los cuales la sociedad civil pueda expresarse. Esta condición permite

el surgimiento de una cultura cívica, entendida no sólo como el conocimiento y práctica de los derechos ciudadanos, sino también como una práctica de convivencia y respeto hacia los demás, permitiendo de esta manera la construcción de proyectos comunes de vida en sociedad (Comisión Andina de Juristas, 1999b: 143).

Es por esto, que en el marco de los cambios en las concepciones de seguridad se habla de coproducción -aunque con diferentes matices de acuerdo a la tradición política-. Lo importante es que el ciudadano se enviste como responsable a la hora de actuar frente a la violencia y la delincuencia, principalmente en la toma de decisiones y en la implementación de políticas y en su evaluación con indecencia real dentro de la sociedad.

Igualmente, se debe contar con la participación y la responsabilidad de las autoridades locales para garantizar la seguridad de los ciudadanos, y se debe buscar los mecanismos de coordinación con el nivel nacional y otras instituciones de diferente orden para la ejecución de políticas de seguridad (puesta en marcha de estrategias de territorialización y contractualización de las políticas públicas en materia de seguridad).

De la mano de estos elementos, en términos de política pública, se han desarrollado diferentes enfoques que respondan a las demandas y a las necesidades en materia de seguridad ciudadana. Algunos llamados de “mano dura” privilegian la búsqueda del mantenimiento

del orden en las calles y, si es considerado necesario, se restringen ciertos derechos y garantías ciudadanas para su restablecimiento. En este sentido, hay un empeño en encontrar los factores concretos de riesgo y los individuos que deben ser controlados, dotando de mayor discrecionalidad a los agentes de la fuerza pública y las instituciones garantes de la seguridad y el orden (CELS, 2004).

Desde este enfoque se tiende a atacar el delito y la violencia en el momento del acto, y por ello, los esfuerzos se destinan al fortalecimiento de los aparatos coercitivos, en algunos casos, convirtiendo al mismo Estado en un actor violento y de amenaza para los ciudadanos, debido a que se pueden presentar casos de violación a los derechos humanos, uso excesivo de la fuerza, discrecionalidad, impunidad, etc., que deslegitiman al Estado y sus instituciones y que producen sentimientos de desconfianza por parte de la ciudadanía. Igualmente, estas políticas que prometen ser duras con el crimen acaban, en la mayoría de los casos, “por debilitar aún más los fundamentos de la ley, el orden y el debido proceso” (Tulchin & Golding, 2005a: 16).

Otros enfoques, por el contrario, entienden que el aumento de la delincuencia y de la violencia obedece a diversos factores entrecruzados que complejizan la respuesta a ésta. Por ello, se conjugan diversos factores: por un lado, los esfuerzos en el fortalecimiento del sistema punitivo, el cual busca robustecer las instituciones del Estado encargadas de ejercer sanción y justicia (justicia, policía y sistema penitenciario), acompañadas de intervenciones institucionales que permitan atacar las condiciones propicias para la violencia y el delito (prevención social y situacional).

### **CAMBIOS EN LA POLICÍA**

El enfoque de seguridad ciudadana trajo consigo la necesidad de transformar las instituciones del Estado competentes en el tema. Así, en el campo de la justicia, se han adelantado distintos esfuerzos en reorientar la justicia penal hacia el modelo acusatorio y se han hecho diversos programas para mejorar el acceso ciudadano a la justicia, así como para fortalecer las acciones en torno a la resolución de conflictos por vías no violentas, empezando por el entorno familiar, escolar, barrial, entre otros.

Igualmente, se ha llamado la atención sobre la necesidad de transformar nuestros sistemas penitenciarios al considerarse las condiciones infrahumanas y de hacinamiento de los centros de reclusión y de convertirse en verdaderas herramientas de resocialización y reinserción y no en “escuelas del crimen”, como ha sucedido en gran parte de estos centros.

Dentro de las reformas institucionales están los cambios en los cuerpos de policía, realizadas para superar el modelo policial asocia-

do a regímenes autoritarios, violatorios de los derechos humanos y, en general, a la falta de una relación adecuada entre policía y comunidad para dotar a esta institución de confianza y legitimidad por parte de la ciudadanía, y en este sentido hacer efectivos los cambios conceptuales en la seguridad, para lo cual se han diseñado esquemas de policía con mayor control civil y que respondan mejor a los requerimientos ciudadanos.

Se ha reconocido que en el desenvolvimiento del sistema político democrático, la policía, junto con las fuerzas militares, ocupa un lugar estratégico en el marco de la estabilidad y profundización democrática de un país que se reconoce a través de cierta configuración de los modelos de relaciones entre civiles y los organismos de seguridad en los cuales predominan esquemas de subordinación efectiva de estos sectores respecto del proceso político interno.

La democracia supone la existencia formal y efectiva de dicha sujeción a las instancias civiles (Dávila, 1998) así como la conducción política de las autoridades civiles de las agendas de seguridad tanto interna como externa de los Estados. Se trata de reconocer que “la fuerza como poder militar, policial y judicial, constituye una de las funciones básicas del Estado y es esencial para garantizar su reproducción” (Borrero, 2001: 35). Por esto, una de las condiciones que favorecen las instituciones democráticas es el control del poder militar y de la policía por parte de quienes ejercen los cargos elegidos democráticamente, de lo contrario, las instituciones políticas democráticas difícilmente conseguirán desarrollarse o subsistir y, las fuerzas de seguridad terminarían siendo una amenaza interna para la democracia (Dahl, 1999).

Con los procesos de transformación de las últimas décadas, las policías debieron acomodarse a los nuevos principios democráticos y a las tendencias por modernizarlas. Así, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, por ejemplo, dispone de una serie de principios valiosos a la hora de establecer los lineamientos de las reformas, entre ellos se destacan (Comisión Andina de Juristas, 1999b: 42-43):

- El respeto a la dignidad humana esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades.
- El mantenimiento de un control eficaz de las fuerzas de seguridad pública por parte de las autoridades constitucionalmente establecidas.
- La definición clara de la doctrina, la misión y funciones de dichas fuerzas, dentro de un contexto constitucional y de respeto a los derechos humanos y una separación clara de las funciones policiales de las tareas propias de la defensa nacional, con el objetivo

de propiciar la más amplia y eficaz lucha contra la actividad delictiva y la protección de los derechos .

- La orientación de la labor de los cuerpos de seguridad pública por diversos instrumentos internacionales de las Naciones Unidas como el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para la Víctima de Delitos y del Abuso de Poder, los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, entre otros.
- El fortalecimiento de la cooperación e intercambio de información entre entidades policiales, de los órganos jurisdiccionales y los ministerios públicos para prevenir y combatir delitos con repercusión regional o internacional, como el terrorismo, el sabotaje, la narcoactividad y el crimen organizado.

Dentro de las tendencias, en términos de reforma a la policía, se ha hablado de la superación del *Síndrome de Hillsborough*<sup>1</sup>, lo cual significa, a grandes rasgos, superar su enfoque represivo y guardián “a como dé lugar” del orden público y reprimir así, cualquier manifestación que signifique su desestabilización, lo cual, al tiempo, deteriora su imagen y aumenta la desconfianza por parte de los ciudadanos, al no atender la seguridad que responde a su cotidianidad. Los efectos negativos de este enfoque llevaron a plantear la necesidad de pensar una policía más cercana a las comunidades y que contribuyera a disminuir sus sentimientos de inseguridad, de allí se introducirán los programas de policía comunitaria o de proximidad.

Otro de los aspectos que influyó en la transformación de la policía, indudablemente es el neoliberalismo y, con éste, la desregulación estatal desde mediados de los años ochenta. Como lo plantea Ruiz y otros, “en el fondo, sobrevino un problema de gobernabilidad cuando el Estado, al intervenir menos, dejó desprotegidos a sectores vulnerables de la sociedad” (2006: 119). Esta reducción trajo consigo, por un lado, que ciertos sectores desprotegidos fueran más proclives a acudir a la violencia e incurrir en incivildades o delitos, al tiempo que la

<sup>1</sup> El término recoge la tragedia del estadio de fútbol *Hillsborough* en Inglaterra, durante el juego entre Liverpool y Nottingham; la policía encargada de la seguridad decidió abrir una de las puertas para evitar desórdenes fuera del estadio, ya que dos mil fanáticos sin boleta querían ingresar. La policía juzgó que estos hinchas podían crear disturbios en el exterior y decidió permitir el ingreso. El sobrecupo y los fanáticos empujando para entrar por aquella puerta provocaron que quienes ya habían ingresado fueran aplastados y pisoteados. Noventa y seis personas murieron entonces (Ruiz, et al., 2006: 73)

policía debió ser más eficiente, en algunos casos, con menos recursos. Es por esto que algunos autores sostienen que, por ejemplo, en el caso de la policía comunitaria, fue implementada como un compromiso ideológico de reducción del Estado y como medio para que éste lograra mayor legitimidad al acercar a la institución policial con los problemas de los ciudadanos y al hacer vincular a éstos en los planes de la policía.

Indiscutiblemente, los procesos de democratización en la región fueron determinantes a la hora de establecer la urgencia de cambios en la policía y, en general, en la configuración de la seguridad. Se buscó superar el papel de la policía en la lucha al enemigo interno y con esto, su función de represor político. Las policías de la región estuvieron altamente militarizadas, sin controles efectivos sobre su actuación, con casos numerosos de corrupción, un fuerte carácter corporativista y poco control civil a sus actuaciones; adicionalmente, se les acusó, y hoy en día persiste esta imputación de ser un agente más de violencia en la sociedad.

Con el retorno de la democracia, el fin de conflictos armados y el apoyo internacional, como en el caso centroamericano, se adelantaron reformas que significaron la creación de nuevas fuerzas policiales con una nueva estructura para la organización y programas de capacitación (es el caso de El Salvador, Guatemala y Haití); y en otros casos, se hicieron reformas pero conservando cierta continuidad con el pasado (por ejemplo, en Brasil y Colombia).

En general se ha buscado en las dos últimas décadas que la policía logre asumir verdaderamente las características propias de su naturaleza y estructura como una organización pública, especializada y profesional, así como el logro del control y liderazgo civil frente a las políticas de seguridad.

### **LA POLICÍA COMO ORGANIZACIÓN PÚBLICA**

Se debe señalar que la policía está obligada a ser siempre un órgano público de carácter estatal y financiado por la sociedad a través del Estado, lo cual supone que debe brindar protección a todos los ciudadanos por igual.

Sin embargo, no se puede desconocer la tendencia al aumento de la vigilancia privada y la industria relacionada con ésta, lo cual permite el acceso privilegiado a obtener mayor protección por parte de los sectores con mayores ingresos frente a aquellos que no los tienen. Como lo señala Frühling (2000: 209), esto se debe a la consolidación de una tendencia al aumento de los delitos cometidos; la brecha entre el presupuesto público que se asigna a la policía y el incremento de las denuncias; y, finalmente, a que parte de las funciones que realizaba la policía ha sido transferida



al sector privado. Además, el sector privado viene financiando las fuerzas policiales, lo cual ha implicado que éstas presten mayor atención en los sectores que les proporcionan mayores recursos.

### **LA POLICÍA COMO CUERPO ESPECIALIZADO**

La policía, como uno de los principales instrumentos para la aplicación de la ley, se especializa en el uso de la fuerza. Esta característica está asociada a la separación y diferenciación con el ejército, de sus prácticas, de la disciplina militar, entre otros. Si bien esta situación no es incompatible con el orden democrático, lo es en los casos en que la policía se subordina a las fuerzas armadas o realiza funciones basadas en criterios militares o en los casos en que éstas últimas cumplen tareas que son, en esencia, funciones policiales, como es mantener el orden social, lo contrario ha permitido entre otras, el uso excesivo de la fuerza contra los ciudadanos, tanto por el ejército como por parte de la policía o casos de violaciones a los derechos humanos, todo lo cual comprende un quebrantamiento al Estado de Derecho.

### **LA POLICÍA COMO CUERPO PROFESIONAL**

La profesionalización implica varios aspectos. Por un lado, la no interferencia y manipulación de partidos o intereses políticos en la policía, que no debe confundirse con la total independencia frente a las autoridades civiles, pues esta situación conduciría al corporativismo y al aislamiento de la policía con respecto a la sociedad a la cual, se supone, sirve.

Igualmente, hace referencia a la doctrina. En el caso de la región debe superarse su énfasis puesto en el desarrollo de una cultura legalista que concibe la acción policial sujeta estrictamente a la norma; sin embargo, en los miembros de la institución hay insuficiencia en la formación y énfasis en los valores democráticos y de los derechos humanos, creyendo que el respeto a la ley vigente es suficiente para cumplir con sus funciones, aún cuando estén en contravía de la garantía de los derechos y libertades ciudadanas.

En síntesis, debe hacerse un trabajo de cambio doctrinal en la policía que se oriente a los valores de la democracia y al beneficio de los ciudadanos. Adicionalmente, el énfasis de la formación debe estar puesto en el conocimiento de las normas que rigen la sociedad y su aplicación a casos reales y concretos en los que la policía interviene, junto a la forma de actuar en casos de detenciones, ataques, conflictos en la comunidad, etc., siempre en el marco de los derechos humanos y del respeto a los ciudadanos por más tensa que sea la situación.

Finalmente, la profesionalización hace referencia al control y evaluación de la policía; debe haber órganos estatales y ciudadanos que

sirvan de veeduría y control frente a las actuaciones de la institución policial y sus miembros, tanto en el orden interno como en el externo. Para ello, es necesario establecer parámetros de evaluación para medir y comparar los resultados dentro de un período determinado. Igualmente, se debe aplicar control sobre los procedimientos policiales; adecuar estrategias y herramientas de investigación y planeación para el manejo y seguimiento de la violencia y la delincuencia, y así contar con el conocimiento suficiente para distribuir el personal en las distintas manifestaciones, dinámicas y repercusiones de aquellos, así como las áreas geográficas en que se presentan, la tipología de las víctimas y los victimarios.

### **ESTRUCTURA DE LA POLICÍA**

Parte de las reformas han estado constituidas por esfuerzos en “*aplanar la estructura organizacional y descentralizarla*” (Ruiz et al., 2006) para reducir la burocracia jerárquica y el retraso en las respuestas. En diversas experiencias han eliminado ciertos rangos para facilitar la comunicación interna entre niveles y racionalizar el trabajo. Igualmente, se busca que las policías locales, al estar más cercanas a los problemas cotidianos, actúen para darles solución de manera pronta; además se deben encontrar e implantar modelos de cooperación y coordinación entre las autoridades locales y nacionales, así como entre las policías de los diferentes niveles.

### **LA POLICÍA COMUNITARIA**

Al hablar de la reforma en la institución policial, es ineludible hacer referencia a la policía comunitaria (*community policing*) o de proximidad (*police de proximité*). Si bien, no es un modelo exclusivo de la década pasada, es en ésta que se hace mayor énfasis para poner en marcha ese modelo, y es implementada en algunos países de América Latina. En esencia, y sin desconocer las particularidades de distintas experiencias, los modelos de policía comunitaria pretenden “atacar problemas muy concretos aplicando metodologías en áreas geográficas específicas, involucrando activamente a la comunidad y recabando la información de la misma para identificar sus aspiraciones y necesidades” (Carrillo, 2000: 23-24). Este debe ir acompañado de la descentralización y reorganización de la policía, de equipos que permitan el patrullaje en las calles y la comunicación entre la comunidad y la policía. Este modelo rompe con la visión más tradicional de la policía como medio represor del crimen, para dar paso a una labor que apunta hacia la prevención.

Las dificultades de la policía comunitaria en la región no sólo corresponden a su implementación sino a los resultados que ésta ha

traído. Además de los escasos recursos y del personal requerido, se puede mencionar que no concierne a un principio y a una transformación cultural de la policía sino que se constituyen en divisiones de la institución<sup>2</sup>. A esto se le suma la desconfianza habitual de la comunidad hacia los policías que no es superada en el corto tiempo, la poca tradición participativa y organizativa de nuestras sociedades e, incluso, las demandas por más represión de la misma ciudadanía ante el aumento de crímenes de mayor impacto y que requieren un tratamiento más complejo.

Precisamente, este último aspecto, el de más policías “duras”, se refuerza por dos lógicas: la primera, la demanda de mayor control y represión por parte de la ciudadanía hacia el delito; y por otra, la de los gobiernos y líderes políticos, que promueven e implantan modelos y estrategias de represión. El resultado no puede ser otro que el endurecimiento de las políticas de seguridad y de los cuerpos policiales y, con esto, el resquebrajamiento de la democracia, en cuanto se deben restringir diferentes derechos de los ciudadanos para combatir el crimen; se otorgan mayores poderes discrecionales a las fuerzas de seguridad y las autoridades estatales. Tal como lo plantea Calvo (1999: 163):

Al respecto hay que distinguir entre el endurecimiento de las penas, [...], a la que se recurre con frecuencia por su gran eficacia simbólica; y la construcción de espacios flexibles -con el fin de favorecer la eficacia policial, aun a costa de reducir las garantías individuales- para el uso de la fuerza en el desarrollo de las funciones policiales preventivas y represivas.

Esta última situación, que retrocede en los avances alcanzados en la década pasada respecto al proceso de la política pública de seguridad ciudadana, se ha favorecido por el aumento y la complejidad del crimen y las dinámicas internacionales que han impuesto modelos de respuesta más represivos, así como el aumento del temor de los ciudadanos a ser víctimas de todo tipo de actos violentos y criminales. El resultado ha sido, nuevamente, la “desnaturalización” de las funciones que deben desempeñar una policía democrática, desviándose del apoyo mutuo y la cooperación con la comunidad, hacia un rol meramente represivo (Faroppa, 1999: 391). Lo peor es que, ante la poca satisfacción de las demandas tanto ciudadanas como de quienes detentan el poder, se da un paso hacia la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna.

<sup>2</sup> Un ejemplo de esta situación es la ciudad de Bogotá. Sólo el 6 o 7% de los policías son asignados al programa comunitario (Ruiz et al., 2006: 110).

Con más ahínco, hoy es la seguridad del Estado, a través de medios represivos y discrecionales, la que ha tomado relevancia y ha centrado el interés de los gobiernos a nivel global para establecer políticas de seguridad y combatir el terrorismo y, en segunda medida, el narcotráfico, aunque las diferencias entre uno y otro no son muy claras.

### CONSIDERACIÓN FINAL: EL CASO COLOMBIANO

Para finalizar este texto, se considera en términos muy generales el caso colombiano respecto al proceso de cambio y establecimiento de un nuevo modelo de seguridad orientado hacia los ciudadanos, el respeto, la garantía y el ejercicio pleno de sus derechos y libertades.

En Colombia, históricamente, los problemas de seguridad tuvieron un manejo casi exclusivo de los militares y los policías; la sociedad civil y las élites políticas nunca estuvieron comprometidas con el proceso de política pública de seguridad. Además, los fenómenos de violencia y delincuencia tuvieron una atención menor frente a los del conflicto y el narcotráfico, situación que explica, en parte, la ausencia de políticas integrales del Estado para hacer frente a la violencia y la delincuencia. A ello se le deben sumar problemas en el sistema de justicia y el sistema carcelario, así como la complejidad del contexto colombiano en el que se entrecruzan diferentes fenómenos, como lo son la presencia de las guerrillas, el narcotráfico, los grupos paramilitares, la violencia y la delincuencia común y el crimen transnacional, agudizados por la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

Los distintos gobiernos, no sólo los anteriores a la Constitución Política de 1991 sino los posteriores, incluyendo el actual, han privilegiado la seguridad del Estado sobre la de sus ciudadanos, aun a costa de sus derechos; han buscado y han aplicado los instrumentos necesarios para el fortalecimiento del mismo, y se han privilegiado, como ya se mencionó, el uso represivo y militar a los problemas que le aquejan; se ha concebido erróneamente que la presencia del Estado está asociada al mayor pie de fuerza en los municipios colombianos, al tiempo que constituyen la estrategia para combatir la violencia y el crimen. Se ha ignorado que la violencia “obedece a una dinámica social en donde se conjugan una multiplicidad de actores, motivaciones y escenarios, los cuales no se pueden reducir a aquellos a los que los gobiernos han definido como sus principales enemigos” (Zambrano, 1995: 44), es decir, grupos armados ilegales, principalmente las guerrillas y el narcotráfico.

A pesar de este desalentador panorama, Colombia no fue ajena a las dinámicas internacionales y así se adelantaron procesos de transformación en los temas de seguridad. Los cambios permitieron la adop-

ción de los términos de seguridad ciudadana y convivencia y ciertas transformaciones institucionales a lo largo de los últimos veinte años, como el de la Policía Nacional y los intentos de apropiación de la agenda de seguridad por parte de los civiles, tanto en el gobierno nacional como en los gobiernos locales, aunque con logros diferenciados.

Los gobiernos nacionales han intentando abordar de forma integral la violencia y la delincuencia (aunque no pocas veces sólo en el discurso) con estrategias de modernización y fortalecimiento de la justicia, del sistema penitenciario, de los cuerpos de seguridad y el llamado a la ciudadanía para participar en el logro de la seguridad, aunque con enfoques y énfasis diferenciados respecto al programa de gobierno de turno, porque es claro que aún no hay políticas de Estado de largo alcance en materia de seguridad ciudadana y convivencia que contribuya: a disminuir la intensidad del conflicto, a mejorar la seguridad de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos; a fortalecer el papel de los gobernadores y alcaldes para asumir sus funciones como autoridades de policía y así superar su limitada visión de que son temas de las autoridades judiciales y de los organismos de seguridad; a implementar mecanismos de coordinación entre instancias nacionales y locales; a apoyar la elaboración e implementación de planes locales de seguridad y convivencia; a la institucionalización de los consejos locales de seguridad; y en especial, a la adopción de medidas preventivas y adecuados sistemas de información y evaluación tanto a nivel nacional como local.

#### LA POLICÍA COLOMBIANA

La policía colombiana, en general, se ha caracterizado en el último medio siglo por ser centralizada y sin injerencia directa de las autoridades locales; además, tiene un carácter fuertemente militar y ha estado vinculada al Ministerio de Defensa desde la época del General Rojas Pinilla, principalmente, para evitar su politización.

Este carácter militar se ha visto reforzado tanto por el conflicto armado como por la lucha contra el narcotráfico, que desde los años ochenta le ha permitido a la Policía Nacional recibir importantes recursos de cooperación internacional, cuya finalidad ha sido

el equipamiento de la policía para la atención de los programas y estrategias de erradicación de cultivos y control del tráfico de narcóticos, dejando de lado otras dimensiones del fortalecimiento de la Institución y de su labor en áreas como la seguridad ciudadana y la prevención del delito (Ruiz, et. al., 2006: 221),

y en el que se superponen la lucha antinarcóticos con la antisubversiva, junto a los efectos negativos que trae esta situación.

Las diferentes reformas adelantadas desde la década de los noventa, no han logrado “desmilitarizar” a la policía y concederle su carácter civil, es decir, estar al servicio del ciudadano y de los problemas más cercanos que le afectan en el cumplimiento de su función constitucional de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas y la convivencia en paz, lo cual difícilmente se puede decir que se cumple.

Los procesos de reforma de la policía se hicieron urgentes en su momento, ante las crecientes denuncias contra la policía por violaciones de derechos humanos, y su participación en hechos delictivos, junto a la necesidad de introducir cambios institucionales y elementos en el manejo de la seguridad, como el uso de tecnologías adecuadas y sistemas de información y evaluación.

Así, se adelantó la reforma de 1993 a través de la ley 62 del mismo año en la que se contempló una mayor profesionalización y especialización de la carrera policial, mayor control interno, nuevas formas de interacción entre la policía y comunidad y la mejora de las condiciones de vida de sus efectivos, entre otros (Comisión Andina de Juristas, 1999b: 122). Una de las figuras más importantes fue la creación de un Comisionado Nacional para la Policía, y así llevar a cabo los procesos de control ante la corrupción y los excesos de los uniformados, en cabeza de un civil y fuera del mando institucional; se creó también el Sistema de Participación Ciudadana para articular a la comunidad con la institución y programas como la Policía Comunitaria y los Frentes de Seguridad Ciudadana. Respecto al bienestar de los miembros, se creó el Instituto para la Seguridad Social y Bienestar de la Policía Nacional.

Evaluando los efectos de la Ley 62, se puede decir que son más bien precarios. El Comisionado nunca logró ejercer sus funciones; el control civil ha sido escaso, y los alcaldes y gobernadores no han logrado posicionarse como las primeras autoridades en sus respectivas jurisdicciones para los temas de seguridad y policía. Además, los casos de corrupción aún continúan, la infiltración del narcotráfico ha sido sostenida en el tiempo, y persiste la ambigüedad en las tareas de protección de la ciudadanía y en la garantía de las condiciones para su desarrollo individual y colectivo. Buena parte de la reforma resultó ser excesivamente normativa y procedimental y atacó muy tangencialmente el problema organizacional y cultural.

Estos dos últimos aspectos se intentaron superar luego, con el programa *Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional* iniciado en 1995, programa diseñado e implementado desde la Institución policial. Al respecto, se debe señalar que algunos consideran que la reforma de la policía colombiana es un solo proceso, liderado por el

entonces director de la Policía Nacional e iniciado cuando el Congreso le confirió a éste facultades discrecionales para depurar la institución. Otros, por el contrario, consideramos varios intentos o procesos de reforma a la institución: un primer intento, a través de la ley 62, que debía ser liderado por el gobierno nacional y las autoridades civiles, y otro intento que desmontó el primero, o al menos le restó posibilidades para su desarrollo, llamado *Transformación Cultural*, liderado por el entonces director de la Policía Nacional.

Cabe señalar que los términos de los cambios de este programa fueron bastante ambiciosos y se plantearon cinco frentes de intervención (Ruiz, et. al., 2006: 204): 1) lograr un acercamiento con la comunidad, incentivando una participación mayor de la ciudadanía; 2) crear una nueva cultura de trabajo; 3) mejorar los estándares de formación; 4) búsqueda del talento y la vocación policial; por último, desarrollar habilidades gerenciales para la alta cúpula de la organización.

Con la puesta en marcha del Programa y la incapacidad estatal para liderar los procesos de cambio institucional, algunas de las medidas expedidas a la luz de la ley 62 fueron revertidas. Así, la figura del Comisionado y el Instituto para el Bienestar y Seguridad Social desaparecieron, se alteró la estructura orgánica de la Institución, no se constituyó la Comisión de Participación Ciudadana, entre otras. Los demás cambios no fueron acogidos en su totalidad, a pesar de ser un proceso de la misma Policía, debido a que no todos los miembros consideraron apropiados estos cambios institucionales por la tradición de la institución, el poco convencimiento de la oficialidad en el proceso de cambio, una fuerte comunicación vertical, desde arriba hacia abajo; dificultades en los cambios organizacionales, etcétera.

Finalmente, se debe señalar que el gobierno de la Seguridad Democrática decidió en el año 2003 crear una vez más una misión para establecer un diagnóstico sobre la institución y en especial sobre los mecanismos de control debido a los reiterados casos de corrupción. Esta misión fue impulsada por la entonces ministra de Defensa. Su salida y la falta de voluntad del propio presidente y de los ministros que le sucedieron no permitieron que las recomendaciones de la misión fueran puestas en marcha.

A lo anterior, hay que advertir los retrocesos que la Política de Seguridad Democrática ha significado para la concepción de la seguridad ciudadana. Se ha profundizado el carácter militar de la policía, la mayor autonomía de sus miembros, y en la atención, énfasis y disposición de los recursos y del andamiaje estatal para la lucha contra la subversión en primer lugar, seguida por el narcotráfico, y para la defensa del Estado, olvidando casi por completo los asuntos de seguridad ciudadana y convivencia. Esto ha implicado que la policía asuma

un carácter mucho más represivo y militar, que aplique la fuerza de forma desproporcionada, la disminución de personal para el patrullaje, la vigilancia o la protección a menores, por ejemplo, la resolución de los problemas cotidianos de las comunidades, y la reducción del papel de la ciudadanía a simples informantes de los organismos de seguridad.

Como lo menciona Rivas (2005), las dificultades para el desarrollo de iniciativas en seguridad ciudadana y convivencia en referencia a la Policía Nacional comprenden los siguientes aspectos, a los cuales no se ha logrado dar una solución en las últimas dos décadas, y que deben ser trabajados desde el presente:

1. La alta complejización en el campo operativo y la desnaturalización de la misión institucional.
2. El carácter nacional de la policía y las dificultades que esto trae en la puesta en práctica de iniciativas locales, en particular en el reconocimiento de las autoridades municipales como supremas autoridades de policía en el ámbito local.
3. La muy relativa subordinación de estructuras de vigilancia privada a la policía.
4. La aún incipiente especialización funcional de la policía en lo relativo a sus relaciones con la comunidad.
5. La excesiva jerarquización de la institución, que incide en la poca discrecionalidad de los policías en sus actividades diarias.
6. La ausencia de mecanismos suficientemente afinados para lograr procesos de selección e incorporación idóneos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acero Velásquez, Hugo 2005 “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana” en *Seguridad urbana y policía en Colombia* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).
- Borda Medina, Ernesto; Libreros Amaya, Jairo & Rodríguez Mejía Carlos 2004 “Seguridad y Derechos Humanos” en Gaitán García, Olga (Ed.). *Conflicto y seguridad democrática en Colombia* (Bogotá: Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania).
- Borrero, Armando 2001 *Defensa y Seguridad Nacional. Elementos para una política democrática*. Revista Análisis Político, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) No. 42.
- Calvo García, Manuel 1999 “Políticas de seguridad, discrecionalidad policial y garantías jurídicas” en Comisión Andina de Juristas.

- Seguridad ciudadana y derechos humanos*. (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Camacho, Álvaro & Wills, Laura 2002 *La seguridad ciudadana en el municipio colombiano: un diagnóstico sobre el diseño institucional y un análisis del comportamiento del delito. Los casos de Soacha y Bucaramanga* (Bogotá: Centro de Estudios Socioculturales, CESO, Universidad de los Andes) Doc. N° 31.
- Casas Dupuy, Pablo (2005) “Reformas y Contrarreformas en la Policía colombiana” en *Seguridad urbana y policía en Colombia* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).
- Carrillo Flórez, Fernando 2000 “Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina” en *Convivencia y Seguridad: un reto de gobernabilidad* (Alcalá de Henares: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá).
- Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS 2004 *Políticas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal* (Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Siglo XXI Editores).
- Comisión Andina de Juristas 1999a *Seguridad ciudadana. Cambios necesarios* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Comisión Andina de Juristas 1999b “Seguridad ciudadana y gobernabilidad en la Región Andina” en Comisión Andina de Juristas. *Seguridad ciudadana y derechos humanos* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Dahl, Robert 1999 *La Democracia. Una guía para los ciudadanos* (Madrid: Editorial Taururs).
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés 1998 *El juego del poder: historia, armas y votos* (Bogotá: CEREC, Ediciones Uniandes).
- Domínguez Vial, Andrés 2001 “El desafío del cambio y la seguridad pública” en *Retos en los cuerpos de seguridad en el tercer milenio* (Caracas: Amnistía Internacional, Seccional Venezuela, Embajada del Reino Unido en Venezuela, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Faroppa Fontana, Juan 1999 “Administración de justicia y seguridad ciudadana” en Comisión Andina de Juristas *Seguridad ciudadana y derechos humanos* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Frühling, Hugo 2000 “La modernización de la policía en América Latina” en Sapoznikow, Jorge; Salazar, Juana & Carrillo Fernando. *Convivencia y Seguridad: un reto de gobernabilidad* (Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá).
- Frühling, Hugo 2005 “La reforma a la policía y el proceso de democratización” en Frühling, Hugo & Tulchin, Joseph. *Crimen y violencia en América Latina* (Bogotá: Fondo de Cultura Económica).
- Ramírez Ocampo, Augusto 2004 Introducción En Gaitán García, Olga (Ed.). *Conflicto y seguridad democrática en Colombia* (Bogotá: Fundación Social, Fescol, Embajada de la República Federal de Alemania).
- Rivas Gamboa, Ángela 2005 “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia” en *Seguridad urbana y policía en Colombia* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).
- Ruiz Vásquez, Juan Carlos; Illera Correal, Olga & Manrique Zuluaga, Viviana 2006 *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía* (Bogotá: Centro de Estudios Políticos e Internacionales, Universidad del Rosario).
- Tulchin, Joseph & Golding, Heather 2005a “La seguridad ciudadana desde una perspectiva regional” en Frühling, Hugo & Tulchin, Joseph. *Crimen y violencia en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, Bogotá).
- Tulchin, Joseph & Golding, Heather 2005b “Una Mirada al futuro: pasos para reducir el crimen y la violencia en América” en Frühling, Hugo & Tulchin, Joseph. *Crimen y violencia en América Latina* (Fondo de Cultura Económica, Bogotá).
- Zambrano, Sonia 1995 “Violencia urbana. Seguridad ciudadana y derechos humanos en Colombia” en *Violencia Urbana. Brasil-Colombia* (Santiago de Chile: Serie Investigaciones y Plataforma de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo) N° 4.

**PABLO EMILIO ANGARITA CAÑAS\***

## **SEGURIDAD GLOBAL Y LOCAL**

### **DOS VISIONES EN PUGNA**

*Las fábricas de opinión pública echan leña a la hoguera de la histeria colectiva, y mucho contribuyen a convertir la seguridad pública en obsesión pública. Cada vez tienen más eco, los gritos de alarma que se pronuncian en nombre de la población indefensa ante el acoso del crimen; se multiplican los asustados, y estos pueden ser más peligrosos que el peligro que los asusta. Para solucionar la falta de garantías a los ciudadanos, se exigen leyes que suprimen las garantías que quedan; y para dar más libertad a los policías, se exigen leyes que sacrifican la libertad de todos los demás.*

EDUARDO GALEANO (1996: 23)

### **EL MIEDO Y LA INSEGURIDAD**

La compleja condición humana se mueve entre la incertidumbre, el temor a lo desconocido y la aspiración a tener certezas, a encontrar explicación a todo, lo cual es una fuente de motivación para el desarrollo de la investigación y de las ciencias. Pero en los humanos también se anida el deseo de experimentar emociones, disfrutar del riesgo y del peligro, como suele ocurrir en los deportes de alto riesgo, en los juegos peligrosos, la acrobacia y en las guerras.

La historia de la humanidad desconoce la existencia de sociedades que hayan vivido en total seguridad. Más aún, esa completa seguridad tampoco es deseable, pues, como con muchas conductas

\* Doctorando en Derechos Humanos y Desarrollo, magíster en Ciencia Política y abogado. Docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Coordinador del Grupo Interdisciplinario de Investigación sobre conflictos y violencias. Miembro del GT de CLACSO "Seguridad en democracia: un reto a la violencia en América Latina". pabloangarita@gmail.com.

humanas, las personas desean experimentar un mínimo de miedo, un margen de incertidumbre e inseguridad, dado que ello produce emoción y consume adrenalina. El deseo de seguridad, así como el temor y riesgo son comunes a la condición humana. Las diferencias estriban en los grados que estos sentimientos extremos alcanzan en cada individuo, dado que no son iguales ni siquiera entre los miembros de una misma familia.

El problema se presenta cuando el ambiente de inseguridad desborda los umbrales de tolerancia física y psicológica, individual o social, desprendiéndose de ella conductas aparentemente opuestas, como las del suicidio o la guerra. Uno de los mayores expertos en el estudio del miedo recuerda que: “Somos herederos de una larga historia que ha venido otorgando una importancia creciente a la necesidad de seguridad. Desde finales del siglo XVIII, esa necesidad ha sido a la vez fundada como derecho y reconocida en lo más profundo de la naturaleza humana” (Delumeau, 2002: 81). La humanidad ha aprendido a convivir con cierta dosis de miedo e inseguridad, en la cual ha sido decisivo su uso social o la manera en que se administra, ya que el miedo, bien manejado, puede resultar altamente productivo.

Diversos factores producen inseguridad, teniendo alta incidencia la construcción social que de ellos se hace. Por ejemplo, minimizar los factores de riesgo, o magnificarlos con fines alarmistas, produce dividendos por ser funcional a la lógica del poder, que aprovecha esa situación para sus ofertas de seguridad y para exigir, como contraprestación, mayores niveles de control y dominio sobre las personas<sup>1</sup>. Esto puede ocurrir en el entorno local y en las actuales relaciones internacionales. A propósito el profesor Herrera Flores afirma que:

Ante la dificultad de controlar el *General Intellect*, que poco a poco se va apoderando de las fábricas y de las mentalidades y se va convirtiendo en el factor más importante de creación de valor en nuestros días, la ideología dominante introduce el miedo en la percepción del mundo que nos rodea. Si lo logra, es decir, si nos relacionamos mutuamente con miedo, si nuestra percepción cultural de la naturaleza, de los otros y de nosotros mismos se basa en el miedo, éste nos atezará y permaneceremos pasivos ante lo que nos ocurra. El miedo, como factor de control social, es el elemento más deshumanizador que existe. ¿Cómo actuar para cambiar las cosas si tenemos miedo incluso a movernos? (2005:174; énfasis original).

Entre las prácticas de control social realizadas por los Estados para asegurar la dominación de los sectores hegemónicos de la socie-

1 Acerca de lo ocurrido en la historia de los EE.UU., resulta revelador el artículo de Noam Chomsky (2005).

dad son utilizados mecanismos de fuerza, frente a conductas o personas transgresoras de las normas o de los parámetros establecidos como normales. Pero la aplicación de la coerción sería muy difícil de aplicar sin la existencia de ciertos dispositivos ideológicos y culturales, fundamentales para garantizar la aceptación del orden establecido por parte del conjunto de la sociedad.

La defensa del *statu quo* la realizan los propios ciudadanos movilizados a través de diversos mecanismos psico-sociales que operan de acuerdo a las predisposiciones psico-culturales de su entorno y se exteriorizan bajo la conformación de consensos frente a las formas de regulación de la convivencia, cuyo producto más visible es precisamente la construcción y aceptación de imaginarios colectivos aseguradores de la legitimación de los sectores dominantes (Howard, 1995: 45). Las dinámicas sociales producen acuerdos mayoritarios que descansan en un entramado cultural que facilita la labor del Estado de definir y sancionar aquellas conductas consideradas “anti-sociales”, por atentar contra el orden establecido, la seguridad del Estado y de la misma sociedad.

Desde la década del sesenta del siglo XX, en el continente americano la doctrina de la “seguridad nacional” constituyó una parte importante de los criterios orientadores de las políticas estatales, actualmente sustituida por el concepto de la “seguridad ciudadana”, a la que, en el nuevo contexto mundial, se presenta bajo la forma de “seguridad global” o “multinacional”, que es una versión reeditada de la primera<sup>2</sup>.

### INSEGURIDAD CIUDADANA

Una gama de conductas que ostensiblemente atormentan la vida cotidiana de la gente, como atentados contra la integridad personal y la libertad sexual, ataques contra el patrimonio, atracos callejeros, “raponazos” y otras modalidades frecuentes ocurridas especialmente en los espacios urbanos, constituyen el cuadro de la denominada “inseguridad ciudadana”.

Los factores generadores de este tipo de inseguridad son múltiples, y aunque entre los distintos países existen diferencias en su cantidad y modalidad, atendiendo a sus peculiaridades histórico-culturales u ocasionadas por medidas políticas específicas de carácter coyuntural o desastres naturales, sin embargo, en una rápida mirada a las principales y más comunes causas estructurales, encontramos las siguientes:

2 La doctrina de la seguridad nacional conllevó el diseño de planes estratégicos en los distintos Estados latinoamericanos, así como la preparación militar de los ejércitos del continente bajo la orientación de las políticas del Pentágono. Véase más ampliamente Yerguin (1990).

- a. El *modelo de desarrollo socioeconómico* imperante en la mayoría de países latinoamericanos, ha facilitado la mayor concentración de riqueza en pocas manos. Gracias a la “libertad del mercado” y la competencia internacional sin controles, los países del Sur viven procesos de desindustrialización con altos niveles de desempleo estructural, y quienes conservan sus puestos de trabajo lo hacen en condiciones de alta precarización. Hay un desestímulo a la producción agropecuaria, en competencia desequilibrada frente a los productos provenientes del Norte<sup>3</sup>. Las actuales políticas macroeconómicas han traído graves consecuencias para las condiciones de vida de la población y ésta, con sus múltiples carencias en su lucha por la subsistencia, reacciona de diversas maneras, entre ellas, atentando contra la propiedad privada y con otro tipo de conductas incluida la violencia social y política, tipificadas como delitos por las legislaciones penales.
- b. La *promoción de una igualdad formal* de todos los ciudadanos frente al mercado y frente a la ley, en medio de reales asimetrías sociales. La eliminación de todo tipo de subsidios estatales, bajo el fatídico lema de “sálvese quien pueda” y “sobrevivirán los mejores”, convertidos hoy en día en pauta de conducta para la “convivencia” ciudadana.
- c. En *la cultura y los valores* el modelo neoliberal envía mensajes contradictorios a la sociedad. Al tiempo que, formalmente crítica las medidas de fuerza y se queja de la inseguridad, en la práctica, la fomenta con sus discursos y la propaganda oficial que predica la idea de salir adelante mediante el trabajo y el esfuerzo personal y colectivo, con lo que termina implantando la insolidaridad total, al poner a todo el mundo en una lógica *hobbesiana* de competencia de “todos contra todos” y de premiar al que logra salir adelante, aun por encima de sus más próximos, estimulando así la violencia que en apariencia dice condenar.
- d. En *la política* encontramos transformaciones en cuanto al papel del Estado, particularmente el desmonte del otrora pálido “Estado de bienestar”. Privatización de buena parte de los servicios públicos esenciales, afectando principalmente a los sectores de la población de nivel económico más bajo, dentro de esos servicios, además de la salud y la educación, también se afecta a la seguri-

3 Diversos analistas del tema coinciden en señalar que el modelo neoliberal, en la práctica exige a los países del Sur abrir las fronteras económicas y eliminar todo tipo de subsidios estatales a sus sectores productivos, mientras que en los países del Norte se siguen manteniendo las barreras arancelarias frente a los productos provenientes del Sur y se subsidian importantes renglones de su economía.

dad y la justicia, con un sinnúmero de manifestaciones: agencias de seguridad, vigilancia privada en las unidades residenciales, en centros industriales y comerciales, equipos de escoltas o guardaespaldas, todos con licencia para tener y portar armas de diversa clase. Es una lógica alimentada y promovida por la industria armamentista nacional e internacional, la cual, en la medida en que necesita mayor número de consumidores de armas y municiones, fomenta la creencia de que las armas en manos de los particulares garantizan esa seguridad que el Estado no alcanza a proporcionar, a lo cual se suman los grupos de “justicia privada”, que en forma de bandas, organismos paramilitares y otros, de manera ilegal manejan armas para su protección o para la realización de actividades delincuenciales.

Las protuberantes deficiencias de la administración de justicia, en sus fases de investigación, juzgamiento, sanción y penitenciaria, muestran claramente la gran impunidad que campea, en contraste con el auge de la delincuencia, todo lo cual contribuye a “justificar” ante la opinión pública los insistentes reclamos por mayores medidas represivas o por salidas desesperadas de seguridad privada legal e ilegal. En palabras de Galeano: “En el nuevo Estado, Estado de la Seguridad Nacional, ‘la burocracia militar’ es sagrada. Y si no, ¿quién va a ocuparse del ‘costo social’ de los ‘programas de ajuste’? La impunidad del dinero, que en nuestras tierras mata por hambre o bala, exige que el estado benefactor deje paso al estado juez y gendarme: juez vulnerable al soborno y la amenaza, implacable gendarme de los pobres” (1991:166).

#### **EL CONTEXTO INTERNACIONAL: DOS VISIONES DE SEGURIDAD**

Guiados por las ideas liberales de los filósofos de la ilustración, los revolucionarios franceses del siglo XVIII consagraron en su ideario las consignas de igualdad, libertad, seguridad y propiedad, en un intento por materializar las aspiraciones de la triunfante burguesía y de lo que hasta nuestros días se constituye en “el espíritu de la época”. Varias décadas más tarde, las críticas de los socialistas estarían enfiladas hacia estos conceptos. Particularmente, Marx dedicaría buena parte de sus análisis a develar los intereses egoístas de la burguesía, quien a nombre de la sociedad reclamaba la seguridad e incluso los “derechos humanos”, aunque lo que realmente defendía era su seguridad y la de su propiedad privada (Marx, 1992: 55-56)<sup>4</sup>.

4 El Art. 8 (Constitución francesa de 1795) dice: “La seguridad consiste en la protección acordada por la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación



La confrontación entre las diversas visiones sobre la seguridad ha estado presente en el concierto internacional desde la expansión del capitalismo y la consolidación de los estados nacionales. De una parte, ha existido el enfoque de una seguridad vinculada a la aplicación de los derechos humanos, agenciado desde sectores subalternos; mientras que desde los estados dominantes se difundió y aplicó un discurso ligado a los intereses estratégicos del capital transnacional. Fue precisamente esta visión del poder imperial sobre la seguridad la que ha venido imponiéndose en el escenario de la globalización neoliberal actual, pero que tiene sus antecedentes más recientes en la misma fundación de las Naciones Unidas.

Las memorias sobre la creación de la ONU revelan el enorme peso que tuvieron las dos visiones de la seguridad: la que enfatiza la ausencia de peligro o de riesgo, expresada en términos de defensa militar, y la que vincula una perspectiva más amplia, centrada en la preocupación por la vigencia integral de los derechos humanos. La primera deviene en una concepción militarista de la seguridad y la segunda en seguridad integral o *seguridad humana*.

#### **ANTECEDENTES. NACIONES UNIDAS Y LA CARTA DE SAN FRANCISCO**

Finalizada la Segunda Guerra Mundial, los países triunfantes, reunidos en los Estados Unidos, en la célebre conferencia de San Francisco, fundaron la Organización de Naciones Unidas, acto formalizado mediante la expedición de *La Carta de San Francisco*, con fecha de 26 de junio de 1945, en la cual, gracias a la presión ejercida por cuarenta organizaciones no gubernamentales, se consagraron aspectos fundamentales de los derechos humanos. La carta es un instrumento jurídico internacional, que al igual que otros, refleja la lucha de intereses contrapuestos y las contradicciones políticas en el ámbito jurídico mundial (Gowan: 2008).

En esta carta se expone como propósito central de las Naciones Unidas el “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” y “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre”. El Artículo 1 define como una de las metas de la ONU alcanzar una

---

de su persona, sus derechos y sus propiedades”. Frente a lo cual Marx afirma: La *seguridad* es el más alto concepto social de la sociedad burguesa, el concepto de la *policía*, que toda la sociedad existe sólo para garantizar a cada uno de sus miembros la conservación de su persona, de sus derechos y de su propiedad. Es en este sentido que Hegel llama a la sociedad burguesa “el Estado de necesidad y de entendimiento”. Por el concepto de la seguridad, la sociedad burguesa no se eleva sobre su egoísmo. La seguridad es, más bien, el *aseguramiento del egoísmo*. (Marx, 1992: 59-60; énfasis original).

cooperación internacional “en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”<sup>5</sup>. Los artículos de la Carta de San Francisco tienen el valor de legislación internacional positiva, ya que su calidad de tratado le da un carácter vinculante. Según este tratado, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas deben cumplir de buena fe las obligaciones que han contraído a través de la carta, incluyendo la de fomentar el respeto de los derechos humanos y la de cooperar con las Naciones Unidas y con otras naciones para alcanzar este fin.

A largo de los ciento once artículos, organizados en diecinueve capítulos, la Carta de San Francisco plasma el ideario de las naciones allí reunidas. Cabe destacar dos temas, que con el correr del tiempo y hasta nuestros días, constatan la coexistencia de las dos visiones de seguridad: una es la del discurso sobre los derechos humanos, que logra su máxima expresión en París con la firma por parte de los Estados de la Declaración de 1948 y su complemento operativo, la Comisión de Derechos Humanos, que anualmente se reúne en Ginebra a hacer un seguimiento del comportamiento de estos derechos, desarrollar y codificar nuevas normas internacionales y formular recomendaciones a los gobiernos<sup>6</sup>. Mientras que la otra visión, también contenida en la Carta en su capítulo V, creó el Consejo de Seguridad compuesto por quince miembros, cinco permanentes -China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos- con poder para bloquear, mediante su voto negativo, cualquier propuesta presentada al Consejo que no corresponda a sus intereses. Los diez miembros no permanentes son elegidos periódicamente por todos los estados miembros y forman parte del Consejo durante dos años<sup>7</sup>.

---

5 Véase el contenido completo de la carta en español (ONU, 1945).

6 Uno de los mayores logros de Naciones Unidas es el haber establecido un cuerpo inclusivo de legislación sobre derechos humanos. Por primera vez, desde 1948, existe un código universal al que se pueden acoger las naciones. Hasta hoy, se han negociado más de 60 tratados y declaraciones sobre derechos humanos, por ejemplo, en 1948 la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; en 1961 la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; en 1965 la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; en 1979 la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en 1984 la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; en 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño; en 1990 la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. Véase *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos* (ONU).

7 La enmienda al Artículo 23 aumentó el número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince. El Artículo 27 enmendado estipula que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el

Con el enfoque humanista, la Carta fundadora de las Naciones Unidas, plasma una filosofía con alto contenido civilizatorio y de respeto a la autodeterminación de las naciones. El primer punto del artículo primero le asigna a las Naciones Unidas los *propósitos de*:

Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz (ONU, 1945).

No obstante las buenas intenciones, la *real politic* internacional ha impuesto la visión de paz y seguridad de las potencias occidentales durante más de seis décadas de existencia de las Naciones Unidas. El enfoque de seguridad de los Estados Unidos, en la práctica, ha subordinado muchos de los alcances jurídicos logrados en materia de derechos humanos. Sin entrar en detalles, bastaría con recordar los hechos ocurridos en el mundo durante la segunda mitad del siglo veinte y lo que va del veintiuno: intervenciones militares abiertas de una potencia como los Estados Unidos en diversos países del mundo<sup>8</sup>. Tan sólo en el continente americano, son innumerables los casos de intromisión en asuntos internos y el propiciar guerras; incontables episodios de sufrimientos y violación de todo tipo de derechos, como lo evidencian los casos de República Dominicana, Haití, Cuba, Nicaragua, Panamá, Chile, Colombia, Venezuela y otros más, y eso

---

voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete) y sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete), incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (ONU, 1948). Los episodios explicativos de la creación de la ONU y de una instancia tan excluyente como el Consejo de Seguridad son expuestos en el libro *Act of Creation* (Schlesinger, 2003), en que se relata con vívidos detalles que “la ONU fue tan estadounidense en cuanto a su concepción y construcción como el propio San Francisco”. Asimismo, en *Invoking Humanity. War, Law, and Global Order*, son las mejores evaluaciones críticas de la ONU de las que se tenga noticia (Zolo, 2000: 170).

8 Varios estudios registran estos hechos. Por ejemplo, el libro del norteamericano William Blum (2006), en el que se hace un inventario de barbaridades y desastres antihumanitarios perpetrados por los Estados Unidos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Igualmente, en *Colapso Mundial y Guerra*, (Saxe-Fernández, 2005); ensayos y artículos de prensa de Noam Chomsky y James Petras, referencian actuaciones norteamericanas en diversos lugares del planeta. Asimismo, están los estudios y denuncias que durante varias décadas han presentado organizaciones de derechos civiles como *Human Rights Watch*, *Amnesty International*, *WOLA*, etc., que pueden ser consultados en sus respectivas páginas web.

sin mencionar el apoyo a las dictaduras militares del continente o las intervenciones encubiertas, bajo la tristemente célebre “doctrina de la seguridad nacional”. También, la “ayuda” condicionada que vulnera la soberanía de los pueblos y que por lo tanto desdice del cumplimiento de la Carta de San Francisco, aprobada por los propios Estados Unidos.

### **LAS NACIONES UNIDAS: SEGURIDAD HUMANA VS. SEGURIDAD MILITAR**

El informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 2005, nos recuerda que en 1945, cuando los Estados Unidos se comprometieron con la ONU y firmaron la carta, el discurso de su entonces Secretario de Estado, Edward R. Stettinius, identificó del siguiente modo los dos componentes fundamentales de la *seguridad humana* y su interconexión: “La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera” (PNUD, 2005:13).

La línea humanista ha sido retomada en las Naciones Unidas desde los inicios de los años noventa, y se ha avanzado en la profundización del concepto de *seguridad humana*, entendido como lo más próximo a una visión integral de los derechos humanos que encuentra su correlato y campo de realización en una sociedad que se rija por un modelo de “desarrollo humano”, el que se plantea como el nuevo paradigma del desarrollo. En esta dirección, desde 1994, el PNUD planteó: “A fin de abordar el creciente reto que entraña la *seguridad humana*, se necesita un nuevo paradigma del desarrollo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, considere el crecimiento económico como un medio y no como un fin, proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que las de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos” (2005:14; énfasis propio).

Desde aquella época se precisó que el *desarrollo humano* contenía siete principios: 1) La realización de la persona humana en armonía con la comunidad debe ser considerada como el principal objetivo del desarrollo. 2) La persona humana es el sujeto y no el objeto del desarrollo. 3) El desarrollo exige la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, materiales y no materiales. 4) El respeto de los derechos humanos es una condición necesaria del desarrollo. 5) Toda persona debe poder participar en el modelaje de su propia realidad. 6) El desarrollo debe realizarse con sujeción a los principios de igualdad,

no discriminación y solidaridad. 7) En el proceso de desarrollo debe expresarse la autonomía individual y colectiva (PNUD, 2005:15).

Con posterioridad a ello se han presentado importantes profundizaciones y complementos sobre el contenido de la seguridad humana, incluso se ha avanzado, tanto en su conceptualización como en la necesidad de construir indicadores para medirlo. Por ejemplo, en 1998, en el Informe del PNUD de Chile se formula que la Seguridad Humana:

en un sentido objetivo [es] que cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de las amenazas sociales por la vía de la disposición de mecanismos reparadores de los cursos de acción súbitamente interrumpidos. En un sentido subjetivo, la Seguridad Humana se refiere a la evaluación que las personas hacen respecto de la existencia y eficacia de los mecanismos de seguridad de que disponen y que sedimenta en un particular estado psicológico (Domínguez, 2002: 15).

De este modo, la *seguridad humana* deja de ser una práctica limitada a la simple defensa personal para pasar a incluir un conjunto más amplio de dimensiones de la vida, en concordancia con los siete principios del desarrollo humano. La seguridad propuesta desde las Naciones Unidas, estaría integrada por siete componentes: personal, económico, alimenticio, salud, medio ambiente, comunitario y político. Estos componentes se dan de manera indivisible, al punto que si uno sólo de ellos se encuentra en riesgo, afecta a los demás. Esa es la visión integral de la seguridad, que corresponde a su vez a la visión integral de los derechos humanos y de esta manera constituye un eje básico del desarrollo, como lo sigue reafirmando el PNUD en su informe de 2005.

Esta visión tan amplia e integradora de la seguridad, formulada desde las propias Naciones Unidas, entra en contradicción con ese otro enfoque restringido sólo a lo militar, que es el aplicado hasta ahora internacionalmente desde el Consejo de Seguridad y desde los intereses de los Estados Unidos, que pone en retroceso los alcances logrados en materia de derechos humanos a nivel internacional y con preocupantes repercusiones en países como Colombia.

Luego de sesenta años de posguerra y de más de un decenio del fin de la Guerra Fría, que parecía haber dado inicio a una nueva era de paz, hoy las preocupaciones en torno a la seguridad vuelven a dominar la agenda internacional -señala el mismo Informe del PNUD-, agregando que, tal como ha aseverado el Secretario General de la ONU en su informe “Un concepto más amplio de libertad”, vivimos en

una era en que la interacción letal de la pobreza con los conflictos armados plantea graves amenazas no sólo para las víctimas inmediatas, sino también para la seguridad colectiva de la comunidad internacional, primero por guerras entre países y luego por el temor, durante la época de la Guerra Fría, a que se produjesen confrontaciones entre las dos superpotencias.

Ahora, este temor ha dado lugar a guerras regionales libradas predominantemente en los países pobres con estados débiles o fracasados y de preferencia con armas pequeñas, donde la mayoría de las víctimas son civiles. Aunque en el mundo existen actualmente menos conflictos que en 1990, la cantidad de conflictos que estallan en los países pobres ha aumentado -según el mencionado informe del PNUD- que llama la atención por no sopesarse suficientemente los costos que para el desarrollo humano acarrearán los conflictos armados.

Es decir, ya desde la fundación de la ONU se venían debatiendo dos enfoques diferentes frente a como abordar los conflictos internacionales y sus causas, aunque en la práctica se impuso el que apela al poder de la fuerza. Sin embargo, simultáneamente, se fue construyendo el concepto de *seguridad humana* completado en el informe del PNUD de 1993 y reiterado en el ya citado de 2005.

### NACIONES UNIDAS Y LAS METAS DEL MILENIO

Dentro de las paradójicas acciones de los Estados, y siguiendo la línea humanista, se encuentran los propósitos adelantados por las Naciones Unidas en la reunión de los jefes de Estado del año 2000 (“Cumbre del milenio”), que en su diagnóstico sobre la situación mundial destacó la gravedad de las condiciones encontradas en la mayoría de los habitantes del planeta, concluyendo con la promulgación de la pomposa “Declaración del milenio”, con unas metas muy concretas (los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, ODM) y fijando un plazo máximo de 15 años para su cumplimiento, o sea hasta 2015.

La reunión de septiembre de 2005 de las Naciones Unidas esperaba hacer una revisión del cumplimiento de dichas meta. Con anterioridad a ésta, el PNUD publicó su *Informe de Desarrollo Humano*, en el cual se expusieron datos altamente preocupantes, y un llamado de atención a los Estados desarrollados para que cumplieran con los compromisos asumidos en el combate a la pobreza<sup>9</sup>. Al examinar

9 El citado informe, en uno de sus apartes dice: “Cada hora que pasa y sin acaparar la atención de los medios, mueren más de 1.200 niños [...] Las causas de muerte varían, pero la abrumadora mayoría se debe a una única patología: la pobreza [...] Con la actual tecnología, recursos financieros y acumulación de conocimientos, el mundo tiene la capacidad de superar la pobreza extrema [...] Cinco años atrás, al comienzo del nuevo milenio, los gobiernos del mundo se unieron para hacer una extraordinaria

los cambios necesarios de realizar en el actual contexto internacional, el informe insiste en la importancia de trabajar por un desarrollo humano, del que considera “abarca mucho más que los ODM, pero éstos constituyen un referente crucial para medir el progreso hacia la creación de un nuevo orden mundial más justo, menos empobrecido e inseguro” (PNUD, 2005: 16). Según los acuerdos de la Naciones Unidas, resaltados por el PNUD, la base para lograr un nuevo orden mundial es la cooperación internacional que se apoya en tres pilares fundamentales: Un comercio internacional justo, una asistencia internacional para el desarrollo y el logro de una verdadera seguridad, la cual implica poner fin a los conflictos armados que constituyen un gran obstáculo para el progreso (PNUD, 2005).

Al analizar los conflictos internacionales, el informe destaca que, de los años noventa a hoy, se ha presentado un descenso en el número de conflictos armados en el mundo, pero, paradójicamente, éstos ocurren en su gran mayoría en los países más pobres: “Hoy, en el mundo existen menos conflictos que en 1990, pero la cantidad de conflictos que estallan en los países pobres ha aumentado” (PNUD, 2005). Esta reflexión se convierte en una importante advertencia para países como Colombia, en donde el gobierno de Uribe adelanta un proceso de paz con grupos paramilitares, dentro del que promulgó una ley de impunidad para los crímenes cometidos por ellos, en el entendido de que esa sería la vía para acabar con el conflicto armado<sup>10</sup>.

### NUEVOS GENERADORES DE INSEGURIDAD INTERNACIONAL

Desde finales de los años ochenta, en el campo internacional, asistimos a dos acontecimientos diferentes pero complementarios y mutuamen-

---

promesa a las víctimas de la pobreza mundial. En las Naciones Unidas, firmaron la Declaración del Milenio, un compromiso solemne ‘para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema’. La Declaración representa una visión enérgica que tiene su origen en un compromiso compartido con los derechos humanos universales y la justicia social y, a la vez, está respaldada por metas claras y definidas [...] incluyen reducir a la mitad la pobreza extrema, reducir la cantidad de muertes infantiles, proveer educación a todos los niños y niñas del mundo, reducir la cantidad de enfermedades infecciosas y forjar una nueva alianza mundial para obtener resultados” (PNUD, 2005: 16).

<sup>10</sup> “Los acuerdos de paz son con frecuencia el preludio de una nueva ola de violencia: la mitad de los países que salen de conflictos armados vuelven a caer en situaciones de guerra dentro del plazo de cinco años. Romper este ciclo exige un compromiso político y financiero que brinde seguridad, vigile la reconstrucción y cree condiciones para el desarrollo de mercados competitivos y la inversión del sector privado a largo plazo. Tal compromiso no siempre ha sido explícito” (PNUD, 2005:15; énfasis propio).

te influyentes. El primero lo conforman los cambios en el modelo de desarrollo imperante en la casi totalidad de los países del mundo occidental -mencionado en acápite anterior- y cuyas expresiones más visibles han sido: la globalización de la economía, el debilitamiento de las fronteras nacionales y el rol secundario asignado a los *Estados-Nación*; es la economía neoliberal globalizada, con su prédica sobre las leyes del mercado. El segundo acontecimiento, coetáneo con el primero, corresponde al desplome de los “Estados socialistas”, fenómeno subsiguiente a la caída del muro de Berlín, con hondas repercusiones mundiales por las mutaciones geo-políticas que estableció, como lo es el impacto en las ideologías, incluyendo la denominada *crisis de paradigmas*, con particulares alcances en los diversos movimientos sociales anticapitalistas, no sólo en los de orientación marxista.

En el pasado reciente, cuando existía la polarización de los dos bloques internacionales de poder, los países capitalistas -bajo la égida norteamericana-, argumentaban su fortalecimiento militar en la necesidad de combatir la subversión interna, fruto de la infiltración del comunismo internacional dirigido desde la Unión Soviética, China o Cuba. A partir de la década del noventa, con posterioridad a la caída de los “países socialistas”, desapareció del planeta y especialmente de América Latina ese “peligro comunista”. Entonces, los estados y sus sectores dominantes necesitaban encontrar nuevos motivos para el diseño de sus estrategias políticas de control social, es decir, enemigos contra los cuales combatir; antagonistas que sirvieran de referentes para unir a la sociedad entorno de la protección estatal y sus gobernantes.

La existencia del *bloque socialista* mantuvo una bipolaridad en el mundo con gran producción de imaginarios colectivos que promovieron el desarrollo armamentista, la unificación de los estados nacionales, la conformación de organismos y tratados intergubernamentales (OTAN, OEA -sin Cuba-, TIAR) y el control de las luchas sociales y de las demandas democráticas de la sociedad, bajo el pretexto del combate al comunismo, pues, en cada país, éste era presentado por parte de los sectores dominantes, como el producto de los intentos desestabilizadores de fuerzas internacionales con sede en Moscú o Pekín, haciendo ver de esta manera que la seguridad de la gente estaba garantizada en tanto se controlara el orden interno que, según esta propaganda, estaba amenazado por el “demonio comunista”. Desaparecida la Unión Soviética, y con ella la geopolítica de un mundo bipolar, la superpotencia del Norte necesitaba la existencia de un enemigo que justificara la producción y mercado de armas, la intromisión abierta y tutelar en los asuntos internos de los estados del Sur y que dejase las manos libres a todo tipo de condicionamientos del mercado internacional, particularmente de los intereses del gran capital transnacional.

A partir de las contradicciones sociales internas creadas por la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal, al interior de los Estado-Nación fue preciso desplegar un paquete de medidas de tipo político, cultural y legal, que excusara la represión a las diversas expresiones de descontento o rechazo a tales medidas. Con esa finalidad, se construyeron nuevos “demonios” que, en tanto “encarnación del mal”, facilitan la aceptación social y moral de la represión estatal, y al mismo tiempo, deslegitiman toda expresión de insubordinación de las clases subalternas o los intentos de construir nuevas hegemonías, pues éstas, según el poder dominante en América Latina, están asociadas con alguna de las expresiones de los nuevos “demonios” sociales, que son: la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y el terrorismo; presentadas como los generadores de la intranquilidad social y el desorden público. Veamos sintéticamente estos tres problemas:

a. *La Inseguridad Ciudadana.* La aplicación del modelo neoliberal en América Latina viene expulsando de sus fuentes de trabajo a millones de personas del sector agrícola y de las áreas urbanas, creando las condiciones propicias para la conformación de variadas formas de economía ilegal y para el crecimiento de una delincuencia social, que en su lucha por sobrevivir, atenta contra la propiedad privada e incluso contra la vida de las personas; se conforman grupos de asaltantes en las calles y las casas, configurando un ambiente de incertidumbre y miedo a los habitantes urbanos, los cuales están dispuestos a renunciar a sus libertades civiles básicas con tal de obtener algún nivel de seguridad para sus bienes y sus vidas.

Al desencadenarse el conjunto de problemas sociales se crea un círculo vicioso perverso, expresado en una atmósfera de incertidumbre y de alto riesgo, propagada en toda la sociedad, al cual contribuyen poderosamente los medios masivos de comunicación. La sociedad, presa del pánico, fácilmente cae en prácticas de “fascismo social” como el linchamiento de delincuentes y de ladrones de menor cuantía; mientras los criminales de “cuello blanco” continúan en el poder robando al por mayor y disfrutando de la impunidad. Simultáneamente, los Estados fortalecen el presupuesto de las fuerzas públicas en detrimento de sus funciones primordiales de bienestar de la población, como ha ocurrido en casi todos los países de América Latina, en donde la alarma ante la “inseguridad ciudadana” se ha convertido en un negocio altamente rentable para las empresas fabricantes de todo tipo de aparatos de seguridad (armas, vigilantes con perros, cámaras y tecnología sofisticada), que pese a sus elevados costos ahora se convierten en bienes indispensables, junto a los escoltas que con-

forman verdaderos ejércitos privados y que van consolidando un para-Estado, con funciones represivas y de control de las masas insubordinadas frente a las inequidades dejadas por esta dinámica del capitalismo neoliberal<sup>11</sup>.

b. *El Narcotráfico.* El comercio de sustancias alucinógenas (cocaína, heroína y otras) se fundamenta en una economía ilegal. De un lado, existe una alta demanda de consumidores, especialmente en los países del norte, mientras que la comercialización y el consumo en casi todos los países es ilegal, lo cual trae como consecuencia que el circuito económico genere altos precios, con muy lucrativas ganancias, especialmente para quienes actúan en la fase de la comercialización al por mayor y la distribución mediana. En la base de la cadena productiva se encuentran comunidades de campesinos e indígenas de la región andina (Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia), para quienes la marihuana, la coca y la amapola son productos vegetales vinculados a sus tradiciones culturales y a sus prácticas religiosas. Pero, dadas las condiciones de pobreza a las que han sido relegadas estas comunidades y, en la medida en que estas sustancias en las últimas décadas han sido integradas al proceso de industrialización y de comercialización de los estupefacientes, las comunidades se han visto involucradas en oleadas de violencia anejas a este comercio ilícito y, con ello, muchas regiones productoras han sido culpabilizadas por el incremento de la fármaco-dependencia en los países ricos y, por tanto, han padecido una represión indiscriminada.

El Plan Colombia, ahora “Plan Patriota”, como estrategia norteamericana de lucha contra el narcotráfico<sup>12</sup>, se convirtió en otro negocio más, como se vio con Fujimori en Perú, o con la alta corrupción de los políticos tradicionales en Colombia; rentable para las empresas norteamericanas, productoras de los precursores químicos necesarios para la producción de cocaína, y para aquellas compañías vinculadas a los productos empleados para la fumigación de cultivos, como los aviones *black hop* y demás armas destinadas al combate contra los cultivadores. En Colom-

11 En Colombia, como parte de la política de “Seguridad Democrática”, por disposición gubernamental, los vigilantes privados cumplen funciones extensivas de la fuerza pública. Lo cual, en un contexto en el que el gobierno nacional sataniza a la oposición política calificándola de “terrorista”, conlleva un peligroso estrechamiento de las posibilidades democráticas, con al agravante de que la voluntad popular es adoctrinada para su aceptación.

12 “El Plan Patriota como estrategia militar”, palabras del General Carlos Alberto Ospina, Comandante General de las Fuerzas Armadas de Colombia (Rangel, 2005: 41-49).

bia, la “lucha antidrogas” ha sido un buen pretexto de los Estados Unidos para intervenir abiertamente en el conflicto interno; se combate al movimiento insurgente y, de paso, se reprime a las organizaciones sociales que se movilizan en defensa de los derechos de la población. El comandante de la Fuerzas Armadas de Colombia, reconocía que “el Plan Patriota es un plan militar y, como tal, no es de dominio público [...] está diseñado para llevar paz y tranquilidad a Colombia y básicamente para contrarrestar los propósitos de los grupos terroristas, que en lenguaje nuestro llamamos bandidos...” (Rangel, 2005: 41-42).

- c. *El Terrorismo*. La historia revela que todos los ejércitos legales e ilegales han empleado métodos terroristas en todos los lugares de la tierra, aunque no lo reconozcan y, al contrario, frecuentemente tiendan a calificar de tal a los métodos de sus adversarios, como ocurre hoy en el mundo en donde el calificativo “terrorismo” es usado para referirse únicamente a acciones de los grupos opuestos al poder establecido. Contribuye a ello la ambigüedad del concepto, lo cual ha permitido su manipulación, de modo que un bando califica de “terroristas” a las acciones realizadas por su enemigo, pero presenta como legítimas esas mismas prácticas cuando es él quien las ejecuta.

A lo largo del siglo XX, en el ámbito jurídico, hubo diferentes intentos por establecer una legislación de condena al terrorismo, en la que estuvieran de acuerdo los diferentes países. Sin embargo, todos los proyectos fracasaron por desacuerdos en su definición y en los objetivos buscados con ésta, quedando develado que tras las diferentes propuestas realmente se escondían intereses políticos particulares de sus proponentes<sup>13</sup>. En 1996, la Subcomisión

13 Los primeros proyectos de tratados internacionales datan de 1932, mediante el cual se pretendía la prevención y sanción del delito de terrorismo, sin lograr mayor aplicación, pues a los pocos años se desató la Segunda Guerra Mundial. Finalizada ésta, se gestaron importantes procesos de descolonización e independencia de los países asiáticos y africanos, lo cual motivó a las Naciones Unidas a la tarea de recopilación y puesta en vigencia de los tratados sobre la regulación de las guerras, contenidos en los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, en los cuales el terrorismo se considera como una infracción, pero sin tipificarse. Otro intento por legalizar sanciones al terrorismo, ocurrió con motivo de los atentados del grupo palestino “septiembre negro” en las olimpiadas de Munich, originando acuerdos interestatales de condena al terrorismo, pero sin lograr un consenso. Luego de esto, las Naciones Unidas no han logrado concretar un tratado específicamente sobre el terrorismo, sino un conjunto de normas frente a problemas específicos, como el de seguridad en la navegación aérea y marítima, que incluye sanción de algunas acciones concretas, como la piratería aérea, que se ha tomado de base para el tratamiento a conductas consideradas o asimiladas como “terroristas”, pero realmente no ha sido posible en la ONU un convenio es-

para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó una relatora especial, Kalliopi Koufa, para el estudio del terrorismo y los derechos humanos. En su informe de actualización de agosto de 2001 (E/CN.4/Sub.2/2001/31), la relatora señaló que la cuestión del terrorismo “se ha enfocado desde tantas perspectivas distintas y en contextos tan diferentes, que a la comunidad internacional le ha resultado imposible llegar a una definición general aceptable hasta el día de hoy” (Amnistía Internacional).

Después del 11 de septiembre, se ha intensificado la estrategia de los Estados de enfrentar a los movimientos sociales y políticos de oposición, focalizando el peligro inicialmente en las naciones musulmanas, pero luego se ha hecho extensivo a otros países del mundo y, ahora, al interior de cada uno de ellos. La lucha contra el terrorismo incluye a países como Colombia. Bajo el gobierno de Bush se evidenció que el plan desatado desde la Casa Blanca, con el apoyo de gobiernos europeos, promueve un terrorismo de estado a nombre de la lucha por la libertad, la justicia y la seguridad, ésta última exhibida como la principal de los derechos humanos.

A partir de estos nuevos “demonios sociales” se legitima, en el campo penal, la extensión del delito de terrorismo a las protestas sociales o se asocia a las luchas insurgentes libradas en varios lugares del mundo con alguno de estos demonios, para el caso colombiano, con el narcotráfico. Creado el “demonio” bajo la forma de terrorismo, narcotráfico o inseguridad, se procede a señalar diversas conductas como enmarcadas en ese campo, para justificar su represión y se convoca a la ciudadanía a cerrar filas en la defensa de la seguridad del Estado, trastocando el sentido y finalidad de la seguridad como derecho de las personas. En el supuesto combate a los terroristas, y en aras de garantizar la seguridad ciudadana, se crean todo tipo de organizaciones privadas legales e ilegales, llevando a saltarse, en la práctica, las normas que el mismo Estado aprueba y divulga, como sucede con los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

pecífico sobre la materia. “Aunque algunos tratados recientes de la ONU, como la Convención Internacional para la Supresión de los Atentados Terroristas, mencionan la palabra ‘terrorismo’ en el título o en el preámbulo, no lo hacen en el cuerpo del texto, y los crímenes se definen en términos concretos, por ejemplo, ‘lanzamiento, colocación, descarga o detonación ilegítima e intencionada de un explosivo u otro artefacto letal’ o ‘hacerse con el control, o ejercerlo, de una aeronave, ilegítimamente, por la fuerza o amenaza, o por cualquier otra forma de intimidación’” (Amnistía Internacional).

### DESPUÉS DEL 11-S: EL TERRORISMO ENEMIGO PRINCIPAL

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos y del 11 de marzo de 2004 en España, se acentuaron las políticas internacionales de seguridad bajo un enfoque militarista. Desde aquellos fatídicos hechos, se incrementaron las voces aquejadas de la “inseguridad” internacional, magnificando el ambiente de zozobra transnacional y abandonando el conjunto de componentes de la seguridad humana. En la actualidad, se consolida y expande ese presunto nuevo enemigo de todos, el “terrorismo”, que parece invisible, pero cuyos efectos devastadores son difundidos con gran espectacularidad en todos los medios de comunicación. Múltiples cruzadas se organizan para combatirlo, pero cual monstruo de mil cabezas, aparece por doquier<sup>14</sup>.

Los ataques perpetrados en Nueva York y en otras ciudades contra objetivos emblemáticos del poderío norteamericano arrojaron grandes pérdidas de vidas humanas de civiles, y simbolizaron una afrenta moral y política para la hiperpotencia mundial, afectando profundamente su soberbia imperial. Estos hechos se tomaron como justificación de las acciones políticas y militares desatadas mediante la devastadora y desigual guerra contra Afganistán y luego la guerra “preventiva” contra Irak, con el falaz argumento de poseer armas de destrucción masiva, que rápidamente quedó desmentido<sup>15</sup>.

La arrogancia imperial ha llevado a los Estados Unidos a sacrificar las libertades civiles de sus propios ciudadanos, pese a ser valores de los que se enorgullecen ante el mundo entero. En esa dirección se orienta la conocida *USA PATRIOT Act*<sup>16</sup> (“Ley Patriota”), firmada por el Presidente Bush el 26 de octubre de 2001, con la cual, entre otras

14 Por ejemplo, en Colombia los medios de comunicación con frecuencia informan acerca de la presunta presencia de miembros de *Al Qaeda*, así como de alianzas entre grupos insurgentes colombianos y otras organizaciones “terroristas” del exterior, como el Ejército Republicano Irlandés (IRA) o la ETA del país Vasco. Propaganda que ha servido para agitar la idea de internacionalizar la lucha contra los grupos insurgentes, calificados de “terroristas” y, de contera, ha sido útil para justificar ante la opinión pública el fortalecimiento del equipamiento militar.

15 Dentro de la guerra de desinformación no es despreciable la versión de quienes afirman que el 11-S fue un auto-atentado, planificado por los servicios americanos de inteligencia, con la intención de justificar toda la invasión militar a los países petroleros, estrategia de recuperación económica y política internacional. Presentan como pruebas de esta tesis las explosiones provenientes desde los sótanos de las mismas torres gemelas y otros hechos que probarían tal afirmación (*Zeitgeist*, video documental).

16 Abreviatura con que se conoce el paquete de normas, cuyo nombre completo en inglés es *Uniting and Strengthening America by Providing appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*.

medidas, se tipifica el nuevo delito denominado “*domestic terrorism*”, con características tan amplias que podría ser aplicable incluso a simples acciones democráticas de desobediencia civil<sup>17</sup>, pues además, establece unas fuertes restricciones a las libertades civiles y se vulneran elementales principios del derecho penal liberal, como la presunción de inocencia, el *habeas corpus*, el derecho de defensa, la libertad de expresión, que son derechos conquistados por la humanidad en los últimos siglos y consagrados en la Constitución de los Estados Unidos y en los tratados internacionales de derechos humanos<sup>18</sup>. Con la Ley Patriota y las otras medidas represivas aplicadas en las cárceles de Guantánamo e Irak, el gobierno norteamericano ha violado hasta las normas internacionales reguladoras de los conflictos armados (DIH), que cronológicamente son anteriores a las de derechos humanos<sup>19</sup>.

Han sido tan evidentes y alarmantes estos hechos, que las Naciones Unidas, por medio de su Alta Comisionada para los Derechos Humanos, emitió una *Declaración* recordándole a todos los estados del mundo que la lucha contra el terrorismo no se puede hacer violando los derechos, en una directa condena a las torturas realizadas por los Estados Unidos, con la complicidad de otros estados y, también, por sus conocidas violaciones a los derechos de los prisioneros, ocurridas después del 11-S<sup>20</sup>. El discurso de seguridad se ha develado en su esencia clasista y racista, como quedó demostrado en los desastres “naturales” de Lousiana en septiembre de 2005, en donde sus ciudadanos fueron excluidos de la seguridad, como lo denunciaron diversos

17 Numerosos organismos dentro de los mismos Estados Unidos así lo han denunciado. Véase, por ejemplo, las páginas web de las siguientes organizaciones: *American civil Liberties Union*; *National Lawyers Guild*, *People for the American Way*, y *The Electronic Frontier Foundation* (EFF).

18 Véase por ejemplo, las denuncias directas hechas por la revista liberal *The Economist*, en su artículo “*For whom the Liberty Bell tolls*” (2002:18-20).

19 Los tratados de Derecho Internacional Humanitario (DIH), vienen de un prolongado proceso legislativo desde el siglo XIX, y su versión más actualizada está compendiada en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y en los Protocolos Adicionales I y II de 1977. En ellos se reglamentan, entre otros asuntos, el trato debido a los prisioneros de guerra y el respeto a la población civil.

20 El 8 de diciembre de 2005, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Sra. Louise Arbour, con motivo del Día Internacional de los Derechos Humanos (10 de diciembre), señaló que la batalla contra el terrorismo sólo puede ganarse a través del respeto total de las normas de derechos humanos. En el encabezamiento de su Declaración, decía textualmente: “La prohibición absoluta de la tortura, piedra angular de los Derechos Humanos, está bajo amenaza. El derecho inherente a la integridad física y dignidad de la persona, principio concebido una vez como inviolable, se ha convertido en una baja de la llamada guerra contra el terror” (Amnistía Internacional).

intelectuales, entre ellos el cineasta norteamericano Michael Moore y el profesor Boaventura de Sousa Santos <sup>21</sup>.

Diversos gobiernos europeos trataron de seguir el mal ejemplo norteamericano del “combate al terrorismo”: el de Gran Bretaña en marzo de 2005, presentó un proyecto de ley al parlamento, con la pretensión de suspender las tradicionales garantías ciudadanas, vendiéndole a los británicos la idea de que ante las posibles amenazas terroristas, la seguridad está por encima del respeto a los derechos humanos, además de sugerir que musulmanes y terroristas eran términos equivalentes<sup>22</sup>. Este proyecto no obtuvo la mayoría en el parlamento, pero a esas posturas se sumó la complicidad de los gobiernos europeos con las violaciones a los derechos humanos realizadas por los Estados Unidos a través del traslado de prisioneros a otros países, especialmente europeos, lo cual ha sido reiteradamente denunciado por Amnistía Internacional y publicado en los grandes diarios<sup>23</sup>. Situación similar ocurre en España con los sectores más conservadores que, frente a los atentados terroristas, promueven en la ciudadanía mayores restricciones a las libertades<sup>24</sup>. Luego, las movilizaciones con destrucción de vehículos y otros bienes, protagonizada por sectores marginados de Francia, Alemania, Bélgica y otros países europeos, que indignados

21 Boaventura de Sousa Santos, profesor de las universidades de Coimbra (Portugal) y Madison (Estados Unidos) concluía un artículo de prensa diciendo: “La tragedia de Nueva Orleans revela que en este modelo de sociedad, el Estado está cada vez menos dispuesto a garantizar el bienestar y la seguridad de los ciudadanos. Cuando los damnificados son, sobre todo, pobres y negros, como sucedió en este caso, esa indisposición se transforma en repugnante indiferencia. Ante estos hechos, la facilidad con que nuestras élites políticas se dejan seducir por este modelo de sociedad y de Estado no puede ser atribuido a la ignorancia: es producto de la mala fe y de la corrupción moral y política” (Santos, 2005).

22 La misma idea en septiembre de 2005 fue plasmada por el caricaturista danés del diario *Jyllands Posten*, que luego, en febrero de 2006, desató la oleada de indignación y ataques por parte de musulmanes a las embajadas y otros bienes de países occidentales y que como respuesta fue reproducida en varios diarios europeos, como expresión de solidaridad entre estos países y en “defensa de la libertad de prensa”.

23 Véase *The Economist*, (2002: 18-20). Además, “Europa calla sobre los vuelos de la CIA”, en el cual detalla los “sospechosos vuelos de la CIA”, asegurando que han existido “más de 200 vuelos del servicio secreto estadounidense desde el 11-S, en particular en los aeródromos de Prestwick y Glasgow” (*El País*, 2006:2).

24 Los violentos atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid fueron usados para reafirmar las posturas más regresivas. Pretextando las acciones violentas de ETA, los conservadores impulsaron normas con fuerte contenido restrictivo de las libertades democráticas. El estatuto español de los partidos, contiene medidas cuestionables, como la que pone en una situación *sub judice* a todos los ciudadanos que apoyen al partido *Herri Batasuna*, declarado ilegal, por no condenar públicamente la violencia, o sea, que abstenerse de realizar conductas violentas no es suficiente, se requiere explicitar el rechazo a éstas, de lo contrario se está *sub judice*.

ante los atropellos policiales y la exclusión a la que han estado sometidos históricamente, fueron catalogadas de “terroristas”, sin profundizar en la complejidad del fenómeno, ni en su contexto multicausal<sup>25</sup>. Trato similar han recibido los inmigrantes en Norteamérica y Europa, se les responsabiliza de la inseguridad y se les criminaliza por traspasar las fronteras, lo cual contrasta con los discursos de globalización del capital y sus mercancías.

El profesor Aguilar, de la Universidad de Sevilla, en un pormenorizado análisis de la normatividad expedida en los Estados Unidos como resultado de su “lucha contra el terrorismo” señala: “Las medidas políticas y jurídicas tomadas en Estados Unidos, desde el 11-S a la fecha, son cambios que van en contra de los valores y principios configuradores de la tradición jurídica y democrática, que ha inspirado secularmente a la patria de las libertades. [son] manifestación de la superación de una importante contradicción existente entre la democracia republicana que fue fundada por los primeros colonos, y la república imperial en que se ha convertido la nación norteamericana en la actualidad” (Aguilar, 2006: 99-133). Lo más grave es el impacto de estas medidas en el mundo occidental, pues, tras los recursos petroleros, se enfrenta no sólo al Islam, -equiparado al “mal”, encarnación del terror- sino que además se arrasa con toda la tradición jurídica y política demo-liberal, adelantada desde los derechos humanos, que tiende a sustituirse ahora por la “lucha contra el terrorismo”, nuevo referente orientador de los gobiernos inspritos en la órbita imperial norteamericana.

## CONCLUSIÓN

Durante todo el siglo XX hasta la fecha, en el contexto internacional, las políticas de seguridad han aplicado dos enfoques opuestos que, pese a su abierta disputa, paradójicamente ninguno de los dos ha sido eliminado; conviven, perfeccionándose en su fundamentación filosófica y en su implementación práctica y, en ocasiones, hasta se complementan. El discurso de la *seguridad humana*, ligada a la visión integral de los derechos humanos y del desarrollo, apoyado en la confluencia

25 El analista M. Wiewiorka afirma “Los terroristas que han actuado en Londres no venían de fuera, a diferencia de los autores de los atentados del 11-S de 2001 en EE. UU., sino que pertenecían a la sociedad británica. Los de Casablanca (16 de marzo de 2003) venían de los barrios miserables de la ciudad, y los de Madrid, un año después, sin estar integrados del todo en la sociedad española, tampoco eran partículas libres [...] a partir de ahora, los grandes desafíos de nuestra época deben analizarse en toda su complejidad, ya que resultan en el hecho de que necesariamente combinan aspectos internos y externos que ya no pueden considerarse de manera separada”. (Wiewiorka, 2005).



de variados fundamentos filosóficos, ha servido de bandera política de diversos movimientos sociales y propuestas transformadoras, y ha alcanzado notorios avances normativos en las relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la práctica militarista, con algunas oscilaciones, ha sido el enfoque de seguridad predominante, variando su blanco de ataque a partir de la desaparición de la Unión Soviética y, con los atentados del 11-S, encontró en “el terrorismo” otra justificación para intensificarse y expandirse.

Es necesario adelantar estudios que den cuenta de los enfoques de seguridad aplicados en cada uno de los países latinoamericanos. En Colombia, hoy se ha impuesto la política de “seguridad democrática” del gobierno de Uribe, que responde fielmente a las orientaciones del Pentágono; sin embargo, también han existido otras propuestas diferentes, más cercanas a la *seguridad humana*, impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y algunos gobiernos locales -como el de Bogotá y Medellín-, las cuales no han logrado desarrollarse debido a las dinámicas políticas, las limitaciones jurídicas nacionales y el conflicto armado interno; pese a lo desfavorable del actual contexto nacional e internacional, aún mantienen vigentes estas propuestas en busca de mejores condiciones para su aceptación social y su implementación<sup>26</sup>.

## REFERENCIAS

- Aguilar Blanc, Carlos 2006 “La juridicidad de la guerra contra el terror: Concordancias y discordancias con la tradición liberal norteamericana”. *Revista Internacional de Pensamiento Político* I. (Universidad de Huelva: Fundación Tercer Milenio).  
*American Civil Liberties Union* en < <http://www.AmericanCivilLibertiesUnion.com>> acceso 3 de junio de 2008.  
*American Human Rights Watch* en < <http://www.ahrw.org>> acceso 3 de junio de 2008.

<sup>26</sup> El estudio específico del caso colombiano es objeto de otro trabajo del mismo autor (Angarita, 2004: 180-193). Aquí sólo se registra que, tanto las tres últimas administraciones de Bogotá, como las dos recientes de Medellín, aun con las limitaciones jurídicas y políticas del sistema colombiano, han expresado sus diferencias con el enfoque de la Seguridad Democrática del Presidente Uribe. Muestra de ello son las experiencias de la alcaldía de Bogotá, liderada por Antanas Mockus, con su propuesta de enfatizar la formación de una cultura ciudadana (Mockus, 2005: 99-110), continuada luego, con alguna variantes, por el alcalde Lucho, recogidas en el “Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Bogotá” (2008). En el caso de Medellín -con menor intensidad que Bogotá-, el programa del alcalde Fajardo le dio énfasis a las políticas educativas y culturales, con notorio impacto en las transformaciones de la ciudad (Fajardo, 2008).

- Amnistía Internacional, en <[www.AmnestiaInternacional.es](http://www.AmnestiaInternacional.es)> < <http://www.amnesty.org>>, en español «centro de documentación». Páginas de EDAI en < <http://www.edai.org/centro>> acceso 2 de junio de 2008.
- Angarita Cañas, Pablo Emilio 2004 “Seguridad democrática *versus* planes de desarrollo”. En: *RegionEs*. (Medellín: CRECE, INER U. de A.; Observatorio del Caribe colombiano). No. 2/Primer semestre.
- Blum, William 2006 *Estado agresor. La guerra de Washington contra el mundo*. (Barcelona: La esfera de los libros).
- Chomsky, Noam 2005 *Recurrir al miedo*, (trad.) G. Santiago y C. Feijoo, en <[www.noamchomsky.com](http://www.noamchomsky.com)> acceso 30 de mayo de 2008.
- Delumeau, Jean 2002 “Seguridad. Historia de una palabra y de un concepto”. En: *El Miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural*. (Medellín: Corporación Región: 76-92).
- Domínguez Vial, Andrés 2002 “La seguridad pública, origen, cambios y perspectivas”, en Angarita, Pablo (comp.) *Derechos Humanos, Seguridad ciudadana y fortalecimiento de la Sociedad civil*. Sistematización de experiencias. (San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos- IIDH).
- El País* 2006 “Europa calla sobre los vuelos de la CIA”. (Madrid) 22 de enero.
- Fajardo Valderrama, Sergio 2008. *Plan de desarrollo 2004-2007. Informe final de gestión*, (Medellín: Alcaldía).
- Galeano, Eduardo 1996 “El sacrificio de la justicia en los altares del orden”. En: *Derechos Humanos. Solución de Conflictos. Perspectivas*. Pablo Angarita (comp.), (Medellín: IPC).
- Gowan, Peter “Estados Unidos/Naciones Unidas”, en: *NLR* 24, en <<http://www.newleftreview.es/?getpdf=NLR25801&pdflang=es>>, acceso 30 de mayo de 2008.
- Herrera Flores, Joaquín 2005 *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. (Pamplona, Navarra: IPES).
- Howard Ross, Marc 1995 *La cultura del conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia*. (Barcelona: Paidós Ibérica).
- Marx, Carlos 1992 (1844), “La cuestión judía” en: *Deutsch-Französische Jahrbücher* (París: Anuarios Franco- alemanes, Marx y A. Rouge) febrero. Rubén Jaramillo Vélez (trad.) (Bogotá: *Argumentos* 28/29: 33-75).

- Mockus, Antanas 2005 “Experiencias sobre implementación de políticas de seguridad ciudadana. Relato. Seguridad y convivencia ciudadana. De la formulación de proyectos a la institucionalización de una política pública, Bogotá D.C., Colombia, 1995-2002” en: Alexander Reina (comp.) *Debate sobre políticas de seguridad* (Medellín: Instituto Popular de Capacitación –IPC: 99-110).
- Organización de Naciones Unidas ONU 1948, versión en español. URL < <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>> acceso 28 de mayo de 2008.
- Organización de Naciones Unidas ONU Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza. URL <[http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/intlinst_sp.htm)> acceso 28 de mayo de 2008.
- Organización de Naciones Unidas ONU, Carta de San Francisco 1945, versión español  
URL< [www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm)>.
- PNUD, *Informe de 1994: Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*.
- Rangel, Alfredo (Comp.) 2005 *Ensayos de Seguridad y democracia*. (Bogotá: Fundación Seguridad y democracia).
- Santos de Sousa, Boaventura *Nueva Orleans e Irak*. (Trad: Rubén Montedónico). Domingo 18 de septiembre de 2005. Circula por Internet.
- Saxe-Fernández, Eduardo E. 2005 *Colapso Mundial y Guerra*, (San José, C. Rica: Amo al sur).
- Schlesinger, Stephen, 2003, *Act of Creation: The Founding of the United Nations*, Boulder.
- The Economist* 2002. “For whom the Liberty Bell tolls”. 31 de agosto.
- UN-Habitat Programa ciudades más seguras. Alcaldía Mayor de Bogotá DC. 2008. *Libro blanco de la seguridad y la convivencia de Bogotá. Primeros resultados*. (Bogotá: Alcaldía).
- Wieviorka, Michel 2005. En: *La Vanguardia* (Barcelona). 28 de agosto.
- Yerguin, Daniel 1990 *Shattered peace: The origins of the cold war and the National Security State*.
- Zeitgeist, video documental -Official Release in Spanish (subtítulos en español), GMP en URL<[www.zeitgeistmovie.com](http://www.zeitgeistmovie.com)>.
- Zolo Danilo 2000 (1997) *Cosmópolis. Perspectivas y riesgos de un gobierno mundial*. (Barcelona: Paidós).

**JORGE CASTILLO; JUAN ANTONIO PESCI;  
HUGO MOREYRA; HUGO LUNA; CARLOS ALBERTO VIVAS.**

**ROBERTO GONZÁLEZ (COORDINADOR)\***

## **LOS DESAFÍOS EMERGENTES A LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD COMO CONSECUENCIA DE LA REDEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO EN ARGENTINA**

### **APROXIMACIONES A LA EMERGENCIA DEL ESTADO-NACIÓN Y DE LA NOCIÓN DE SEGURIDAD EN ARGENTINA**

En los inicios de la conformación social y organización política de nuestro país, la seguridad surge como un concepto relacionado con la necesidad de proteger los territorios adquiridos ante amenazas externas. Al consumir su llegada, los conquistadores españoles implementaban inmediatamente un sistema de protección ante agentes externos que ponían en riesgo los territorios ocupados: nativos que veían sus territorios invadidos, tropas de otros reinos invasores que surcaban los mares del sur o bien piratas que intentaban aprovecharse de las debilidades de un precario sistema de autoprotección. Al analizar la irrupción española en América Latina, Agnes Klopotek considera que “la colonización fue un proceso de apropiación de territorios por potencias militarmente superiores” (Klopotek, 2006). Estos territorios, al ser apropiados necesitaban ser protegidos, lo que trajo en consecuencia, la implementación de algún sistema de seguridad. Las expediciones colonizadoras tenían un sesgo netamente militar ya que las primeras medidas que se tomaban estaban relacionadas con el poder

\* Universidad Nacional de Villa María. Córdoba, Argentina

de policía y la definición del delito. Consecuentemente, estas medidas estaban también orientadas a la aplicación de penas y castigos.

El Estado-Nación tuvo una aparición en Argentina, como en América Latina, diferente a lo ocurrido en Europa en perspectiva del *contrato social*. En América Latina, a diferencia de Europa, surgió antes el Estado que cualquier otra institución. La llegada de los conquistadores a nuestras tierras y la implementación de la autoridad significaron que el Estado preexistiera a la Nación en tanto pueblo, y, por lo tanto, primero se crearan sus atributos propios de la *estabilidad*, entre ellas las instituciones como el ejército y una burocracia preliminar ante la necesidad de asegurar el orden y materializar el ideal de progreso. Siguiendo a Oszlak, “Así como el Estado Nacional no se formó inmediatamente después de la desvinculación con España, tampoco se formó una Nación” (Oszlak, 1982). Este proceso, que fue contradictorio y conflictivo, ha transformado las formas de ejercicio de la dominación política y se cristalizó en la formación de un Estado cada vez más céntrico, fuerte y poderoso. Luego, “a través de la organización del ejército nacional y su institucionalización, entendida como el ejercicio legal del monopolio de la violencia y de la fuerza armada” (Oszlak, 1997) se consolidaría un modelo de desarrollo a nivel nacional.

Podríamos decir que en sus inicios, la colonia se apoyó sobre la idea de protección, pacificación e imperio de la autoridad, y más tarde, el Estado, en su acepción *moderna*, se constituyó sobre la idea de orden. Los documentos que dan por fundadas la ciudad de Buenos Aires o de Córdoba hacen hincapié en la emergencia de una nueva autoridad como fundamentación para la “pacificación e los naturales destas Provincias” (Acta de Fundación de la Ciudad de Córdoba) y la aplicación de la autoridad al señalar que en la plaza recién constituida “se execute la Real Justicia a los malhechores” (Op.cit.). Esta orientación se verifica también en la fundación de la Ciudad de Buenos Aires, en la cual también se alude a la protección como mecanismo para “pacificar los naturales alterados” (Acta de Fundación de la Ciudad de Buenos Aires) como así también proteger “casas y corrales, y poner en cualesquier ganados, y hacer cualesquier labranzas que quisieren y por bien tuvieren, y poner cualesquiera plantas y árboles que quisieren y por bien tuvieren, sin que nadie se lo pueda perturbar” (Op.cit.) debido a “el riesgo que al presente hay de los naturales alterados, que para hacer sus labores más seguras y con menos riesgo de sus personas” (Op.cit.).

De ello deducimos que la organización de los sistemas de orden relacionados con el Estado y la seguridad fue anterior a toda otra organización socio-política y, coincidiendo con Fouilloux “la seguridad,

como respuesta a la satisfacción de la necesidad de protección soberana y paz interna [...] surge como un valor legitimado desde su elaboración, toda vez que, así como los países la necesitan para su desarrollo e identidad, las personas y colectivos de éstas, la aspiran para mejor fundar su existencia y resguardo propio” (Fouilloux Fernández, 2007). De esta manera, los estados nacientes en nuestras latitudes conferirían a la protección, la pacificación y al orden una preponderancia coherente con la necesidad de crear un espacio de dominación y organizar el territorio recientemente invadido, el que estaba expuesto a la injerencia de actores ajenos, entre ellos los indígenas, antiguos y reales propietarios de las tierras ocupadas.

La evolución de nuestro país hacia una nación más o menos consolidada ha llevado a la conformación más compleja de los sistemas de seguridad. En el caso argentino, en primera instancia, se fortalecieron los sistemas de protección y seguridad ante las amenazas externas, pero estas medidas se profundizaron a medida que nuestro país ingresaba en la etapa contradictoria de la unificación nacional y la organización institucional. En este sentido, podemos advertir en el período posterior a la Revolución de Mayo, la presencia de dos concepciones totalmente diferentes relacionadas a la seguridad: mientras Buenos Aires, en su organización institucional, adquiriría las características propias de la Estabilidad moderna, conformando instituciones atinentes a la organización del poder y el ejercicio de la dominación política -entre ellos el ejército nacional orientado al mantenimiento del orden-, en las provincias se mantuvo un concepto de protección más ligado a lo colonial, ya que las mismas no tenían recursos para una subsistencia individual. El territorio nacional estaba expuesto a múltiples factores de carácter interno y externo que generaban diversas concepciones relacionadas con la protección y el orden, por lo que consideramos que se vislumbraban organizaciones distintivas de defensa y seguridad.

Doctrinas tales como “Paz y Desarrollo” o “Civilización y Barbarie” sugerían una serie de principios fundacionales de un nuevo Estado-Nación, que a comienzos de 1880 emergía en busca de nuevos ámbitos de poder y dominación. A pesar de la sanción de la Constitución Nacional en 1853, el concepto de orden ligado a la estabilidad social necesaria para la legitimación del Estado como sujeto de dominación se complementó con la noción de autoridad efectiva, que llevó a este nuevo Estado a emprender la ocupación y conquista de nuevos territorios reconocidos desde una época colonial, pero poseídos por aborígenes. En función del orden ligado al progreso y al desarrollo se persiguió a los aborígenes hasta límites impensados en aquel momento, sumando de esta manera nuevas tierras al perfil

socio-productivo de la Argentina. En esta dirección, si mencionamos al orden y la seguridad estaba orientada a la ampliación de los terrenos cultivables, otrora pertenecientes a los nativos, a los cuales después de su posesión debían garantizárseles estabilidad para la explotación agrícola.

Hoy, en una Argentina en democracia, la seguridad de los habitantes de nuestro país reaparece como uno de los factores más importantes del bienestar de una sociedad. Esto también ocurre en América Latina. Esta noción de seguridad se encuentra ligada, en su carencia, a la imposibilidad de los habitantes de recrear una vida en sociedad en ciudades urbanamente descontroladas. La ciudad, al decir de Kessler, “impone un orden precario, vulnerable, construido con la incertidumbre que nos produce el otro, inoculando en nosotros cada día la desconfianza hacia el que pasa a mi lado en la calle” (Kessler, 1996). En el mismo nivel de preocupación de la economía, la pobreza y la marginalidad, los problemas que afectan la seguridad han ocupado un lugar privilegiado en la agenda social de la República Argentina, lo que es visible en otros países latinoamericanos. Esto último supone que los problemas que surgen de las altas tasas criminales en Argentina y en América Latina son tan evidentes como lo es la dificultad de las soluciones necesarias para abordarlos. Sumado a ello, la mayoría de la población argentina se siente además de indefensa también insegura, y “en un contexto signado por el notable aumento de la delincuencia violenta, particularmente, en los contextos urbanos [se] favorece la expansión de la sensación de desprotección y abandono entre la población habitante de estos lugares respecto de algunos delitos singularmente graves” (Sain, 2007).

En síntesis, la evolución de los sistemas de seguridad tanto en Argentina como en América Latina, así como mecanismos orientados a sostener la vida de los habitantes y la trama de las interacciones sociales varía desde la conformación imperiosa de dotar orden y previsibilidad a la conquista hasta la complejidad actual donde la delincuencia local, regional y global influye en la capacidad de dar respuestas efectivas y eficientes a los ciudadanos temerosos de nuestras comunidades.

### **LA INSEGURIDAD EN ARGENTINA: APROXIMACIÓN A UN CONCEPTO**

La cuestión social relacionada con la seguridad tiene hoy una relevancia inusitada en nuestro país. A diferencia de las constantes y actuales preocupaciones sobre la pobreza o la marginación y la exclusión, hoy se suman nuevas inquietudes relacionadas con el deterioro del medio ambiente, con la inseguridad y con la delincuencia.

Sin embargo, no es fácil encontrar en Argentina un concepto unívoco de seguridad, a partir del cual se puedan implementar análisis, políticas y evaluaciones de esas políticas.

Una primera postura está relacionada con la criminalización de la cuestión relacionada con la seguridad. Desde esta perspectiva, autores como Máximo Sozzo, asentado en los cimientos de la racionalidad penal moderna, establecen que “la relación punitiva se construyó discursivamente en base a un *a priori* político: el contrato social.” (Sozzo, 2003). Deberíamos considerar entonces que los delitos y las penas, en tanto elementos centrales de la sanción, no fueran asumidos como una producción propia de la interacción social sino como un producto artificial, en tanto que es la consecuencia de una convención. Por lo tanto, la seguridad y su carencia in-seguridad, estarían ambas relacionadas con un esquema formalista donde el delito que quiebra la seguridad y que produce como consecuencia inseguridad es sólo aquello definido como tal por la ley penal para un determinado espacio geográfico e histórico. Algunas encuestas nacionales de victimización, como por ejemplo las del Laboratorio de Investigaciones sobre el Crimen, Instituciones y Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella, están basadas sobre esta consideración criminológica de la seguridad. Una conclusión que puede discutir esta postura está fundada en la variabilidad en el tiempo y en el espacio de la ley penal.

Una segunda postura está más orientada a explicar el aspecto dinámico y conflictivo, aunque no necesariamente, de las relaciones sociales. Así, por ejemplo, en nuestro propio contexto, José Ingenieros sostenía que la sociedad, entendida ésta como agregado, evoluciona en forma dispar según las diversas realidades geográficas y, conjuntamente, evolucionan las diversas experiencias sociales, las cuales son entendidas como el conjunto de creencias y hábitos mentales. Para Ingenieros “estos agregados sociales constituyen asociaciones para la lucha por la vida que se ven enmarcadas por instituciones” (Ingenieros, 1962). Costumbres e instituciones ayudan, de una manera dinámica, a la formación de criterios a través de los cuales se distinguen los actos humanos en valiosos o inválidos, siendo su valoración un producto colectivo ya que se refiere a la protección no del individuo sino del grupo. El delito sería para este autor “todo medio amoral de lucha por la vida en detrimento de otros miembros del agregado social, que ven atacado su derecho a la vida, directa o indirectamente” (Ingenieros, 1962). Consideramos que esta definición de vida en sociedad y delito ha dado lugar, mucho tiempo después, a un concepto valioso y dinámico de seguridad en perspectiva ciudadana, según el cual la participación de la comu-

nidad en la identificación y aplicación de las acciones orientadas a la solución de la inseguridad es una consecuencia de la dinámica social enmarcada por las instituciones.

**LA INSEGURIDAD EN ARGENTINA: APROXIMACIÓN A UN DIAGNÓSTICO EN PERSPECTIVA LATINOAMERICANA**

Aparece como repetitivo mencionar que las problemáticas sociales vinculadas con la seguridad poseen actualmente una vigencia sorprendente en nuestro país. Sin embargo, la percepción social acerca de los niveles de seguridad local, provincial y nacional varían en función de diversos condicionantes, entre ellos el accionar de la delincuencia como así también la sobre-consideración que los medios de comunicación hacen de estos sucesos.

**¿ES ÉSTE UN PRIVILEGIO DE NUESTRO PAÍS?**

Marcel Aubry, en relación a Chile, expresa que

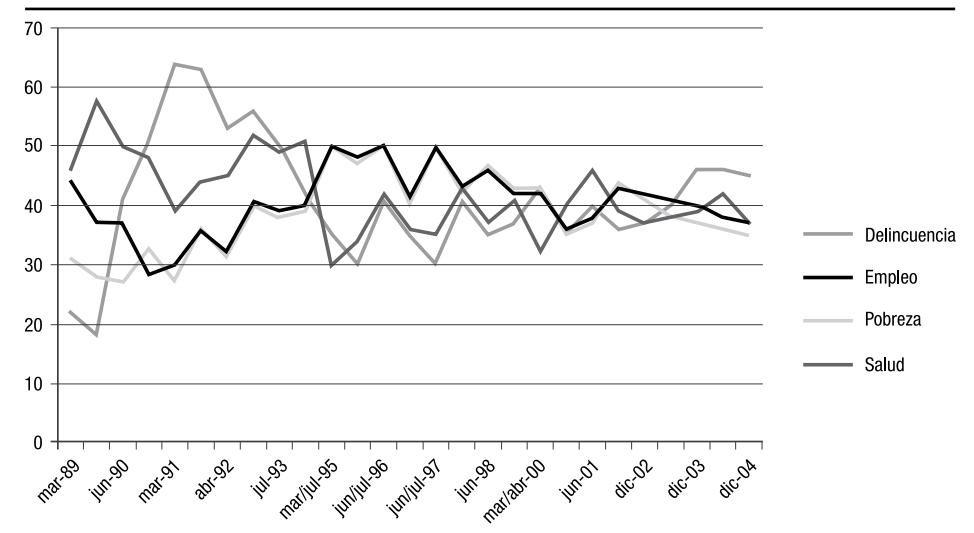
uno de los grandes cambios que ha experimentado nuestro país tiene relación con los problemas nacionales, que como sociedad, califica más importantes. Si observamos la evolución de los problemas que más inquietan a nuestra sociedad, podemos ver cómo la llegada de los años noventa marcó significativamente la pérdida de preponderancia de problemas antaño relevantes, como el tema de las reformas constitucionales o el tema de los derechos humanos, y cómo han venido a llenar la atención temas completamente nuevos, muchas veces llamados los *temas reales de la gente* y que hasta el día de hoy no han perdido su intensidad. Ejemplos son la preocupación por el problema de la pobreza, la salud, la educación, el empleo, y también por la delincuencia. Este último problema social, y en general toda clase de violencia urbana, no sólo constituye uno de los problemas sociales más destacados por la opinión pública, sino que además ha seguido una trayectoria muy especial (Aubry, 2007).

De acuerdo al cuadro de la encuesta del Instituto Libertad (ver cuadro en página siguiente), podemos apreciar que en Chile, y desde diciembre de 1989, la delincuencia, como un factor de la inseguridad, tendrá una relevancia social al mismo nivel que los problemas de empleo, de salud y de pobreza.

En el caso de Argentina, la última encuesta a nivel nacional de TNS Gallup para el diario La Nación sostiene que el 83% de los encuestados cree que la seguridad pública se mantuvo igual o empeoró en los últimos doce meses, mientras que el 24% responde que la inseguridad se incrementó. Estos resultados se encuentran en línea con los obtenidos en 2007, cuando el 57% de los encuestados opinaba que la situación de seguridad de su zona se había mantenido igual, un 27% que había

empeorado y un 15% mencionó que había mejorado. Con referencia a este tema, el periódico argentino interpreta que “si algo no tienen los argentinos con respecto a la evolución de la seguridad es optimismo. La mayoría, 6 de cada 10, estimó que el próximo año se mantendrá la situación actual, mientras que 2 de cada 10 pronostican una mejoría (18 %) y una proporción similar un empeoramiento (17 %)” (La Nación, 2008).

**Gráfico N°1. Problemas más importantes del país (categorías seleccionadas)**

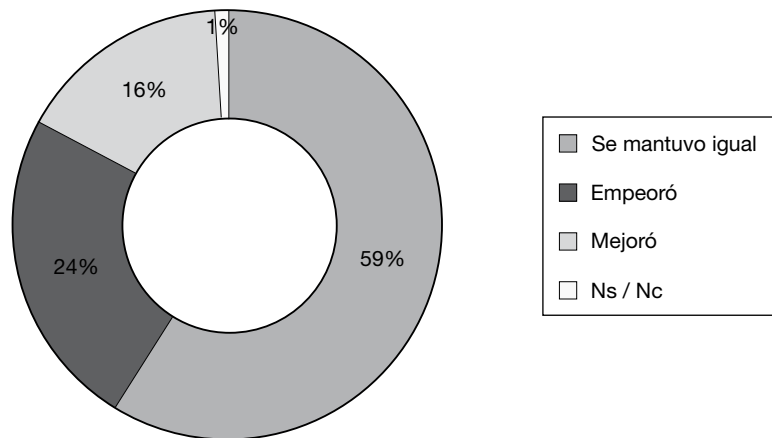


Fuente: encuestas CEP, actualización de Bargsted (2003).

Estos datos tienen una particular relevancia para el análisis social debido a que la seguridad en Argentina es un tema que, al decir de Kaminsky, “podemos denominar de sobrepertinencia y clamor social” (Kaminsky, 2007). Pero, lo que es más preocupante, siguiendo con el análisis anteriormente mencionado del diario La Nación y en concordancia con Kaminsky, es que no se reconocen propuestas de políticas de Estado eficaces y convincentes que puedan prever un ataque a la inseguridad. Es por ello que es fácil advertir que la problemática en Argentina se convierte no sólo en una expresión de indefensión sino además de un futuro incierto acerca de las estrategias existentes para el combate de este flagelo.

El siguiente gráfico, construido a partir de los datos de la encuesta antes mencionada, nos ayuda a analizar el sentimiento de inseguridad que persiste en nuestras sociedades y la sensación instalada de que la situación tiende a empeorar.

### ¿Cómo evolucionó la seguridad en su barrio?



Fuente: el gráfico es nuestro a partir de los datos publicados en La Nación, 5/10/08.

El caso de México no escapa a la relevancia que hoy tiene la seguridad en nuestras sociedades. Gabriela Pérez García sostiene que no es sino “a partir de 1996 [que] la seguridad pública comenzó a llamar la atención de la opinión pública por el incremento percibido en robo de autos, asaltos a transeúntes, robo en transporte público y la ola de secuestros en el Distrito Federal y provincia” (Pérez García, 2004). La autora destaca el incremento exponencial de los delitos de instancia privada en el Distrito Federal ya que el promedio diario de delitos del fuero común denunciados ante el Ministerio Público local aumentó de 366 en 1993, a 679 en 1996 y a 700 en 1997. Si a este análisis agregamos que en América Latina existe como común denominador una notable divergencia entre la *cifra blanca* de denuncias (delitos denunciados) y la *cifra negra* (delitos con un proceso de victimización, pero no denunciados), podremos advertir que el incremento delictual al que se refiere la autora citada es aún mayor.

De esta manera, queremos hacer notar la importancia tanto en Argentina como en el resto de América Latina de la seguridad como componente del bienestar social de nuestras naciones latinoamericanas. El incremento de la relevancia de la consideración ciudadana con respecto a la seguridad no es un privilegio de esta parte del Cono Sur, sino que se puede advertir la misma preocupación en otros países de América Latina

mediante los seminarios y reuniones de debate regional que permanentemente se organizan. Si bien no queremos elaborar generalizaciones riesgosas, nos animamos a expresar que en toda la región la seguridad ha ido ocupando lugares relevantes en la preocupación social. Pero no podemos entender a la seguridad como mera expresión de orden, sino como la consecuencia de diversos componentes que tienen influencia social como el ingreso, las posibilidades educativas, la salud pública, el acceso a servicios públicos básicos -como agua potable, electricidad o saneamiento, institucionalidad estatal, entre otros-. Lamentablemente, América Latina, entre otras tantas carencias, ve condicionado su desarrollo humano al poseer una de las tasas más altas de analfabetismo, pobreza e indigencia, además de la creciente brecha entre ricos y pobres, acompañada ésta última por la concentración de la riqueza. En materia de seguridad, los conflictos violentos de nuestros países empobrecidos constituyen un aspecto de la inseguridad regional, ya que las amenazas a la seguridad no comprenden sólo la guerra, la violencia civil, el terrorismo y el crimen organizado, sino también la pobreza.

## GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y ESPACIO PÚBLICO

### LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD EN PERSPECTIVA CIUDADANA

La recuperación de la democracia en Argentina ha desnudado nuevas dinámicas socio- políticas, entre ellas las relacionadas con la seguridad. A diferencia de los regímenes de facto, la seguridad hoy requiere ser abordada por una gestión enmarcada de manera insoslayable por los derechos humanos (art. 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789). Esta condición no es una mera expresión de deseo, sino una manifestación fundamental de principios, ya que luego de los tristes períodos de gobiernos militares en Argentina, el sistema de seguridad, en su conjunto, fue puesto en duda. Por consiguiente, la gestión de estos sistemas también sufrió un proceso profundo de cambios necesarios que algunas instituciones pudieron realizar proactivamente y otras quedaron en caminos inconclusos.

Gestión de la Seguridad, en perspectiva ciudadana, es una conceptualización orientada a interpretar todos los instrumentos de intervención de las instituciones públicas estatales y no estatales, y de los ciudadanos e individuos de un lugar en el ámbito específico de la seguridad, orientados hacia el bien común. De acuerdo a esta aproximación, podemos interpretar que tanto las fuerzas de seguridad como los individuos ejecutan acciones instrumentales que tienen por objetivo proveer y proveerse de seguridad. En términos amplios, también

podríamos considerar a quienes deciden generar inseguridad como gestores de algunos instrumentos como la información localizada en los barrios para incurrir en delitos. En términos más estrictos, consideraremos que la gestión de los sistemas de seguridad es una función relevante al Estado y que, ante la posibilidad del uso de la fuerza pública, sólo y exclusivamente la gestiona él. En nuestro país de organización federal, a pesar de que la Ley 9235 de Seguridad Pública de la provincia de Córdoba declare que el objeto de la legislación sea el orden y la tranquilidad *públicas*, concreta un principio de intervención ciudadana al considerar como parte necesaria del sistema de seguridad a organizaciones públicas no estatales formadas por ciudadanos. Asimismo, esta ley es explícita cuando establece los límites necesarios para la implementación de acciones de políticas públicas de seguridad, ya que las mismas deben activarse dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados.

Tomamos de Francois Masclanis la consideración que las policías, parte integrante del sistema de seguridad provincial en Argentina, además de ser guardianas de una determinada concepción social y política, son también un “modo de expresión de la autoridad administrativa y política e instrumento de la sociedad civil” (Masclanis, 2003). En términos concretos, lo que define a las policías de otras organizaciones de control social es la facultad del uso legítimo de la fuerza; facultad limitada por los derechos humanos. Pero en términos de gestión, ésta es una particularidad que no se encuentra en otras agencias estatales: no existen oficinas del gobierno, salvo las organizadas como fuerzas de seguridad, que tengan legitimado el uso de la fuerza hacia fines considerados legítimos.

Siguiendo a Patricia Arias “la decisión constituye autoridad” (Arias, 2008). Esta definición es importante ya que tiene implicancias en la gestión de la seguridad en perspectiva ciudadana. Tradicionalmente, las organizaciones policiales se conformaron como las poseedoras exclusivas de los medios e instrumentos de gestión de la seguridad. Abocadas a la concreción de las fórmulas tradicionales de *Ordem e Progresso* o *Paz y Desarrollo*, las instituciones policiales argentinas, otrora militarizadas, fueron vehículos de la imposición de una estabilidad social y ausencia de conflictos que creía tener; a principios de siglo XX, por ejemplo, directa implicancia en el desarrollo de los pueblos. En concordancia con Arias, las policías conservaron el poder de decisión en el ámbito de la seguridad, lo que determinó antaño la autoridad en la materia.

Es posible que desde un enfoque de seguridad pública, la vinculación estatal estuviera condicionada profundamente por nuestro pasado autoritario reciente y de mediados del siglo XIX. Esta perspectiva

puede ser interpretada como el ámbito en el cual se provee protección a los habitantes de una nación y cuya provisión es diseñada y ejecutada exclusivamente por las instituciones de control social, entre ellas la policía. En este sentido, “se interpretó que eran las instituciones policiales las principales instancias encargadas de garantizar la seguridad de los ciudadanos y la estabilidad institucional del sistema democrático” (Sain, 1998). Tal visión, sumada a la recurrente falta de orientación general y a la ausencia de políticas institucionales de carácter integral en materia de seguridad *pública*, permitió que el aparato policial fuera adquiriendo amplios márgenes de corporativización y autonomía respecto de los órganos de gobierno.

Sin embargo, desde un enfoque ciudadano, la gestión de la seguridad hoy se ve expuesta al entorno social de una manera nunca antes experimentada. La consideración pública de la seguridad empieza a tener nuevas dimensiones de involucramiento social que redefinen la gestión y el ámbito donde esa gestión se desarrolla. El caso de la provincia de Córdoba, Argentina, es un ejemplo de este nuevo protagonismo de actores sociales que nunca antes se entrometían en la seguridad. La Ley Provincial 9235, ya mencionada, establece que además de “las instituciones de control social como los actores protagónicos del sistema provincial de seguridad emergen las Juntas de Participación Ciudadana como colaboradores de la seguridad ciudadana” (González, 2008). De la misma manera, esta provincia del centro argentino innova en la injerencia civil, destacando la constitución del Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario como órgano de control de la gestión de las instituciones de la seguridad provincial, haciendo desaparecer la tradicional oficina de Asuntos Internos de la policía provincial y otorgándole un aspecto ciudadano a la evaluación de la conducta del personal policial y carcelario.

Como en Argentina, existen en América Latina otras experiencias de injerencia civil en la gestión de la seguridad con intervención ciudadana, todas ellas diversas y disímiles. Modelos como “Comuna Segura” o “El Plan Cuadrante” en Chile, el “Plan Nacional de Seguridad” o las experiencias de Presupuesto Participativo, donde se asignan ítems presupuestarios al sistema de seguridad local, en Brasil, son experiencias orientadas a un mayor y efectivo involucramiento de la sociedad civil. Sin embargo, también son experiencias civiles las de la comuna de El Alto, en Bolivia, donde se exponen muñecos en las esquinas con leyendas previniendo el actuar delictivo, el que, si se diera, sería “gestionado” por la misma comunidad, incluyéndose el linchamiento de los delincuentes.

De esta manera, más que nunca antes, la gestión de las instituciones de seguridad se hace pública y en ella se involucran los ciudadanos. Ello genera, desde un enfoque sistémico, permanentes adaptaciones y

readaptaciones del sistema de seguridad provincial a favor de un equilibrio dinámico que le aporte al sistema capacidad de intervención en la prevención de conductas delictivas. Existen también los riesgos de la apropiación de los mecanismos de readaptación y respuestas del sistema, problema que bien expuso en una conferencia en Santiago de Chile en el mes de septiembre de 2008 el Dr. Carlos Salinas, quien manifestaba que finalmente la sensación sobredimensionada de la inseguridad era manipulada por los medios de comunicación.

### **EL CONCEPTO DE ESPACIO PÚBLICO**

La gestión de la seguridad, en los tiempos actuales, se encuentra ubicada en un espacio público que, de la misma manera que otras políticas e intervenciones estatales, genera debate y expresiones tanto de apoyo como de rechazo ciudadano.

Partimos de la base que “espacio público” es todo aquel ámbito territorial en cual una persona tiene la posibilidad de establecer una comunicación con sus pares y con la sociedad en su conjunto. Esta concepción admite que el espacio público reconoce dimensiones de carácter social, político y cultural, ya que además de ser un espacio de relación con los demás individuos que componen una sociedad, esta interacción es también con las instituciones en función de pautas que corresponden a idiosincrasias distintivas.

Pero el espacio público, como componente necesario relacionado con el ámbito en el cual se desarrolla la gestión de la seguridad, está condicionado por las definiciones que la autoridad hace de la seguridad. En este sentido, las definiciones adoptadas por las autoridades han sido diversas, lo que ha condicionado el funcionamiento y el rendimiento de los sistemas de seguridad, como así también las características del espacio donde éstos se desarrollan.

En Argentina, históricamente, las fuerzas militares, y luego las policías en sus diversos grados de militarización, han sido actores determinantes del sistema de seguridad y el espacio público recreándolo de una manera más o menos expuesta a la consideración e injerencia civil. Ante la emergencia del estado, el ejército fue determinante en la conformación social, política y económica de nuestro país. En Argentina, especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la fórmula Paz y Desarrollo se constituyó como el fundamento necesario para hacer de la seguridad y de las fuerzas de seguridad un instrumento indispensable para crear condiciones de orden y estabilidad que dieran garantías para que las fuerzas del progreso y del desarrollo pudieran instalarse en nuestros territorios.

El devenir histórico-institucional llevó a que las fuerzas de seguridad sean objeto y sujeto de sistemas de seguridad más o menos expues-

tos a la sociedad civil. Esta situación ocasionó una verdadera confusión conceptual entre defensa nacional y seguridad interior que se proyectó en la gestión de los sistemas de seguridad y el espacio público. Este erróneo tratamiento se ha extendido a los métodos empleados en uno u otro ámbito, en el cual advertimos que consignas específicas de la seguridad nacional se aplicaron confusamente en la seguridad interior. De esta forma, las actividades conceptualmente diversas de defender la soberanía, la independencia e integridad territorial del propio país ante una eventual invasión extranjera, por una parte, y las de asegurar la efectiva vigencia del imperio de la ley, garantizar los derechos humanos, cristalizar derechos y garantías individuales de los ciudadanos dentro del propio territorio, fueron estrategias contradictorias de una misma política de seguridad, con la consiguiente confusión de la terminología de Seguridad en sus distintas acepciones.

Las consecuencias sociales, políticas e institucionales de tal errada asimilación han sido varias y muy negativas. Entre ellas, es posible citar la asignación con carácter ordinario y permanente de las fuerzas armadas y/o de seguridad en tareas orientadas hacia el ámbito de la seguridad interior. También hay que considerar como nociva la aparente similitud orgánica y en su concepción de las fuerzas de seguridad y cuerpos policiales, que son medios consabidos para actuar exclusivamente en el ámbito de la seguridad interior. En función de esta concepción, el espacio público de fines del siglo XIX y principios del siglo XX se convierte en un espacio de imposición de control que imprescindiblemente debe convertirse en un factor de un sistema estable. Toda divergencia o debate sobre las formas de la autoridad de manifestarse se convierte en riesgoso y antrópico, por lo que el conflicto debe ser controlado. La violencia institucional ameritada en el orden necesario para el progreso llevó a que en Argentina las represiones sean realmente brutales, como en el caso de un levantamiento popular en la Patagonia, hacia 1920.

### **LA CONCEPCIÓN DE SEGURIDAD Y LA DEFINICIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO**

#### **ESPACIO PÚBLICO Y LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL**

En la década del setenta, en Argentina, así como también en Chile y Paraguay, la propuesta Paz y Desarrollo será modificada por la doctrina de la Seguridad Nacional, aunque con similares consecuencias represivas. En esta orientación, la proposición se convierte en un rasgo común a todas las dictaduras latinoamericanas. La misma consiste, en resumidas cuentas, en la exaltación incondicionada del orden y de la seguridad como valores absolutos y sujetos a la custodia tanto



de las fuerzas militares como de las policiales. Orden y seguridad, en sociedades pródigas en injusticias, desigualdades, discriminaciones, privilegios, y violación sistemática de los derechos humanos.

La Doctrina de la Seguridad Nacional, entendida como ideología absoluta, no sería coherente con una visión en la cual el ser humano se convierte en responsable de un proyecto trascendente, ni tampoco el Estado, en cuanto administrador del bien común, en garante de ese proyecto. De hecho, impone la custodia de la sociedad civil por parte de élites de poder, militares y políticas, y conduce en consecuencia hacia una marcada inequidad en el aprovechamiento de los resultados del desarrollo.

Seguindo a Salvador María Lozada, “el peculiar ORDEN y la peculiar SEGURIDAD de las autocracias militares iberoamericanas, al servir la causa del inmovilismo, al impedir el cuestionamiento, la crítica, la discrepancia, el análisis racional -todos comportamientos PELIGROSOS, INSEGUROS- promueve en verdad la causa de las corporaciones multinacionales, como se advierte sin esfuerzo al examinar las políticas económicas de estos regímenes” (Lozada, 2007).

No existe espacio público en este contexto de cooptación de todas las instancias sociales de debate y deliberación. Al contrario, el espacio público es un espacio de persecución y represión de todas aquellas expresiones diferentes al sistema de regulación imperante. Asimismo, vale la pena resaltar que, desde esta perspectiva, el espacio público trasciende las fronteras nacionales en función de que el enemigo -el comunismo- es una amenaza latente en todos los países subdesarrollados. Especialmente en América Latina, el espacio que es, sobre todo, de confrontación ideológica, es continental por lo que emergen medidas de seguridad con este alcance, como por ejemplo el Plan Cóndor. Si a su vez, analizamos estrategias de seguridad en otros continentes, particularmente África y Asia, podremos plantear que en la lucha contra el comunismo, el espacio comienza a ser global.

#### ESPACIO PÚBLICO Y SEGURIDAD EN LA ACTUALIDAD

La seguridad en nuestros tiempos puede reconceptualizarse como un componente del desarrollo humano que representa, en una estrategia de desarrollo planificada, el corolario de la combinación efectiva de los otros factores como la equidad, la sostenibilidad, el crecimiento y la participación. De esta manera, no sólo estamos redefiniendo al concepto sino también lo complejizamos al sostener que no hay un solo factor constructor de la seguridad sino varios, y todos ellos condicionantes.

Kofi Annan, propone definir la seguridad humana en

en su sentido más amplio [que] involucra mucho más que la ausencia de conflictos. Éste incorpora el tema de los derechos humanos, el buen gobierno, acceso a la educación y la salud, además de asegurar que cada individuo tenga las oportunidades y la capacidad de elección necesaria para el cumplimiento de todo su potencial. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención de conflictos. La libertad de la necesidad y del temor, y la libertad de las futuras generaciones de heredar un medio ambiente saludable, son las dimensiones que en forma interrelacionada componen la seguridad humana y, por lo tanto, la seguridad nacional” (Annan, 2005).

En concordancia, dos serían las condiciones que garantizan la seguridad humana:

- a. una población libre de temor, y
- b. una población libre de carencias.

Destacamos que para la mayoría de las personas el sentimiento de inseguridad se focaliza más en las preocupaciones de la vida cotidiana que, por ejemplo, en el temor de una guerra en el mundo. En términos generales, no será posible que la comunidad de países conquiste ninguna de sus metas principales -ni la paz, ni la protección del medio ambiente, ni la vigencia de los derechos humanos o la democratización, ni la reducción de las tasas de fecundidad, ni la integración social-, salvo en un marco de desarrollo sostenible conducente a la seguridad de los seres humanos” (Op.cit.). En este sentido, la noción de seguridad humana se basa en la seguridad de las personas, entendiéndose que el desarrollo debe beneficiar a todos (bien común). En este marco, el concepto es entendido como *indivisible*, ya que el menoscabo de las seguridades relacionadas con una de las dimensiones afectará también a las demás dimensiones.

El espacio público se reconstruye como un espacio de interacción social, donde, según Rojas Aravena, “los seres humanos necesitan vivir sin miedo y sin necesidades básicas (insatisfechas) -la esencia de la seguridad humana- y, para eso, tienen derecho a la libertad individual, a la igualdad ante la ley, a la propiedad de bienes materiales, al voto activo, a hacer la ley, a resistir la opresión, a la justa remuneración, a la alimentación, al vestido, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la cultura. En fin, los seres humanos tienen derecho a vivir y decidir en estados con autodeterminación política, que dispongan libre y soberanamente de sus recursos naturales y tengan libertad para construir su propia cultura” (Fuentes y Rojas Aravena, 2005).

### LOS DESAFÍOS EMERGENTES A LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

La seguridad ciudadana, entendida como un colectivo, vincula a las personas de toda clase social, género, raza y culturas en un espacio que tiene el carácter de público porque es accesible a todos.

Sin embargo, la realidad nos demuestra que cada vez más el espacio público en Argentina es devastado por conflictos de diversa índole. El tráfico de drogas, la venta ilegal de armas o el accionar de bandas delictivas, por ejemplo, vacían de ciudadanos comunes todo espacio público: calles, plazas, lugares de esparcimiento colectivo. Ello constituye una seria amenaza al espacio público y al bienestar público de nuestras comunidades.

Cuando las instituciones se debilitan crean un caldo de cultivo natural para que diversos grupos delictivos se apropien de los espacios públicos y pongan en riesgo la seguridad de los habitantes. Especialmente, cuando en nuestro país verificamos cierta tolerancia, además de incapacidad de erradicar la pobreza, estamos asistiendo a la permanencia de la inseguridad. Ello pone en cuestionamiento la perspectiva de que una red social de interconexiones dinámicas y virtuosas pueda involucrar a todos en un común y mejor destino, incluyendo a los pobres, los vulnerables y los que no cuentan con seguridad.

Los conflictos violentos de nuestra sociedad no pueden abstraerse de una realidad violenta global, por lo que consideramos, constituyen un aspecto de la inseguridad mundial. Pero hoy en día, las amenazas a la seguridad ciudadana no comprenden sólo la guerra, la violencia civil, el terrorismo y el crimen organizado, sino también la pobreza, la marginación y la indigencia. Las enfermedades infecciosas, el hambre y la degradación del medio ambiente son también factores de inseguridad, y todos conforman un nuevo paradigma de inseguridad ciudadana.

Las actuales estrategias de seguridad adolecen de dar una respuesta estatal coherente a las amenazas a la seguridad colectiva desde un punto de vista participativo. El aumento de la violencia social es un problema de seguridad ciudadana, ya que en última instancia está en juego la vida de las personas, además de la dilución del espacio necesario para la interacción de los seres humanos. El aumento de la delincuencia tiene relación, en parte, con el aumento del crimen organizado y los fuertes vínculos de éste último con el narcotráfico, y con las actividades derivadas del mismo.

El fenómeno de la delincuencia se vincula a una compleja combinación de factores, entre otros, los siguientes:

- Altos niveles de pobreza en la población.
- Un sistema de justicia que no rehabilita a quienes delinquen.

- Falta de oportunidades para los sectores de la población en situación de “riesgo social”, principalmente jóvenes pobres.
- Un sistema de organización de la policía que históricamente se ha orientado hacia el control del orden social más que a la planificación de la prevención del delito.
- Escasos recursos para generar una planificación urbana que integre a los ciudadanos en un contexto ambiental acogedor.
- Amplio acceso a armas por parte de los que delinquen.
- Débil control legal de las Fuerzas de Seguridad.
- Débil Control Civil de las Fuerzas de Seguridad.
- Discutible capacitación de las Fuerzas de Seguridad.

Todos ellos hacen que la gestión de la seguridad en Argentina, ante la desaparición progresiva del espacio público, no logre disimular las asimetrías existentes entre las nuevas complejidades emergentes en materia de seguridad y la capacidad de las instituciones de control social de encontrar respuestas efectivas de gestión.

En nuestra realidad argentina, desmesuradamente urbana, cobra vigencia el análisis de Bauman al expresar que “la ciudad impone un orden precario, vulnerable, pero eficaz ¿De qué está hecho ese orden, y a través de qué funciona? Paradójicamente, es un orden construido con la incertidumbre que nos produce el otro, inoculando en nosotros cada día la desconfianza hacia el que pasa a mi lado en la calle. Pues en la calle se ha vuelto sospechoso todo aquel que hace un gesto que no podemos descifrar en 20 segundos” (Bauman, 2005) y concluye, como un relato descarnado de la realidad social que vivimos diciendo que “la asechanza no está entonces en los márgenes, en los bordes, en las orillas a las que se llegaba sólo eventualmente, sino en el corazón mismo de las ciudades, algo que las convierte en espacio de incertidumbre para el habitante urbano” (Bauman, 2005).

### REFERENCIAS

- Aubry Marcel 2007 *La preocupación social por la delincuencia y la Evaluación de las Autoridades Locales: Informe Especial* (Santiago de Chile, Libertad).
- Arias Patricia y Zuñiga Liza 2008 *Control, Disciplina y Responsabilidad Policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina* (Santiago de Chile, FLACSO).
- Bauman Zygmunt 2005 *Modernidad Líquida* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).
- Cravacuore, Daniel (comp..) 2007 *Procesos Políticos Comparados en Argentina y Chile (1993-2005)* (Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Autónoma de Chile Editores).

- Ingenieros José 1962 *Criminología* (Buenos Aires, Ediciones Mar Océano).
- Kaminsky Gregorio 2005 *Tiempos Inclementes*, (Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Lanús).
- Municipalidad de Córdoba 1993 *Acta de Fundación de la Ciudad de Córdoba, Transcripción del Original* (Córdoba, Dirección de Documentación e Imprenta de la Municipalidad de Córdoba).
- Oszlak Oscar 1997 *La Formación del Estado Argentino*, (Buenos Aires, Ariel).
- Peralta Monti Jorge 2004 *Los Conflictos de Seguridad y Defensa en el Mundo de Principios del siglo XXI* (Buenos Aires, EdUCA).
- Pérez García Gabriela Abril de 2004 *Diagnóstico sobre la seguridad Pública en Méjico* (Méjico, Edición Digital de FUNDAR) [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)
- PNUD, 1994 *Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana*, (Nueva York, PNUD).
- PNUD 2005 *Informe del Desarrollo Humano 2005: La cooperación internacional ante una encrucijada* (Washington, PNUD).
- Saín Marcelo 1998 *Democracia, Seguridad Pública y Policía* (Buenos Aires , conferencia dictada los días 1 y 2 de diciembre de 1998, en el Centro de Estudios Legales y Sociales, UBA).
- Sain Marcelo 2007 *Seguridad, Democracia y Reforma del Sistema Policial en la Argentina* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).
- Fuentes Claudia y Rojas Aravena Francisco 2005 *Promover La Seguridad Humana: marcos Éticos, Normativos, y Educativos en América Latina y El Caribe* (Santiago de Chile, FLACSO–UNESCO).

## SEGURIDAD INTERNACIONAL

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ\***

**SEGURIDAD DEMOCRÁTICA,  
CONFLICTO INTERNO ARMADO  
Y SU REGIONALIZACIÓN<sup>1</sup>**

**I. LA CONFRONTACIÓN INTERNA ARMADA COLOMBIANA: UN  
CONFLICTO ASIMÉTRICO DE LARGA DURACIÓN**

El conflicto interno armado colombiano surge dentro del contexto de la Guerra Fría pero con un conjunto de causalidades y peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea simplemente uno más de los conflictos expresivos de la confrontación Este-Oeste de ese momento.

En la Colombia contemporánea la violencia se presenta en muchos ámbitos de la vida nacional, incluido el conflicto interno armado con más de cuatro décadas de duración. En esto inciden la presencia de actores que recurren a la utilización de la misma como recurso para solucionar conflictos o conseguir objetivos de diverso tipo y factores de orden estructural que hunden sus raíces en la configuración histórica del país, que han dado como resultado estructuras socioeco-

\* Profesor Titular de la Universidad Nacional de Colombia, Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa y Coordinador del Grupo de Trabajo CLACSO Seguridad en Democracia: Un reto a la violencia en América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup> Con la colaboración de la politóloga Juliana Pérez, integrante del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, como Asistente de Investigación.

nómicas y políticas excluyentes que impiden el ejercicio de la ciudadanía para una buena parte de la población, los cuales diferenciamos de los factores específicos que se encuentran en la base del surgimiento de las organizaciones guerrilleras y de otros factores posteriores que han contribuido a su reproducción.

Dentro de los factores de orden estructural se encuentran, además de la persistente tendencia histórica a utilizar la violencia para obtener objetivos políticos, las estructuras de exclusión o “inclusión perversa”, socioeconómicas, políticas y regionales, junto con una cultura política autoritaria refractaria a los comportamientos democráticos, todos los cuales forman una especie de telón de fondo. Adicionalmente hay que decir que el Estado colombiano históricamente ha sido incapaz de controlar los cuatro monopolios clásicos, asociados al Estado moderno: el monopolio de la coerción física legítima, el monopolio del control territorial, el monopolio de la justicia y el de la tributación.

Dentro de los segundos, podemos mencionar los factores de orden externo (la Guerra Fría y sus influencias en la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, la revolución cubana y la ruptura política chino-soviética), así como los de tipo interno que están en el origen inmediato de las guerrillas que se denominan así mismas como revolucionarias (la democracia restringida del Frente Nacional, el viejo problema agrario no resuelto, la radicalización de sectores de la juventud, especialmente estudiantiles, en los años sesenta, los remanentes de las guerrillas liberales de la anterior violencia, las tendencias al radicalismo político en algunos sectores de la dirigencia sindical, especialmente petrolera).

Finalmente, aparecen otros factores que van a ayudar a la reproducción de la confrontación, el narcotráfico en primer lugar, y especialmente los cultivos de uso ilícito, que se convirtieron en fuentes de rentas para la financiación de la guerra, la incapacidad del aparato de justicia para regular las conductas sociales y la disparada de la impunidad, la pérdida de la confianza como valor social de cohesión, conductas delincuenciales y corruptas asociadas a la gestión del Estado.

Esta es una distinción necesaria en la medida en que en los últimos tiempos se ha dado la tendencia a presentar el conflicto interno armado como ligado exclusivamente al narcotráfico y a partir de allí derivar a una lectura, con ribetes simplistas, que implica que la lucha contra el narcotráfico, reducido esto, además, a los cultivos de uso ilícito, y contra la guerrilla es la misma cosa, sobretodo por razones del uso de la ayuda militar norteamericana, e igualmente considerar que el conflicto interno armado se resolvería si se logra “derrotar” al narcotráfico. Lo cual no significa, pero es otra cosa, que efectivamente las rentas del narcotráfico, financian de manera importante el conflicto armado.

La guerrilla colombiana se ha movido en la lógica de la “guerra popular prolongada” y no parece haber por el momento cambios importantes. Esto quiere decir, que sus tiempos se mueven en el mediano y largo plazo y su acción apunta a conservar y acumular sus fuerzas –cuantitativa y cualitativamente–. El recurso clásico a los métodos de la guerra de guerrillas sigue primando: operar con pequeñas o medianas unidades (independientemente de que realice por momentos operaciones militares que implique concentrar grandes unidades militares, para luego proceder a dispersarlas); rehuir el combate cuando consideran que el adversario está más fuerte o preparado; tratar de golpear y huir; acudir a la operación de pequeños grupos que utilizan el sabotaje y el terrorismo, lo que los estudiosos de esta guerra irregular, a propósito de las guerras del sudeste asiático, denominaron la “guerra de la pulga”.

Es verdad que la naturaleza del conflicto armado colombiano ha venido cambiando de manera acelerada, desde una considerada como clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de las llamadas de liberación nacional, a una “guerra de la coca”, que probablemente tenga elementos comunes con otras “guerras de cultivos” presentes en la historia colombiana y de otras sociedades, pero con elementos novedosos que expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden –¿o desorden?– global en el cual la debilidad de muchos Estados parece impedirles jugar el rol de pivotes del mismo. Lo anterior nos plantea retos analíticos, sobre todo en el campo de las políticas públicas que pretenden dar respuestas a este problema. Tenemos, entonces, un campo abierto de interrogantes por abordar en los próximos tiempos.

El nuestro es un conflicto asimétrico de larga duración entre un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad, al cual se le enfrentan unos grupos alzados en armas, que si bien reclaman una intencionalidad política en su actuar, cuentan con niveles de degradación en sus prácticas y precarios niveles de legitimidad, y grupos paramilitares que se autoproclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio.

## **II. LA REFORMA MILITAR DEL GOBIERNO PASTRANA (1998-2002)**

En la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) se va dar una clara decisión política de iniciar un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC, tomando el riesgo político de establecer una zona de distensión para este propósito. No obstante, simultáneamente es desarrollado un importante proceso de modernización de las Fuerzas Armadas cuyos ejes planteó el Presidente Pastrana de la siguiente forma:

hay que considerar dos ideas fundamentales que definen los objetivos estratégicos del Estado colombiano en materia de seguridad: en primer lugar, que el papel primordial de las Fuerzas Militares en una democracia es disuasivo, más que represivo; su función es precaver las amenazas externas e internas contra la tranquilidad de los colombianos y repelerlas y controlarlas cuando se conviertan en agresiones. Por ello, sólo unas Fuerzas Militares organizadas, fuertes, modernas, bien dotadas y con respaldo de la ciudadanía y del gobierno pueden garantizar un entorno de seguridad [...] La segunda idea que quiero resaltar se deriva de la anterior y es que el mantenimiento de la paz no se contrapone en absoluto con la acción de los organismos de seguridad del Estado. También la paz, y sobre todo la paz, necesita de unas Fuerzas Militares actuantes, respetuosas de los derechos ciudadanos y, al mismo tiempo, respetadas, constructoras y garantes de un nuevo país (Pastrana, 2000).

Se trató de una reforma ubicada en dos direcciones, aparentemente contrapuestas: fortalecer la capacidad disuasiva del Estado para un eficaz proceso de negociación y al mismo tiempo estar preparadas para enfrentar un escalamiento posible de la confrontación militar con la insurgencia.

Las cuatro líneas de acción de la reestructuración de la Fuerza Pública, las planteó el Presidente Pastrana de la siguiente manera: “En primer lugar, se ha buscado incrementar al máximo posible la movilidad y la flexibilidad de las formaciones militares, así como su habilidad para reaccionar con rapidez frente a las acciones de los atacantes y su destreza para combatir en medio de la noche. En segundo término, hemos adelantado una intensa labor para profesionalizar el ejército mediante la significativa incorporación de los soldados profesionales. Otra línea fundamental ha sido la promoción de la cultura de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de la Fuerza Pública, y, finalmente, estamos creando los marcos legales indispensables para la marcha previsible, regular y eficiente de las Fuerzas y de la Policía Nacional” (Pastrana, 2001).

Como lo señala Thomas A. Marks,

La reforma, fundamentalmente un proyecto del Ejército Nacional, tocó prácticamente todos los aspectos de la institución, pero se enfocó particularmente en revitalizar el sistema de educación militar, absorbiendo las lecciones aprendidas a través de las modificaciones operacionales y organizacionales y desarrollando un liderazgo adecuado dentro del cuerpo de suboficiales para mejorar el desempeño de las unidades. Simultáneamente, se le prestó mayor atención a la instrucción en derechos humanos, a la guerra de información, así como a las operaciones especiales y conjuntas” (Marks, 2005).

En lo referente a las Fuerzas Armadas en el gobierno de Andrés Pastrana (Escobar, Pabón y Mendivil, 2006), el Plan Colombia se convirtió en la principal estrategia para lograr el objetivo “de reestructurar y modernizar las Fuerzas Armadas y la Policía, para que estos recuperen el estado de derecho, y proporcionen seguridad en todo el territorio nacional, en contra del delito organizado y los grupos armados y para proteger y promover los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario” (Presidencia de la República, 2000). El Plan tenía principalmente tres componentes: 1) la erradicación forzosa vía fumigación; 2) la reingeniería de las fuerzas armadas, particularmente de los sectores que se involucran en la lucha contra el narcotráfico; y 3) la política social, es decir, una política de desarrollo institucional local.

Según el ex presidente Pastrana durante su gobierno (1998-2002)<sup>2</sup>, en materia de cooperación, los Estados Unidos entregaron 74 helicópteros; 4 buques patrulleros ‘PointClass’ para el cuerpo de Guardacostas y 2 aviones para apoyo logístico en las Fuerzas Navales del Sur y del Pacífico. Por otro lado, con su concurso se modernizó a las bases de Tolomai y Larandia, se actualizó la aviación existente –incluyendo la entrega de 5 nuevas aeronaves Schweizer–, y se capacitaron y entrenaron sus tripulaciones. Se dotó un avión de reconocimiento y se mejoraron los sistemas de aviónica de los helicópteros de la Armada.

Además, con recursos nacionales se adquirieron 12 helicópteros Black Hawk artillados que se sumaron a los 4 existentes, así como otros 7 Black Hawk UH-60 y 6 helicópteros rusos MI-17. Para la FAC se consiguieron tres aviones fantasma y 4 aviones “Gavilán” de carga. Conjuntamente, se crearon cuatro nuevas brigadas móviles y la Brigada Antinarcóticos. También, se instaló el primer batallón de alta montaña en la región del Sumapaz, se financió el batallón de alta montaña para la zona de los Farallones en el Valle del Cauca y se planearon otros dos en la Sierra del Cocuy en Boyacá y en la Sierra Nevada de Santa Marta.

Se activó la Brigada Fluvial de Infantería de Marina para el control de más de 8 mil kilómetros del país, la cual fue dotada con cinco batallones que cuentan con 130 botes pirañas y 21 botes de comando y control, además, se construyeron tres nuevos puestos fluviales avanzados en los ríos Inírida, Putumayo y Meta.

Para la Armada Nacional, se adquirieron 20 botes de comando y control y 9 embarcaciones blindadas para transporte de tropas en

<sup>2</sup> Palabras del ex presidente Andrés Pastrana Arango, en la clausura del foro “Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática” Bogotá D.C., 23 de febrero de 2005.

operaciones fluviales. Se reactivó la industria artillera y se recuperó la capacidad estratégica de diseñar, construir, reparar y mantener la flota de guerra, para lo cual se construyeron en el país cinco buques nodrizas de apoyo fluvial.

Cabe resaltar la importancia de la activación de la fuerza de despliegue rápido, FUDRA, la cual fue concebida para hacer frente a asaltos en lugares apartados de los centros de mayor concentración de tropas y para reforzar operaciones de importancia.

Igualmente, se hizo una revisión y actualización del marco legal de la carrera de los oficiales y suboficiales y al estatuto del soldado profesional. Conjuntamente, se presentó una profesionalización de las tropas y un mejoramiento de los procesos de selección y reclutamiento, ejemplo de ello son el Plan 10.000 y el Plan Fortaleza, con los cuales se pasó de 82 mil soldados combatientes, entre regulares y profesionales en agosto de 1998, a 132 mil en agosto del 2002, lo que implicó un incremento de más del 60% en el pie de fuerza, y se presentó un cambio en la composición de la tropa que pasó de 22 mil a 55 mil soldados profesionales y reduciendo el componente de los soldados bachilleres.

Con la creación del Batallón Antinarcoóticos, se consolidó el compromiso de los militares en la lucha contra el narcotráfico, cediendo a las presiones norteamericanas ejercidas a partir de gobiernos anteriores, lo cual también quedó reflejado en la filosofía del Plan Colombia. Ahora bien, “en cuanto a la actualización y desarrollo tecnológico, se destaca el énfasis puesto en dos aspectos: el mejoramiento de las capacidades para el combate nocturno y el aumento de la capacidad de transporte helicoportado. El desarrollo de la óptica es notable [...] gracias a inversión propia y a ayuda externa” (Borrero, 2001:77).

El fortalecimiento militar en el gobierno de Pastrana fue tan importante que incluso sus mayores críticos reconocen que al mismo tiempo que hacía concesiones a las FARC en el Caguán, Pastrana obtuvo para las Fuerzas Militares el mayor apoyo presupuestal –con recursos propios y con equipos entregados por Estados Unidos en desarrollo del Plan Colombia– que han recibido en toda su historia. En menos de cuatro años el país triplicó el número de soldados profesionales de menos de 20.000 a cerca de 60.000. El total de soldados combatientes creció de 79.000 a casi 140.000. En brigadas móviles de 3 a 7, y en brigadas fluviales de 4 a 7. En materia de helicópteros pasó de 76 a 170. En fusiles Galil de 105.000 a 165.000. Hoy es común hablar de visores nocturnos y helicópteros de combate capaces de disparar de 12.000 pies de altura y dar en el blanco con un margen de error de pocos centímetros. Además, Estados Unidos viene

ofreciendo un apoyo de alta tecnología en materia de información satelital y de aviones de radar. Las bases de Tres Esquinas, Larandia y Apiay se convirtieron en centros de inteligencia tecnológica que ponen a las Fuerzas Armadas colombianas entre las más modernas de América Latina.

### **III. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA. DEL PLAN COLOMBIA AL PLAN PATRIOTA Y AL PLAN CONSOLIDACIÓN**

#### **CONTEXTO DEL TRIUNFO ELECTORAL DE ÁLVARO URIBE (2002-2006)**

El contexto de la sociedad colombiana al inicio del gobierno de Álvaro Uribe estuvo marcado por los siguientes elementos, los cuales condicionaron su actuar inicial:

1. La ruptura del proceso de conversaciones entre gobierno y guerrillas y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso al sabotaje y el terrorismo, lo cual progresivamente debilitó el mito de la victoria militar rápida sobre la guerrilla. Pero igualmente una posición ambigua de los colombianos: pasan con facilidad de la ilusión de la paz a la ilusión de la guerra.
2. Una creciente pérdida de credibilidad de la sociedad en la política y los políticos, expresado esto en la percepción sobre la inutilidad del Congreso y otros cuerpos plurales de representación política y lo que éstos representan. Y una profunda desconfianza en los partidos políticos.
3. Una economía en crisis que no parecía encontrar el camino para salir del ciclo recesivo y retomar una dinámica de crecimiento sostenido.
4. Una situación social muy negativa y realmente dramática para muchos compatriotas; se señaló que la sociedad colombiana retrocedió 15 años en cuanto a indicadores sociales se refiere.
5. Un contexto internacional caracterizado por la creciente globalización y la unipolaridad, con un único polo hegemónico en lo político y militar, los Estados Unidos, con una nueva agenda global en la cual la denominada lucha contra el terrorismo ocupa el primer lugar y una región andina en ebullición por su inestabilidad social, política y económica.
6. Un creciente autoritarismo interiorizado en importantes sectores de la sociedad, que crea un entorno favorable a proyectos político-militares de tipo contrainsurgentes en el ámbito local, regional o nacional y que alimenta comportamientos excluyentes y de tendencia antidemocrática.

Lo anterior permite entender como un candidato típico *outsider*, sin mayores posibilidades de triunfo, inicialmente se logra posicionar y termina ganando en la primera vuelta de la elección presidencial.

#### LOS ESFUERZOS POR SITUAR EL CASO COLOMBIANO

##### EN LA LUCHA GLOBAL CONTRA EL TERRORISMO

La política pública de seguridad y defensa denominada como Seguridad Democrática surge en un marco caracterizado por el desencanto con el proceso de conversaciones entre el Gobierno de Andrés Pastrana y las FARC en la zona desmilitarizada del Caguán, que el candidato presidencial en ese momento Álvaro Uribe busca situar como parte de la guerra contra el terrorismo.

El esfuerzo por ubicar el conflicto interno armado colombiano en la “cruzada mundial contra el terrorismo” por parte del gobierno de Uribe buscaba sintonizarlo con la llamada “campana global contra el terrorismo” que adelantan los Estados Unidos, especialmente contra redes vinculados a grupos terroristas del medio oriente y en ese sentido el apoyo inmediato del gobierno de Uribe a la invasión de Estados Unidos contra Irak se sitúa en esa dirección, así como una diplomacia alineada y bastante “coincidente” con los Estados Unidos en los organismos internacionales.

El camino de la confrontación abierta a los grupos armados, tuvo gran acogida por parte de los colombianos debido al fracaso de las negociaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC. Esta administración asumió el riesgo de establecer una zona de distensión para adelantar diálogos con el grupo insurgente, el hecho que esta gestión no tuviera resultados exitosos representó serios costos políticos para Pastrana.

Mientras que el país veía como se desmoronaban los intentos por iniciar un proceso de negociación que llevara a la desmovilización del grupo guerrillero más grande del mundo y abriera la senda para el logro de la paz y la transición al posconflicto, las agrupaciones guerrilleras y paramilitares se fortalecieron, consolidando su control territorial a lo largo de vastas áreas, a la vez que se intensificaban las acciones bélicas y de violación a los derechos humanos.

En el plano internacional, todo lo anterior se enmarca en las transformaciones geopolíticas ocurridas luego del 11 de septiembre, las cuales posicionaron el terrorismo como la principal amenaza y su combate como prioridad de la agenda de seguridad mundial. Los relatos surgidos en torno a la lucha de la democracia y la paz contra el terrorismo, llevaron a que los grupos armados ilegales colombianos dejaran de ser considerados como una problemática de índole interna, para ser situados como una amenaza, no sólo para la estabilidad regional, sino para la democracia a escala mundial.

#### LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En el documento titulado “Política de Defensa y Seguridad Democrática” el gobierno colombiano define el concepto, ejes y objetivos de esta política pública. El documento de la política define como “pilares” de la Seguridad Democrática: a) la protección de los derechos de todos los ciudadanos, b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas, c) la solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

Entre las amenazas que enuncia la Política de Defensa y Seguridad Democrática se encuentran:

- El Terrorismo
- El negocio de las drogas ilícitas
- Las finanzas ilícitas
- Tráfico de armas, municiones y explosivos
- El secuestro y la extorsión
- El Homicidio

Un hecho transversal a estas amenazas es el conflicto armado interno que padece nuestro país, el cual es considerado como el principal problema. La calificación de terrorista se utiliza en el marco del nuevo escenario geopolítico mundial. Sin embargo, lleva a simplificar el conflicto armado colombiano y a desconocer las particularidades del caso. Así, las agrupaciones insurgentes son consideradas como grupos criminales que se alimentan del negocio del narcotráfico, son “narcoguerrillas” o “narcoterroristas”. Con esto, de ningún modo se pretende justificar los hechos de los grupos armados, que a todas luces son condenables, lo que se quiere señalar es que al considerar que los grupos armados colombianos son iguales a Al – Qaeda o al afirmar que la razón de la guerra en Colombia es tan sólo el narcotráfico, se está ignorando toda una historia de cuatro décadas y se olvida que hay unas raíces sociales y políticas que dan cuenta de la actual situación que vive el país.

Toda política de seguridad y defensa parte de una definición sobre las principales amenazas y riesgos que tiene la sociedad en un momento determinado y es a éstas que la política busca dar respuesta. La Política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe tiene, desde nuestra perspectiva, una confusión entre amenazas y efectos de las mismas. Realmente las amenazas serían cuatro: terrorismo, narcotráfico, delincuencia (común y organizada) y potenciales amenazas externas; los demás puntos son realmente efectos de estas amenazas. Es entendible que haya un interés en darles re-



levancia a dichos efectos y en esa medida ubicarlos como prioridad en la política, pero esa mezcla puede restarle claridad, precisión y seriedad al documento de política.

Los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática son:

- Consolidación del control estatal del territorio
- Protección de la población
- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas

#### **ALGUNAS GLOSAS SOBRE LOS OBJETIVOS**

Un primer comentario es que siempre es necesario que los gobiernos diferencien sus intencionalidades de sus posibilidades reales ya que, de lo contrario, terminan confundiendo lo deseable con lo que realmente es posible de conseguir y esto termina afectando la credibilidad del conjunto de la política.

En relación con la protección de la población, podemos anotar que si bien el problema de la seguridad es consustancial a la existencia humana, –implica ser capaz de responder a las situaciones que pongan en peligro la misma en el presente y el futuro–, y buena parte de la historia de la humanidad está orientada a dar respuesta a estos problemas, de manera individual como de forma colectiva, incluida la propia organización social y política expresada en la creación de los Estados-Nación, sin embargo históricamente la prioridad se centró de manera exclusiva en la seguridad de los Estados, expresado esto bajo la denominación de seguridad nacional, olvidando el aspecto central de la seguridad de las personas que fueron y son la base de dichos Estados. Por ello, es importante que se valore la protección de la población como un eje de la política de seguridad y defensa.

En lo atinente a la eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia, no parece creíble, como lo han mostrado los resultados hasta la fecha, y además por la experiencia anterior e internacional que esto se pueda lograr; otra cosa es que sí se pueda reducir el tamaño del problema, si hay una clara focalización de la misma y estrategias de implementación adecuadas, que no ha sido el caso colombiano.

A propósito del mantenimiento de una capacidad disuasiva, considero que es algo importante a destacar, por cuanto la debilidad histórica del Estado colombiano ha sido un obstáculo para lograr consolidar un real monopolio de la fuerza en manos del Estado. Fortalecer la capacidad disuasiva legítima del Estado es algo positivo que se debe reconocer.

Finalmente, en lo relativo a la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, anotaríamos que es importante avanzar en mejorar la gestión de los recursos públicos y aplicar estas recomendaciones del Banco Mundial para mejorar los niveles de gestión adecuada de los recursos públicos.

La política de Seguridad Democrática del gobierno de Uribe profundiza la tendencia de combinar la política antinarcóticos cimentada en la fumigación de cultivos, y la modernización y fortalecimiento de las fuerzas armadas colombianas con la cooperación y asesoría de Estados Unidos (Rojas, 2006).

#### **LA ESTRATEGIA**

Para el General Carlos Alberto Ospina (2005): “en las Fuerzas Militares hemos interpretado así la Política de Seguridad Democrática. Es una política en la que se busca la seguridad de la ciudadanía y la seguridad del Estado de manera coordinada, de modo que, trascendiendo más allá del concepto tradicional de la seguridad nacional, entendemos que es seguridad coordinada de la ciudadanía y el Estado. Consideramos que no es seguridad exclusiva para el Estado, pues sería llegar al totalitarismo. Y la seguridad brindada por los propios ciudadanos sería una seguridad extralegal. De manera que tenemos perfectamente claro que el concepto de seguridad democrática es una seguridad fuera de estos extremos y fruto del trabajo conjunto entre la ciudadanía y el Estado”.

La estrategia inicial de la seguridad democrática fue de contención-protección (dar seguridad al tránsito de vías principales con caravanas militares de escolta, protección de cabeceras municipales con mayor pie de fuerza y de infraestructura energética), de tal manera que se produce un impacto importante en la opinión. Se desplegó un plan de “recuperación territorial” para ampliar la cobertura de la Fuerza Pública en las cabeceras municipales del país, cabe señalar que para 2002 los municipios que no contaban con la presencia de Fuerza Pública eran 168. A través de decretos de conmoción interior, fueron puestas en marcha las llamadas “zonas de rehabilitación y consolidación” en municipios de los Departamentos de Arauca, Bolívar y Sucre. En estas zonas fue reforzada de manera sustancial la presencia de las Fuerzas Armadas. Posteriormente un fallo de la Corte Constitucional declaró inexecutable estos estados de excepción.

De la misma manera, se pusieron en marcha estrategias para aumentar la seguridad en las principales carreteras del país, mediante caravanas militares de escolta denominadas “Vive Colombia, viaja por ella” y planes como la operación “Meteoro”. Así es como fue posible permitir el tránsito de los ciudadanos por los principales ejes viales

del país, reduciendo las posibilidades de secuestro y piratería terrestre por parte de los grupos armados y de la delincuencia común.

Como medida clave para cumplir con los objetivos de la Política de Seguridad Democrática se dispuso el fortalecimiento de las Fuerzas Públicas, en especial de las Fuerzas Militares. Si bien, en el gobierno de Pastrana se dio inicio a un proceso de reforma de las Fuerzas Armadas, con miras a su modernización y profesionalización; los esfuerzos de la administración de Uribe han ido en pos de aumentar su capacidad disuasiva y de confrontación de cara a los grupos armados ilegales. Así, a lo largo de los últimos cuatro años han sido creados nuevos Batallones de Alta Montaña, Brigadas Móviles y Escuadrones Móviles de Carabineros de la Policía Nacional. Se ha aumentado de manera sensible el número de efectivos en las Fuerzas Armadas mediante estrategias como el programa de soldados campesinos, denominado “soldados de mi pueblo”, el cual tiene como fin la protección de las cabeceras municipales de aquellos municipios que se encuentran áreas de mayor presencia de los grupos armados.

A partir del fortalecimiento de la fuerza pública y como despliegue de la ofensiva contrainsurgente, fue puesto en marcha el Plan Patriota. Pero, ¿qué es el Plan Patriota? Paradójicamente dos protagonistas centrales del mismo coinciden en lo fundamental en su definición: es el plan militar de una estrategia mayor.

Para el General Carlos Alberto Ospina, Comandante General de las Fuerzas Militares colombianas,

la Política de Seguridad Democrática tuvo orientación más clara desde el punto de vista militar, porque el objetivo es recuperar la democracia; bien diferente al objetivo de obtener la paz. Desde el punto de vista militar, al existir una estrategia nacional, existió una estrategia militar general que permitió el Plan Patriota. Quiero aclarar que el Plan Patriota no es una operación en el sur del país. Es una operación en el territorio Nacional (Ospina, 2005).

Por ello, en opinión del militar, el Plan Patriota es el Plan de Guerra –o la Estrategia Militar General– de la Política de Seguridad Democrática, que tiene, a su juicio, como Estrategia Nacional recuperar la democracia y que cuenta con dos líneas de acción estratégicas: 1) el “control de área” –a través de programas estratégicos como los batallones de alta montaña, el programa de soldados campesinos, el Plan Meteoro para el control de carreteras, proteger la estructura energética y vial y prolongar el período del servicio militar obligatorio–; 2) las “operaciones ofensivas” –mediante las 12 Brigadas Móviles y las Fuerzas Especiales (FUDRA)–.

Por su parte, Raúl Reyes, miembro del secretariado de las FARC afirma lo siguiente:

El “Plan Patriota” es un componente del Plan Colombia; es la expresión de la intervención de Estados Unidos en el conflicto interno colombiano por la vía militar [...] Y el Plan Patriota es el componente militar del Plan Colombia para desarrollarlo exclusivamente en Colombia en la lucha contrainsurgente, en la lucha contra la guerrilla y, muy particularmente, contra las FARC-EP, porque consideran a las FARC-EP su enemigo fundamental... El radio de acción del “Plan Patriota” es básicamente todo el país, en donde quiera que ubican unidades de las FARC y como todos saben las FARC están ubicadas a todo lo largo y ancho del territorio colombiano, prácticamente en todos sus departamentos y en más de mil municipios de nuestra geografía. El Plan Patriota no es exclusivamente contra los bloques y frentes del sur del país, sino que es una operación contrainsurgente a escala nacional, con la que busca la oligarquía colombiana –apoyada por los gringos– debilitar a la guerrilla, doblegarla y destruirla (ANNCOL, 2004).

#### **IV. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

La primera fase del Plan comenzó en junio de 2003 en Cundinamarca y se llamó “Libertad 1”. Esta operación constituye la más exitosa operación que se recuerde. Algunos especialistas atribuyen el éxito de esta operación a la utilización de grupos pequeños y la capacidad por parte de la Fuerza de Despliegue Rápido de sostener una operación militar de gran envergadura por más de un semestre. Además del papel jugado por la gente en el tema de inteligencia, el asfixiamiento de los contactos de los guerrilleros con la población, el corte de suministros de alimentos y de munición, así como los incentivos a la desertión y la captura o abatimiento de los jefes de cada frente, ayudaron al éxito de esta operación. El Ejército logró desarticular los frentes 22 y 42 de las FARC en Cundinamarca y desbaratar un trabajo de más de una década para cercar a Bogotá. Pero obviamente un factor que incide en el éxito de esta operación es que se trata de una zona sin presencia de áreas boscosas, habitada e interconectada por una de las mejores redes viales del país.

La segunda etapa consistió en el desarrollo de operaciones en el sur del país, área selvática y de mayor presencia e influencia histórica de las FARC; comenzó con la organización del equipo de trabajo de la Fuerza de Tarea “Omega”, entre noviembre de 2003 y enero de 2004. En la Fuerza de Tarea “Omega”, se puso en práctica el nuevo modelo de operación de las Fuerzas Armadas colombianas en la lucha con-

trainsurgente: los comandos de operación conjuntos<sup>3</sup>, cuyo principal objetivo es el desarrollo de una estrategia militar ofensiva de gran movilidad. Estos comandos conjuntos consisten en que los hombres y recursos del Ejército, la Fuerza Aérea y Armada están bajo el mando de un solo oficial en una determinada zona. Este comandante puede ser de cualquiera de las tres fuerzas. Esta propuesta rompe una tradición de varias décadas en las cuales cada una de las Fuerzas Militares hacía sus propias operaciones y manejaba su propia inteligencia y formas de acción. El resultado de esta división operacional en las fuerzas militares ha sido la descoordinación para el combate.

Mediante la acción combinada del Ejército, la Fuerza Aérea, la Armada Nacional, la Policía y el Departamento Administrativo de Seguridad, con el respaldo de la Fiscalía General de la Nación y con importante apoyo, asesoría y monitoreo del gobierno de Estados Unidos, en la operación del sur del país fueron involucrados más de 14 mil tropas oficiales que actúan en un área geográfica de 241.812 kilómetros cuadrados y frente a una población estimada de 1.709.976 habitantes.

Con el inicio del segundo gobierno de Álvaro Uribe en 2006, se planteó, por parte del Ministerio de Defensa, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD). En los documentos oficiales se le asignan los siguientes objetivos (Ministerio de Defensa, 2007):

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.
2. Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.
3. Romper en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.
4. Formar un Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.
5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.
6. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

3 En las operaciones desarrolladas por el Plan Patriota en el sur del país, ha sido crucial la utilización de esta estrategia uniéndose la Armada en el control de los ríos (como el Caguán), la Fuerza Aérea en la ventaja táctica que representa sobre la guerrilla en el control aéreo, la inteligencia, el combate y la logística y, por supuesto, el Ejército.

Es temprano para una valoración adecuada de los resultados de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y habrá que esperar el desarrollo de los programas e instrumentos previstos, que en principio generan algunos interrogantes.

## V. RESULTADOS EN LA REFORMA DE LAS FUERZAS ARMADAS EN EL GOBIERNO DE URIBE

No hay duda que una de los principales logros del gobierno de Álvaro Uribe ha sido el fortalecimiento de la Fuerza Pública, lo cual se expresa por lo menos en tres tipos de indicadores: incremento del presupuesto para seguridad y defensa; aumento del pie de fuerza, mejoramiento de su calidad y de nuevas unidades militares y policiales, cambios operacionales y doctrinarios, como así también desarrollos legales.

Respecto al presupuesto para seguridad y defensa, si bien ha venido teniendo un incremento sostenido desde 1997, “entre 1997 y 2004 el gasto en defensa pasa de 1.93% del PIB a 2.53%” (González, 2006). Durante el gobierno de Uribe se ha fortalecido. Vemos como el presupuesto del Ministerio de Defensa pasó de representar el 5.3% del presupuesto nacional en 2002 a representar casi el 8% en 2008. El análisis desagregado evidencia que en el presupuesto de funcionamiento ha estado en cifras cercanas al 85% del total del sector defensa –que en general es un gasto fijo en la medida en que involucra el pago de nómina y demás componentes salariales– y el de inversión ha rondado el 15%; en el caso del presupuesto de la Policía Nacional estos porcentajes promedios han estado en cifras cercanas al 96% en funcionamiento y al 4% en inversión; en 2008 se han proyectado montos de inversión de casi el 30% en el Ministerio de Defensa y cercano al 10% en la Policía.

En lo que hace al aumento del pie de fuerza y de nuevas unidades militares y policiales, tenemos los siguientes resultados entre julio de 2002 y agosto de 2007: el pie de Fuerza Pública pasó de 297.825 miembros a 411.807, significando esto un incremento del 38.3%, siendo más significativo este aumento en el personal de las Fuerzas Armadas (42.9%) y habiéndose producido un decrecimiento del personal civil al servicio del Ministerio de Defensa (-13.2%); según información reciente del Ministerio de Defensa (2007b), en abril de 2008 el pie de Fuerza Pública total ya alcanzaba 416.845 miembros, incluyendo civiles.

Debe destacarse el fortalecimiento de la tendencia a la profesionalización de la tropa en las Fuerzas Armadas con la creciente vinculación de soldados profesionales, pasando de 20.276 en 1998 a 54.932 en el 2002 y a 77.865 en agosto de 2007, la información a abril de 2008 calcula en 80.682 los soldados profesionales. Esta tendencia estuvo acompañada de la disminución del número de soldados bachilleres

cuyo número pasó de 33.951 en 1998 a 3.338 en 2002 y a 1.430 en agosto del 2007.

Igualmente es relevante hacer referencia a la puesta en práctica los denominados “soldados campesinos” o “soldados de mi pueblo”, modalidad del servicio militar obligatorio que busca aprovechar el conocimiento que los mismos tienen de su municipio para hacer más efectiva su tarea –se trata de un tipo de servicio militar obligatorio en el cual los reclutados prestan el servicio militar en su municipio de origen luego de un período de entrenamiento militar básico y han sido utilizados sobretodo para fortalecer la presencia del Estado en algunas cabeceras municipales–.

En cuanto al cubrimiento de Municipios con presencia de Fuerza Pública (especialmente Policía Nacional) tenemos que se pasó de 940 municipios en 2002 a 1.098 en 2004, es decir, la totalidad de las cabeceras municipales con presencia permanente de la Policía Nacional y se ha iniciado el cubrimiento a nivel de corregimientos.

Por último, en lo relacionado a los desarrollos legales, hay que decir que se ha dado aprobación a importantes iniciativas sobre aspectos relacionados con el manejo de personal de la Fuerza Pública, con la aprobación de Convenios Internacionales, sobre régimen salarial, justicia penal militar, sobre el manejo de los gastos reservados, entre otras. A pesar de lo anterior, sigue estando ausente una ley marco –orgánica o estatutaria– de seguridad y defensa e, igualmente, una clara legislación sobre inteligencia.

## **VI. PERSPECTIVAS DEL CONFLICTO INTERNO ARMADO COLOMBIANO**

No hay duda que la estrategia comenzada a desarrollar por el Estado colombiano desde 1998 ha venido modificando sustancialmente la dinámica del conflicto interno armado.

El gobierno de Álvaro Uribe ha tratado de situar el conflicto interno armado colombiano dentro del discurso de la “guerra contra el terrorismo” de los Estados Unidos y ha planteado una política internacional de alineamiento incondicional con EE. UU., todo esto para tratar de mantener la posición privilegiada para Colombia en cuanto a la ayuda militar norteamericana –hasta hace poco tercer receptor mundial de ayuda militar, después de Israel y Egipto.

Ahora bien, esto por supuesto tiene costos políticos, sociales y de tipo internacional para Colombia y las posibilidades de superación negociada del conflicto interno armado, pero evidentemente, el gobierno de Uribe considera que la prioridad es el debilitamiento militar de las guerrillas y la solución negociada la concibe dentro de la perspectiva de negociar una “agenda mínima” –sólo las condiciones para

la desmovilización y reinserción de los grupos alzados en armas–, por lo cual su viabilidad no es una realidad del momento.

La dinámica del conflicto armado ha cambiado sustancialmente a favor del Estado y sus Fuerzas Armadas, que han mostrado mayor eficacia en golpear a las organizaciones armadas ilegales. No hay duda que la reforma militar de los gobiernos Pastrana-Uribe han potenciado a las Fuerzas Armadas y a la Policía, que conllevó la utilización cada vez mayor y mejor de elementos de inteligencia –técnica y humana–, movilidad y capacidad de combate de las tropas, el uso cada vez más eficaz de la aviación y un apoyo de la sociedad en aumento y esto evidentemente ha cambiado la dinámica de la confrontación armada a tal punto que hoy es impensable una posibilidad de triunfo de las fuerzas alzadas en armas contra el Estado. Los golpes recibidos por los grupos guerrilleros –especialmente las FARC– en los últimos tiempos lo evidencian. En el caso de las FARC, además de lo mencionado a propósito de las acciones de la Fuerza Pública en el Departamento de Cundinamarca, en los últimos años han sido dados de baja varios mandos medios de importancia como los casos de el “Negro Acacio”, “Martín Caballero” y “J. J.” y no hay duda que ha sido forzada a replegarse hacia sus retaguardias históricas y definitivamente no pudieron volver a operar con la modalidad de concentración de fuerzas del pasado. El Ministro de Defensa señala al respecto: “Las FARC, por su parte, se rindieron a la evidencia de que no podían desarrollar una guerra de movimientos y fueron forzadas a retroceder a la fase de la guerra de guerrillas, con emboscadas esporádicas, rápidas huidas y acciones terroristas.” (Ministerio de Defensa Nacional, 2007a). Adicionalmente, la muerte de dos miembros del secretariado –uno asesinado junto a su compañera por su escolta para cobrar la recompensa ofrecida por el gobierno–, y capturas importantes como la de Martín Sombra y la desertión de Karina, son hechos que plantean serios interrogantes acerca de la consistencia anímica y la moral de combate de guerrilleros con una larga trayectoria al interior de las FARC.

Adicionalmente se puede decir que la muerte de Manuel Marulanda, el líder histórico de las FARC y su reemplazo por Alfonso Cano como primer comandante de esta guerrilla, puede tener efectos importantes al interior de la misma. A pesar de ser una muerte resultado de las condiciones propias del ciclo natural de los seres humanos –Marulanda estaba a punto de cumplir los ochenta años–, golpea simbólicamente a las FARC, por cuanto se trata del mito-fundacional de esta guerrilla, el hombre que la fundó y fue su líder hasta su muerte. Por supuesto, no será sencillo el reemplazo de Marulanda como elemento cohesionador de las FARC, por todo lo que significaba al interior de la organización.

**SOBRE LA LIBERACIÓN DE INGRID BETANCUR (OPERACIÓN JAQUE)**

El 2 de julio del 2008 las Fuerzas Armadas realizan la operación militar denominada “jaque”, a través de la cual se liberan a Ingrid Betancur, once miembros de la Fuerza Pública y los tres contratistas norteamericanos secuestrados. Esta operación, además de alegrar inmensamente a los colombianos que de ninguna manera comparten el uso del secuestro bajo ningún argumento, conllevó cambios en el escenario estratégico del conflicto interno armado y dejó a las FARC no sólo sin sus “rehenes”, sino incluso más debilitada ante la opinión pública nacional e internacional.

El escenario del conflicto interno armado se ha modificado sustancialmente. La Fuerza Pública colombiana ha mostrado una vez más, su capacidad estratégica y táctica para actuar de manera coordinada, que le permitió desarrollar este brillante operativo en el cual se combinan inteligencia, astucia, gran capacidad operativa y contundencia en el desarrollo de la operación. No hay duda que el mensaje para las guerrillas –especialmente las FARC– es claro: no existe ninguna posibilidad de victoria militar y en esa medida sólo les queda el camino de una negociación política honorable para terminar esta confrontación sin sentido, o mantenerse en una lógica de “resistencia” sin ninguna perspectiva de futuro. El operativo refleja el nivel de descoordinación interna en que se encuentran las FARC, probablemente más grave de lo que se podría pensar y una gran vulnerabilidad a la infiltración y penetración de la Fuerza Pública. La Fuerza Pública colombiana está mostrando que su aprendizaje en el conflicto interno armado es muy grande y que tienen una alta moral y capacidad de combate.

Esta seguidilla de golpes propinados por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional a las FARC en el presente año, no deben ser interpretados como simples coincidencias tácticas, sino como el resultado de una persistente política de seguridad y de la acción ofensiva constante contra un adversario focalizado, en este caso las FARC. No hay duda que es un triunfo de la política de seguridad democrática de la administración de Uribe.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la actual dinámica del conflicto con nuevas formas de operación militar –eludir el combate, actuar en pequeños grupos, acudir a los francotiradores para producir bajas, igualmente al sabotaje y de manera creciente a los campos minados, lo cual plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto–, pero que en todo caso lo único que garantizan es una estrategia de resistencia, pero ninguna posibilidad de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Es claro que hoy día no es fácil para ellos hacer operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mos-

trado ser eficaz para responder a esos intentos. Esto no significa que las fuerzas guerrilleras estén cerca de su derrota estratégica, parecen mantener un cierto nivel de operatividad, acusando, por supuesto, los golpes que ha venido dándole el Estado.

Sin embargo, tanto las FARC como el ELN han recibido golpes militares fundamentales. El ELN, por su parte, ha disminuido sustancialmente su presencia militar y en los casos en que han sido reseñados hechos de violencia, han estado asociados más a los enfrentamientos con las FARC –especialmente en los Departamentos de Arauca, Cauca y Nariño–. Su presencia política más importante en los últimos años estuvo asociada a las conversaciones de paz que ha venido adelantando con el gobierno de Uribe. Igualmente mandos medios importantes fueron capturados por las autoridades en diferentes regiones del país.

Es evidente que los objetivos de la Política de Seguridad Democrática en lo relacionado con mantener la presión militar sobre las guerrillas –especialmente las FARC– y al mismo tiempo estimular el aislamiento político de las mismas, ha venido teniendo resultados positivos para el Estado, sin que ello signifique que estemos *ad portas* de una solución militar.

Colombia se debate actualmente entre el intento de forzar una solución política a la confrontación interna exclusivamente en los términos del Estado a través del uso de la capacidad militar del Estado, o la búsqueda desde un Estado militar y políticamente fortalecido de una solución política negociada que tenga viabilidad para todos los colombianos. Éste es el dilema político-militar que enfrentan la sociedad y el Estado colombiano actuales.

**FALLAS GRAVES EN EL CAMPO DE DERECHOS HUMANOS**

Han existido fallas graves en el campo del respeto a los derechos humanos en la ejecución de la política de Seguridad Democrática, y sin duda las más relevantes –por supuesto no son las únicas–, son los llamados “falsos positivos” –eufemismo para encubrir asesinatos de civiles inocentes presentados como supuestos “miembros de grupos subversivos dados de baja en combate”–, que le colocan grandes interrogantes a la Fuerza Pública. Esto originó la salida de un importante grupo de miembros del Ejército y la posterior renuncia del Comandante de esta fuerza; Con este hecho se puso duda dicha institución estatal, que justamente se encontraba en la cúspide de su aceptación debido a los éxitos militares que había venido reportando en los últimos meses.

El general Carlos Alberto Ospina, anterior comandante de las Fuerzas Militares, nos recordaba que “la legitimidad dentro del máxi-

mo aspecto de la estrategia es un centro de gravedad en el ámbito nacional, y precisamente la defensa o el ataque a la legitimidad como centro de gravedad al máximo nivel de la estrategia constituye uno de los aspectos más importantes y de ahí que en oportunidades lo que se busca es deslegitimar para atacar este centro de gravedad que es el máximo nivel de la estrategia”. Por ello resulta inexplicable –y criminal– que con el actuar de algunas unidades militares, justamente se creen todas las condiciones para que se cuestione la legitimidad de la Fuerza Pública y de la política de seguridad democrática, y en esa medida pierdan en el campo de la disputa por la legitimidad, lo que parecían estar ganando con resultados en operaciones militares. Por ello, son explicables las palabras del actual comandante del Ejército cuando dijo: “Quiero dejar claro en todos los integrantes del Ejército que operar fuera de la ley es actuar exactamente igual a como lo hacen las FARC, el ELN o cualquier otra banda de criminales. Nuestra legitimidad radica en obrar siempre dentro de la Constitución”.

Lo paradójico es que la mayoría de los resultados exitosos han sido producto de una eficaz actividad de inteligencia –técnica y humana– y de operaciones derivadas de las mismas –bombardeos aéreos, infiltraciones, golpes de mano–.

El interrogante es por qué se suceden esta serie de hechos, sin lugar a dudas criminales, en la institución militar. Y la respuesta probablemente se encuentra en varios aspectos de los cuales queremos resaltar tres: uno, los rezagos de la doctrina de seguridad nacional, propia de la Guerra Fría, que consideraba que existía un enemigo fundamental de carácter global, el comunismo, y que al interior del país existían los “enemigos internos” y que para luchar contra ese enemigo único, casi todo se valía; esta tesis del “enemigo interno” causó gran daño al situar en esa categoría a todas las expresiones de descontento social, al lado de los grupos alzados en armas contra el Estado. Es probable que un gran rezago de esa tesis se mantenga hoy día, cambiando las denominaciones. Seguramente, ahora se trata del nuevo enemigo global con expresiones en lo interno, el terrorismo o el narcoterrorismo –rezago esto de la llamada doctrina Bush–; dos, la presión sobre la Fuerza Pública por resultados en términos de bajas; tres, el que no haya un mensaje uniforme sobre el respeto de los derechos humanos y el DIH, sino que al tiempo que se dice que se respetan, se está predicando que los defensores de los derechos humanos son agentes encubiertos o, peor aún, abiertos del enemigo terrorista, es muy probable que en la Fuerza Pública, especialmente a nivel de mandos medios y tropas, que es donde se concentra la presión por resultados, se asuma el tema como algo simplemente formal, pero que lo importante son los resultados y punto.

Igualmente habría que añadir algunos cuestionamientos problemáticos en el ambiente para la institución militar –las causas van desde, forzar un crecimiento muy acelerado en un tiempo muy breve debilitando la formación, hasta falta de mecanismos de evaluación de resultados adecuados–, es muy importante que se refuerce el liderazgo civil, sobre la base de su compromiso a fondo y con una clara relación operativa y de coordinación con las diversas fuerzas que componen la Fuerza Pública.

La tarea inmediata: hacer consecuente el mensaje desde los altos niveles del Estado para que no haya equívocos en la operación militar e incrementar los niveles de control –administrativo, político, legal y ciudadano– de la Fuerza Pública.

Una buena y activa democracia requiere un Ejército profesional, eficaz y, sobre todo, con un alto nivel de legitimidad que debe consolidarse sobre la base de enmarcar su acción en un irrestricto cumplimiento de la Constitución, la ley y, especialmente, de los derechos humanos y las normas del DIH.

## VII. REGIONALIZACIÓN CRECIENTE DEL CONFLICTO INTERNO ARMADO COLOMBIANO

La creciente regionalización del conflicto interno armado colombiano lleva a que éste se haya transformado en el principal factor de inestabilidad en la región andina. Las últimas crisis andinas están asociadas con éste: con Venezuela, por la “captura irregular” del miembro de las FARC Rodrigo Granda, primero, y luego por la vinculación del Presidente Chávez como facilitador-mediador para la búsqueda del acuerdo humanitario con las FARC y su posterior retiro poco diplomático, por decir lo menos; con Ecuador, por el tema de las fumigaciones colombianas a los cultivos de uso ilícito en las áreas fronterizas (que fueron rechazadas por Ecuador debido a los daños ambientales que a su juicio producían), el ataque a la base militar de Tetetyé por grupos de las FARC que según el gobierno colombiano vinieron de territorio ecuatoriano y el último caso, hasta el momento, el ataque de la Fuerza Pública colombiana a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano donde fue dado de baja Raúl Reyes.

En la región andina –especialmente en Colombia, Ecuador y Venezuela–, se sitúan los factores de riesgo o amenazas de mayor relevancia para la seguridad en América del Sur, exceptuando la llamada “triple frontera” y la Amazonía: a) se produce el mayor porcentaje de la cocaína y, crecientemente, de heroína que llega al mercado norteamericano; b) el conflicto armado colombiano cada vez más regionalizado; c) hay países ricos en recursos energéticos –petróleo y gas–, con

gobiernos considerados por Washington como expresivos del llamado “populismo antimerca” y en esa medida poco confiables.

El conflicto armado colombiano es percibido como una “amenaza” no en los términos clásicos de enfrentamientos entre Estados, sino de los efectos que la acción de actores irregulares pueda tener sobre los países colindantes. Esto se complejiza por el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su creciente incidencia en el conjunto de la región.

Ahora bien, las fricciones de Colombia con sus dos vecinos son expresión igualmente de otros factores. Colombia, históricamente, ha sido un aliado incondicional de Washington –fue el único país latinoamericano que participó en los años cincuenta en la guerra de Corea y fue el único país de América del Sur que apoyó la invasión unilateral del gobierno de Bush en Irak– y en el actual gobierno ha habido una concentración de la política exterior en EE. UU., y en esa medida una especie de bilateralización –se alineó incondicionalmente con el hegemon dominante–, y la centró en la lucha contra el terrorismo, ideologizándola –especialmente en la relación con Venezuela– y compartiendo la tesis de debilitamiento de la soberanía –incluso invitando a la intervención extranjera para resolver el conflicto armado colombiano– y minimizando las relaciones con los países de la región. Venezuela, por el contrario, ha tenido una relación de tensión con Estados Unidos, plantea la defensa de la soberanía nacional como central y no involucrarse en el conflicto armado colombiano ni en el Plan Colombia o la Iniciativa Regional Andina; ha promovido el multilateralismo en sus relaciones internacionales y da prioridad a los procesos de integración regional alrededor del MERCOSUR y a las relaciones Sur-Sur –en esto juega un papel estratégico su petróleo–. Los dos últimos gobiernos de Ecuador han tenido como ejes fundamentales en su política exterior –que responden a demandas internas de actores políticos y sociales–: respeto al principio de autodeterminación, no intervención en el conflicto colombiano, rechazo a las fumigaciones en áreas fronterizas. Además, el gobierno ecuatoriano se negó a firmar el Convenio que da protección a los militares norteamericanos ante la Corte Penal Internacional.

Por lo anterior la política del actual gobierno colombiano es percibida por los países vecinos como la prolongación en la región de la política norteamericana de la llamada “guerra preventiva” con la justificación de la guerra contra el terrorismo –pero los países latinoamericanos no han aceptado darle ese calificativo a los grupos guerrilleros colombianos, aunque sí los consideran grupos ilegales armados relacionados con el narcotráfico–. El gobierno colombiano, por su parte, habla de tolerancia de los países de la región con los grupos guerrille-

ros (terroristas en su discurso) y ha acusado al gobierno venezolano de promover una política expansionista en la región.

La confrontación armada colombiana ha venido afectando a los países limítrofes, deteriorando las relaciones con los vecinos y con el riesgo de incidir en el viejo conflicto no resuelto de límites entre Colombia y Venezuela, en parte por incidencia de EE. UU., que considera al gobierno del Presidente Chávez como una amenaza a la seguridad regional –apreciación compartida por sectores de las élites tradicionales regionales–; los amplios recursos petroleros venezolanos son considerados la “petrochequera” con la cual éste gana influencia regional.

Los principales impactos en los países limítrofes son:

- a. Efectos militares de la confrontación, que se remontan, por lo menos a los años setenta –ataques a sus fuerzas militares, secuestros, utilización de su territorio como retaguardia–.
- b. El desplazamiento poblacional que cada vez es más preocupante –refugio internacional es la expresión de la ONU–.
- c. La militarización de las fronteras –fuertes dispositivos militares para contener la expansión del conflicto armado colombiano, sin aceptar estrategias para involucrarse en el mismo–.
- d. La carrera armamentista regional, a decir verdad estimulada por el Plan Colombia y la IRA. Más allá de que Colombia tenga como justificación para su gasto militar la confrontación interna, las Fuerzas Armadas de los países vecinos consideran que se ha producido un desbalance militar regional –Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas y en el campo de la aviación militar, pero tiene claras desventajas en lo relativo a tanques y a aviación estratégica–.
- e. Pérdida de confianza y por lo menos disminución de cooperación entre los ejércitos y policías de los países andinos mencionados.
- f. Obstáculos a los necesarios procesos de integración económica regional.
- g. Contribuye a la inestabilidad política regional.

Siendo realistas los incidentes fronterizos con seguridad van a seguirse presentando, porque la experiencia internacional enseña que cuando existen confrontaciones internas armadas, la tendencia normal de los actores armados no estatales a tomar las fronteras como áreas estratégicas de retaguardia –sitios de descanso y/o de abastecimiento–, así fue en el sudeste asiático, en las guerras centroamericanas y africanas. Y esto en buena medida está al margen de la voluntad

de los diversos gobiernos. Esto se adiciona con el carácter igualmente transnacional del narcotráfico y su incidencia en la región.

La posibilidad de una acción compartida sobre los riesgos o amenazas regionales no está en el orden del día; eso supondría una definición conjunta de qué se consideran amenazas fundamentales y cuál el tipo de respuesta a las mismas y por el momento no hay una caracterización compartida del conflicto interno armado colombiano, ni de las respuestas –políticas y/o militares al mismo– por lo menos con los actuales gobiernos. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que ojala sean manejados por los especialistas de la diplomacia.

### **VIII. CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO: SALIDA POLÍTICA REGIONAL**

La regionalización creciente hace que el conflicto interno armado colombiano cada vez sea percibido no sólo como una amenaza interna para el Estado colombiano, sino como una amenaza regional y el principal factor de perturbación en los Andes. En esa medida, la solución –que para la mayoría de los países de la región es una de tipo negociado– cada vez más, es vista como una necesidad regional y no sólo colombiana y por ello es previsible el escenario de una tendencia creciente de intervención internacional –más allá de los deseos de los actores nacionales–.

Cada vez es más claro que la estabilidad andina tiene como requisito una solución del conflicto interno armado colombiano, cualquier otra solución va a ser sólo transitoria y con altísima probabilidad de volver a ser influida por nuevos factores de perturbación.

### **REFERENCIAS**

ANNCOL (2004) 25 de octubre.

Borrero, Armando 2001 “Las fuerzas militares en el año 2000 en *Síntesis Colombia 2001* (Bogotá: IEPRI y Tercer Mundo Editores).

Escobar, Andrea, Pabón, Nathalie y Mendivil, Laura 2006 “La actual reforma militar en Colombia: la renovación de las Fuerzas Armadas” en Vargas, Alejo y Patiño, Carlos (Comps.) *Reforma Militar en Colombia. Contexto internacional y resultados esperados* (Medellín: Concejo de Medellín).

González, Jorge Iván 2006 “Ni Economía de Guerra, Ni Economía del Bienestar” en *Deshacer el Embrujo. Alternativas a las Políticas del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez* (Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo).

Marks, Thomas 2005 “La Sostenibilidad del Apoyo Estratégico-Militar a la Seguridad Democrática”, en Rangel Alfredo (Comp.) *Sostenibilidad de la Seguridad Democrática* (Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia).

Ministerio de Defensa Nacional 2007a “Presentación del Documento Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)” (Bogotá: Imprenta Nacional).

Ministerio de Defensa Nacional 2007b “Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD” (Bogotá).

Ospina, Carlos Alberto 2005 “Perspectiva de las Fuerzas Militares” en Cepeda Ulloa, Fernando (Editor) *Sostenibilidad de la Política de Seguridad Democrática en Colombia* (Bogotá: Embajada de Estados Unidos de América)

Pastrana, Andrés, 2000 “Fuerzas Militares y sociedad: del aislamiento al trabajo conjunto”, en *El Papel de las Fuerzas Militares en una Democracia en Desarrollo* (Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, Escuela Superior de Guerra y Pontificia Universidad Javeriana).

Pastrana, Andrés 2001 “La Paz será el resultado del trabajo conjunto de la sociedad” en *Revista Defensa Nacional* (Bogotá: Ministerio de Defensa) No 452.

Presidencia de la República 2000 *Plan Colombia: Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado* (Bogotá).

Revista Semana 2003 (Bogotá) Diciembre 19.

Rojas, Diana 2006 “Balance de la política internacional del gobierno Uribe” en *Análisis Político* (Bogotá: IEPRI) N° 57.



**ANGELA MOREIRA\***

**CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA:  
HACIA UNA INTEGRACIÓN  
REGIONAL EN DEFENSA**

**EL GOBIERNO DE LULA Y EL ÁREA DE DEFENSA:  
ANTECEDENTES DE LA CREACIÓN DEL CONSEJO**

En el primer mandato del presidente Lula (2003-2006) no se observó gran dedicación a los temas de Defensa en lo concerniente a inversión en armamentos, tecnología y salarios de los integrantes de las Fuerzas Armadas. No obstante, desde 2003 empezaron a firmar acuerdos en el área de Defensa con países de Europa, Asia, África y América Latina buscando nuevos socios para el desarrollo en este campo<sup>1</sup>.

\* Doctoranda en Historia en CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, Río de Janeiro, Brasil; pasante en SER durante 2000 (RESDAL), Buenos Aires, Argentina. Esta investigación fue desarrollada en el marco de una pasantía para jóvenes profesionales en el área de Seguridad y Defensa, en el período de julio a octubre de 2008, junto a la Secretaría Ejecutiva de RESDAL, Buenos Aires, Argentina.

---

<sup>1</sup> En 2003 firmó con África del Sur, Ucrania, India y Turquía. En 2005 firmó con Argentina y Portugal, en 2006 con Perú, Corea del Sur, Guatemala y Guinea Bissau. En 2007 con Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras y Paraguay. En 2008 con Francia, Colombia, Guyana y Surinam. Es importante mencionar que muchos de estos mecanismos bilaterales aún no están vigentes. Ver página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, en <http://www2.mre.gov.br/dai/007.htm> .

Los textos de los acuerdos, en su mayoría, presentan el mismo contenido con pequeñas variaciones. Destacamos tres puntos en común:

- cooperación en asuntos de Defensa con énfasis en pesquisa y desarrollo, apoyo logístico y adquisición de productos y servicios;
- compartir conocimiento y experiencia adquirida en campo de operaciones, en la utilización de equipamiento de origen nacional o extranjero y cumplimiento de operaciones internacionales de mantenimiento de paz;
- promover acciones conjuntas de entrenamiento e instrucción militar, ejercicios militares combinados e intercambio de información.

Es visible, entonces, el interés en el intercambio y desarrollo de tecnología, expansión de la industria brasileña de Defensa y su integración con otros países en el área.

Durante el segundo mandato del presidente Lula, el lugar de los temas de Defensa ganaron destaque. Como afirma Eliézer Rizzo de Oliveira, “en su segundo mandato, el Presidente Lula cambió radicalmente su actitud, al atribuir al Ministerio de Defensa una importancia hasta entonces inusitada, al determinar el planeamiento de inversiones en equipamiento militar y, más notablemente, al proponer la constitución del Consejo Sudamericano de Defensa” (Oliveira, 2008: 142). Además, la actual gestión del Ministerio de Defensa también es responsable por la reformulación y adaptación de la Estrategia de Defensa Nacional a la realidad regional y mundial. No obstante estos movimientos, algunos temas clásicos en el área de Defensa, como la elaboración de Libros Blancos por ejemplo, aún no ganaron la debida atención. Sin embargo, la conducción de los temas de la Defensa en Brasil es rápida cuando se trata de adaptar y proyectar el país en un plan coyuntural y/o internacional (Ídem).

En la segunda mitad de 2007, fue lanzado un proyecto que contemplaba una propuesta de desarrollo y proyección de largo plazo para el país, el documento “Proyecto Brasil 3 Tempos – 50 Temas Estratégicos”. Considerado un proyecto de planificación del gobierno Lula, fue elaborado en el ámbito del Núcleo de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, coordinada por el ministro Roberto Mangabeira Unger.

Uno de los objetivos del proyecto es analizar las potencialidades estratégicas del país, buscando identificar metas prioritarias y los actores sociales capaces de implementarlas. Para esto, fueron establecidos tres años de referencia para el desarrollo del país: 2007 (nuevo mandato del presidente Lula), 2015 (Conferencia Mundial sobre los

Desafíos del Milenio) y 2022 (Brasil conmemora 200 años de independencia). El documento planteaba aún el fortalecimiento de la capacidad de defensa del país, con el objetivo de prepararlo para enfrentar las nuevas amenazas y para proteger el territorio. Para eso, sería necesaria la organización de un “Sistema Colectivo de Defensa”, conjuntamente con países vecinos.

Tema Estratégico	Meta Estratégica 2015– 2022	Año de Conquista de la Meta sin Proyecto Nacional de Desarrollo	Año de Conquista de la Meta con Proyecto Nacional de Desarrollo
Sistema de Defensa Nacional	El mejoramiento de la política de Defensa podrá hacer que el Brasil fortalezca su capacidad de defensa, aisladamente o como parte de un sistema colectivo de defensa con los países vecinos, para enfrentar nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección de su territorio y respaldar negociaciones de ámbito internacional.	2061	2024

Fuente: “Projeto Brasil Tempos – 50 Temas Estratégicos”, Presidência da República, Núcleo de Assuntos Estratégicos, p. 16, em <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>.

Con el objetivo de fortalecer el campo de la Defensa, en septiembre de 2007 fue lanzado el Comité Ministerial de Formulación de la Estrategia Nacional de Defensa, para desarrollar un Plan Estratégico de Defensa, a fin de estudiar los temas de Defensa del país, insertarlos progresivamente en la agenda nacional y proponer medidas en el área a mediano y largo plazo<sup>2</sup>.

En el artículo denominado “*A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa*” (Jobim, 2008), el Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, argumenta que actualmente se observa una remodelación de los paradigmas políticos y económicos que comandaran las relaciones políticas durante gran parte del siglo XX. En este contexto, Brasil está consolidando su posición en el mundo, apoyado en la estabilidad política y económica conquistada en la historia reciente, que permiten al país mayor proyección internacional.

El análisis de la situación del campo de la Defensa contenido en el documento se divide en tres grandes áreas temáticas:

<sup>2</sup> El Plan debería haber sido presentado el 7 de septiembre de 2008, fecha de conmemoración de la independencia del país. El documento ya fue presentado al presidente Lula, que solicitó algunas modificaciones en su texto.

1. la reorganización de las Fuerzas Armadas: reordenamiento de vectores de posibles amenazas para las regiones norte y centro-oeste de Brasil, amenazas éstas que no se identifican con los países fronterizos; repensar el acuartelamiento de las fuerzas en la región sudeste (litoral de los estados de Rio de Janeiro y São Paulo).
2. La reorganización de la industria nacional de Defensa, con énfasis en la capacitación y autonomía tecnológica: cuestionamiento de qué tipo de industria el país desea y necesita.
3. El futuro del Servicio Militar Obligatorio y del Sistema Nacional de Movilización: analizar las posibilidades de profundizar el proceso que va ocurriendo espontáneamente y tornar el servicio voluntario o mantener la obligatoriedad del servicio militar.

En la misma dirección, a fines de 2007, fue oficialmente creado el Sistema Nacional de Movilización, para ser accionado en casos de agresión extranjera al territorio brasileño. El 2 de octubre de 2008 fue publicado un decreto que reglamenta el funcionamiento del sistema integrado por diez Ministerios<sup>3</sup>. Según el artículo 2º de ese decreto, se entiende por “agresión extranjera” las “amenazas o actos lesivos a la soberanía nacional, a la integridad territorial, al pueblo brasileño o a las instituciones nacionales, aunque no signifiquen invasión al territorio nacional”. El presente texto, a pesar de haber sido elaborado al final de 2007, puede ser considerado actualmente un mensaje a los gobiernos de Ecuador, Bolivia y Paraguay, con quienes el gobierno brasileño mantiene algunas tensiones<sup>4</sup>.

### **CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA (CSD): GIRA POR SUDAMÉRICA Y PRESENTACIÓN DE LA PROPUESTA<sup>5</sup>**

En diciembre de 2007, el presidente Lula respaldó, en un encuentro con militares en Brasil, la propuesta de que el país ocupase un lugar en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, y propuso la creación de un Consejo de Defensa de América

3 Ver Decreto nº 6.592.

4 Recientemente el gobierno ecuatoriano del presidente Rafael Correa expulsó a la constructora brasileña Odebrecht de su territorio. Los gobiernos de Brasil y Paraguay mantienen un constante ambiente de tensiones por las amenazas del último de expulsión de agricultoras brasileñas de la zona fronteriza, además del interés del gobierno paraguayo de renegociación del contrato de la Usina Hidroeléctrica de Itaipú. Por último, las divergencias entre los gobiernos brasileño y boliviano se originaron con la ocupación de la sede de la empresa Petrobrás por militares bolivianos. Ver *O Estado de São Paulo*, 12 de octubre de 2008.

5 Para mayor información sobre los hechos que envuelven la creación del Consejo, ver la Cronología dispuesta en el Anexo II.

del Sur, sin explicitar qué sería este organismo ni cuales serían sus atribuciones<sup>6</sup>.

El 24 de febrero de 2008, el presidente brasileño y el Ministro de Defensa lanzaron oficialmente la idea de creación de un CSD, en una visita de Estado a la Argentina. En esta ocasión, Nelson Jobim dijo que el objetivo de este organismo sería el “entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener una misma palabra sobre Defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre Defensa que surjan”<sup>7</sup>.

En esta ocasión, el ministro habló sobre un tema polémico que marca la iniciativa de Brasil: la integración de las industrias de defensa en la región. Argumentó que no se podía pensar en un avance tecnológico de las fuerzas armadas sudamericanas, sin que en el continente se produzcan los insumos necesarios para promover su independencia frente a otros países. En exposición en el Parlamento del Mercosur, el 16 de septiembre de 2008, el ministro brasileño volvió a defender la idea de que la región necesita adquirir autonomía de su industria de Defensa, fomentando su integración. Así, sería necesario desarrollar las capacidades regionales que llevasen a un avance tecnológico, basado en el principio de que las estrategias de defensa y de desarrollo están vinculadas, siendo que la estrategia de “desarrollo condiciona y motiva la estrategia de defensa, y la estrategia de defensa suministra un escudo para la estrategia de desarrollo”<sup>8</sup>.

La iniciativa brasileña empezó a ganar cuerpo después de los hechos de 1º de marzo de 2008<sup>9</sup>, cuando el ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por la región en busca de apoyo para que el Consejo fuese creado en ocasión de la cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), en mayo de ese año.

Antes de comenzar el diálogo formal con los representantes de los países sudamericanos, el gobierno brasileño presentó la propuesta a los Estados Unidos. En viaje a Brasil, el 13 de marzo de 2008, la secretaria de Estado americana, Condoleezza Rice, dijo que no sólo no tenía problemas con la propuesta de creación del Consejo, sino que

6 Ver *Agencia Brasil*, el 11 de diciembre de 2007, en [www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/12/11/materia.2007-12-11.8842290097/view](http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/12/11/materia.2007-12-11.8842290097/view).

7 Ver *Agencia Brasil*, el 24 de febrero de 2008, en [www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/02/24/materia.2008-02-24.0497370989/view](http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/02/24/materia.2008-02-24.0497370989/view).

8 Ver Parlamento del Mercosur, II Sesión Especial, el 16 de septiembre de 2008.

9 Las Fuerzas Armadas colombianas incursionaron en territorio ecuatoriano para capturar al segundo cabecilla más importante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias da Colombia (FARC), y este hecho tuvo como consecuencia el rompimiento de relaciones entre los gobiernos de Ecuador y Colombia.

además confiaba en Brasil para conducirla. Por invitación del gobierno de ese país, Nelson Jobim viajó ese mes a los Estados Unidos para presentar la propuesta de Brasil e hizo una presentación en la Junta Interamericana de Defensa (JID) sobre la naturaleza del CSD.

En esa ocasión, Jobim se manifestó sobre la no intervención estadounidense en la iniciativa de Brasil, argumentando que ésta sólo concernía a los países de la región: “Yo no estaba pidiéndoles permiso [para que aprobasen el futuro consejo], sino apenas informando a un compañero internacional y mostrando que se trata de un asunto claramente de América del Sur”. Dijo también que la mejor manera de los Estados Unidos para ayudar sería “mirando de afuera, manteniéndose apartado”<sup>10</sup>.

En abril, Jobim inició las visitas a los once países de Sudamérica, dando a conocer los alcances del Consejo y buscando apoyo para la concretización de la iniciativa en la Cumbre de UNASUR<sup>11</sup>. En estas visitas se encontró con presidentes y ministros de Defensa, con el objetivo de presentar la propuesta y esclarecer eventuales dudas. Las reuniones con los mandatarios y ministros de otros países fueron acompañadas de discusión de otros temas, relativos a la defensa, la seguridad o cuestiones económicas.

El 23 de mayo de 2008, los mandatarios de los doce países de América del Sur se reunieron en la capital brasileña, Brasilia, y firmaron el Tratado Constitutivo de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), antes denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CAN). En un plano formal y “teórico”, la UNASUR es una tentativa para proveer a la región una personalidad jurídica internacional que dialogue con otros bloques, además de proporcionar a América del Sur el *status* de organización internacional.

El CSD está organizado en el ámbito de la UNASUR, que involucra solamente a los países de América del Sur, excluyendo, por lo menos por ahora, a los países de América Central y México. Entre sus objetivos específicos, contempla el diálogo sobre Defensa entre los países de la UNASUR, previendo el intercambio de materias de defensa<sup>12</sup>.

Por no presentar, inicialmente, un documento oficial exponiendo el proyecto de elaboración del Consejo, la iniciativa brasileña generó muchas críticas, entre ellas, la falta de transparencia con relación a sus objetivos y atribuciones, así como la falta de claridad conceptual en expresiones y temas importantes para el manejo de

los asuntos de Defensa, como “sistema colectivo de Defensa”, “sistema de seguridad”, “relaciones cívico-militares”, “elaboración de libros blancos”, etcétera

Un grupo de países se manifestó positivamente en relación a la iniciativa brasileña desde la gira de Jobim por la región. Entre ellos están Venezuela, Bolivia, Ecuador, Surinam y Guyana. Sin embargo, inicialmente no todos los mandatarios respondieron de forma positiva. Por otro lado, algunos, afirmando que tendrían que pensar sobre el contenido de la propuesta, no marcaron posición. El presidente de Perú, por ejemplo, dijo que consideraba interesante la propuesta, pero que antes de aprobarla, tendría que evaluarla a fondo<sup>13</sup>. Además, resaltó la necesidad de que los países de la región repensasen la cuestión de la compra de armamentos: “Se ha planteado, por ejemplo, que creemos el Consejo Sudamericano de Defensa. Muy bien, pero lo primero que tenemos que hacer los miembros de ese consejo es no vendernos ni comprarnos armas para tener la autoridad moral de poder hablar de un Consejo Sudamericano de Defensa; y esto comienza por dejar de azuzar nuestras diferencias y nuestros rencores y comenzar el camino de la paz verdadera, de la paz del espíritu abierto”<sup>14</sup>. De la misma forma, el ministro de Defensa de Uruguay, José Bayardi, después de conversar con Jobim, dijo que “El gobierno no tenía posición acerca de la propuesta brasileña”<sup>15</sup>.

Después de la Cumbre de UNASUR, sólo Colombia se mantuvo desfavorable a la creación del Consejo, pero no se opuso a la conformación de un grupo de estudio, integrado por representantes de Cancillería y de Defensa de cada país. El argumento presentado por el presidente colombiano fue que los otros países de la región no se comprometían en torno al propósito de combatir al terrorismo. Después que el presidente brasileño visitó Colombia, en julio de 2008, el mandatario Álvaro Uribe informó que su país integraría el Consejo, mediante la aceptación de tres condiciones por los otros países:

1. las decisiones en el seno de una organización de esta naturaleza se adoptarán por consenso;
2. en la constitución del organismo habrá el reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país;

13 Ver *RPP Noticias*, el 5 de mayo de 2008, en [http://www.rpp.com.pe/detalle\\_123841.html](http://www.rpp.com.pe/detalle_123841.html).

14 Ver Presidencia de la República de Perú, el 16 de mayo de 2008, en <http://www.presidencia.gob.pe/contenido1.asp?codigopubs=9560>

15 Ver *Información en Red Gobierno Uruguay*, el 7 de mayo de 2008, en <http://www.ired.gub.uy/contenido/2008/05/2008050714.htm>

10 Traducción de la autora. Ver *Folha de São Paulo*, el 22 de marzo de 2008.

11 Ver Anexo I.

12 Ver Tratado Constitutivo de la UNASUR, artículo 3 (Objetivos Específicos), letra S.

3. una declaración expresa de rechazo a todas las organizaciones violentas de fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen<sup>16</sup>.

### NATURALEZA Y ATRIBUCIONES DEL CONSEJO:

#### OBJETIVOS INCIERTOS Y FLEXIBLES

Relacionando algunos elementos que aparecieron como definición, características y atribuciones del Consejo antes de su creación, y resaltando una vez más que esta información no fue encontrada en un documento oficial del gobierno brasileño, el Consejo de Defensa se podría entender como<sup>17</sup>:

- Foro dedicado al análisis y discusión de los temas de Defensa. Contribuirá para consolidar el continente como zona de paz y cooperación libre de conflictos.
- Organismo que contribuirá con la formación de una identidad sudamericana en el campo de la Defensa, considerando las condicionantes geopolíticas de la región: vertientes Platina, Amazónica y Andina, así como la existencia de subregiones direccionadas para los océanos Atlántico y Pacífico y para el mar del Caribe;
- organismo que buscará la implementación de medidas de fomento de confianza y transparencia, y la coordinación de posiciones en los foros multilaterales sobre el tema<sup>18</sup>.

Como posibles medidas concretas presentadas por Jobim se encuentran:

<sup>16</sup> Ver *El Tiempo*, el 19 de julio de 2008.

<sup>17</sup> La relación de estos datos fue posible a través de la sistematización de información encontradas en los siguientes documentos: exposición del general Júlio de Amo Júnior, director del Departamento de Enseñanza y Cooperación del Ministerio de Defensa de Brasil, en el Encuentro de la Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), en julio de 2008, en nombre del Ministro Jobim; artículo del ministro Jobim, intitulado “*A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa*”; exposición del ministro Jobim en el Parlamento del Mercosur, el 16 de septiembre de 2008; en *Noticias de prensa*.

<sup>18</sup> Complementar foros ya existentes, como los encuentros bilaterales de Jefes de Estados-Mayores, y de reuniones multilaterales, como las reuniones de la Junta Interamericana de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica, las Conferencias de Ministros de la Defensa, las Conferencias de los Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana, el Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. Además, se sumaría a los esquemas subregionales de Defensa existentes en AL y el Caribe: Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas, Sistema de Seguridad Regional del Caribe, Reuniones de Comandantes Militares del Caribe.

- debate de las políticas de defensa de cada país;
- elaboración de “libros blancos”;
- integración de las bases industriales de defensa;
- ejercicios conjuntos;
- participación en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU;
- coordinación de acciones humanitarias para enfrentar riesgos y amenazas a la seguridad de los Estados;
- análisis conjunto de aspectos de la coyuntura internacional y de situaciones regionales y subregionales en materia de defensa.

El discurso del ministro Nelson Jobim en cada país, tuvo un núcleo definido en cuanto a la naturaleza y las atribuciones del Consejo, pero no fue totalmente uniforme. Como fue dicho anteriormente, la ausencia de un documento oficial conteniendo la propuesta generó muchas críticas de expertos en el área, justamente por demostrar cierta flexibilidad en relación a los problemas e intereses del país visitado. En Bolivia, por ejemplo, al tratar el problema del tráfico de drogas y del surgimiento de organizaciones narcotraficantes, Jobim dijo que el Consejo se caracterizaría como una gestión de defensa común entre los países, y el tema estaría presente en la agenda del encuentro de la UNASUR<sup>19</sup>.

De la misma forma, los presidentes y ministros de Defensa de los países generaron expectativas e hicieron suposiciones sobre el objetivo del CSD, que reflejan los problemas internos de cada país, así como su posición política e ideológica. Fue el caso del viceministro de Defensa de Ecuador, Miguel Carvajal, al afirmar que el Consejo debería tratar el tema de la violación de fronteras, en alusión clara al conflicto generado entre su país y Colombia: “En los procesos de UNASUR, en materia de Defensa, es fundamental la consolidación de una práctica y una política de respeto a la soberanía entre los Estados”.

Otra cuestión esencial en ese tratado de los asuntos que permearon el proceso de creación del CSD, es evidenciar el constante equívoco entre los conceptos de Defensa y Seguridad<sup>20</sup>. Es muy común observar la confusión en el momento referirse al Consejo de Defensa como Consejo de Seguridad. En nuestra opinión, este aspecto refleja

<sup>19</sup> Ver Bolivia Democrática, el 20 de mayo de 2008, en <http://boliviademocratica.net/prensa.php?idArticle=139085>.

<sup>20</sup> Por Defensa se entiende el conjunto de actividades operadas por el Estado, objetivando la obtención, manutención y garantía de su soberanía y seguridad, cuidando de la protección del territorio contra posibles amenazas. La noción de Seguridad, a su vez, involucra la sensación tanto del Estado como de la sociedad, de no exposición a riesgos y amenazas (Saint-Pierre, 2007, p. 59-61).

dos puntos distintos: la falta de claridad conceptual señalada anteriormente y la referencia siempre presente del Consejo de Seguridad de la ONU. En un discurso en Argentina, el presidente boliviano Evo Morales se refirió de la siguiente forma a la propuesta de creación del Consejo: “Brasil propuso a principios de año crear el Consejo Sudamericano de Seguridad que servirá para la capacitación de militares, así como para tratar temas de seguridad y alerta temprana para evitar conflictos en la región”<sup>21</sup>. En el ámbito parlamentario este equívoco también se encuentra presente, como podemos observar en las declaraciones hechas por los integrantes del Parlamento del Mercosur el 16 de septiembre último.

El CSD fue creado el 16 de diciembre de 2008, en la Cumbre de la UNASUR en Bahía, Brasil, y fue caracterizado como un órgano de “consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa”<sup>22</sup>. En general, los objetivos del CSD, relacionados en el documento de su creación siguen la propuesta original de Brasil, salvo algunos puntos no divulgados durante el período de debate acerca de su creación.

### CONSIDERACIONES FINALES

Visualizar una integración en Defensa entre los países de la región es una tarea delicada, una vez que ellos tratan este sector de forma muy distinta. Países como Argentina y Chile, por ejemplo, poseen concepciones muy bien definidas sobre las áreas de defensa y seguridad, que son pensadas por separado, además de ejercer la gestión de los asuntos de Defensa a través de una acción conjunta entre Ministerio de Defensa y Cancillería.

En el discurso del Parlamento del Mercosur, por ejemplo, Jobim afirmó que la composición del Consejo contará con los Ministros de Defensa de los países sudamericanos o sus representantes, que se reunirán una vez al año, además de los viceministros de la cartera, que integrarán una instancia ejecutiva. En algunos países de América del Sur, los Ministerios de Defensa aún no ejercen, jerárquicamente, el rol de instancia superior en relación a las Fuerzas Armadas. En países como Paraguay y Venezuela, el Ministerio divide el poder con el comando militar en nivel de igualdad. En estos países, la institucionalidad del órgano aún no está bien vinculada al ejercicio del poder militar, situación que puede reflejar la ausencia de voluntad política

para realizar cambios en el contexto de modernización del Estado, lo que favorecería la balanza para un efectivo control civil sobre la institución militar.

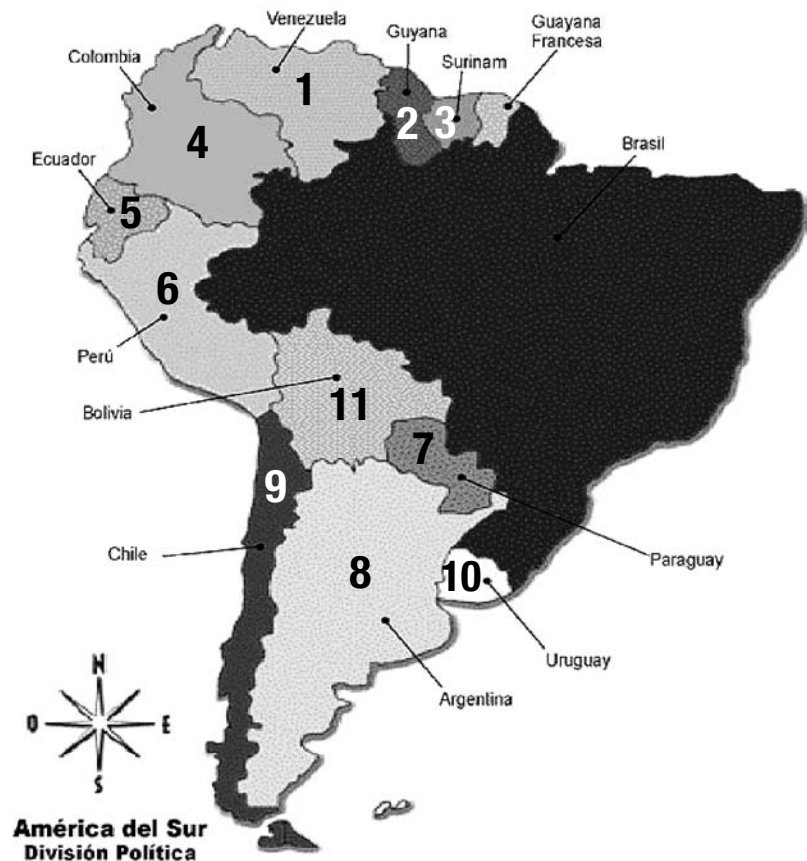
### BIBLIOGRAFIA:

- JOBIM, Nelson 2008 “A Defesa na Agenda Nacional: O Plano Estratégico de Defesa” en *Interesse Nacional* (año 1, ed. 2, jul-sep 2008, en <http://interessenacional.com/artigos.asp>).
- Oliveira, Eliézer Rizzo 2005 “A defesa nacional no governo Lula” en Donadio, Marcela (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Ser en el 2000).
- Oliveira, Eliézer Rizzo 2008 “Defensa nacional: actores y política” en Donadio, Marcela (Coord.) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires: Ser en el 2000).
- Patiño, Dilia Paola Gómez 2005 “A propósito de un consejo consultivo en Defensa de la seguridad regional: ¿inspiración o sapiencia?” en *Revista Derechos y Valores*, Publicación Volumen VIII, n. 16, jul-dic 2005.
- Runza, Ricardo 2006 “Integración y Defensa. Desafíos y experiencias en el Mercosur” en Guyer, Julián Gonzáles (Coord.) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo, 2006, pp. 258-270.
- Saint-Pierre, Hector Luis 2006 “Modelo de análise e formulação de política de defesa: o equilíbrio entre as capacidades nacionais e as potencialidades regionais” en Guyer, Julián Gonzáles (Coord.) *Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales*. Montevideo, 2006, pp. 189-203.
- Saint-Pierre, Héctor (2007) “Defensa e seguridad” en Donadio, Marcela (Coord.) *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina* (Buenos Aires : Ser en el 2000, pp. 59-62).
- Saint-Pierre, Héctor Luis y Castro, Gustavo Fabián 2008 “El Consejo Sudamericano de Defensa” en *Boletín RESDAL*, año VI, n. 29, jun 2008.

21 Ver *Bolivia está de acuerdo con la creación del Consejo Sudamericano de Defensa*, el 1° de julio de 2008, en [http://www.presidencia.gov.bo/prensa/Noticias\\_vpr.asp?id=200807011&p=5](http://www.presidencia.gov.bo/prensa/Noticias_vpr.asp?id=200807011&p=5).

22 Ver documento de creación Del Consejo en la página web del Ministerio de Defensa de Brasil.

**ANEXO I. MAPA 1. VIAJES DEL MINISTRO DE DEFENSA DE BRASIL POR AMÉRICA DEL SUR**



: Abril  
 : Abril  
 : Abril  
 : Abril  
 : Abril  
 Mayo  
 Mayo  
 Mayo  
 Mayo

Fuente: Elaboración propia con datos colectados en las páginas web de las Presidencias de la República, Ministerios de Defensa y prensa.

**ANEXO II. CRONOLOGÍA. CONSEJO SUDAMERICANO DE DEFENSA Y TEMAS CONEXOS**

1999	
	El presidente venezolano Hugo Chávez planteó propuesta de creación de la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS).
2007	
	El gobierno brasileño publicó el documento "Brasil 3 Tempos", donde proponía un esquema de proyección y desarrollo de largo plazo para el país. En relación al área de Defensa, propuso la creación de un "sistema colectivo de Defensa con países vecinos", cuyo objetivo sería "enfrentar las nuevas amenazas y desafíos, garantizar la protección del territorio y dar respaldo a las negociaciones en el ámbito internacional."
07-sep	Brasil lanzó el proyecto "Plan Estratégico de Defensa", que presenta tres objetivos: 1. Reorganización de las FF. AA.; 2. Reorganización de la industria nacional de Defensa; 3. Futuro del servicio militar obligatorio y del Sistema de Movilización Nacional.
11-dic	El presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, respaldó, en un encuentro con militares, en Brasil, la construcción de un submarino nuclear, y propuso la creación de una alianza de las Fuerzas Armadas de América del Sur, en el marco de un Consejo Sudamericano de Defensa.
2008	
24-feb	El gobierno brasileño lanzó la idea de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa, en viaje a Argentina. Acompañando al presidente Lula, el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, ha dicho: "En junio terminarán las discusiones con el resto de los países y en octubre se lanzará este Consejo".
01-mar	Las Fuerzas Armadas colombianas incursionaron en territorio ecuatoriano para capturar al segundo cabecilla más importante de las FARC. Como consecuencia de este acto, donde el Ejército colombiano actuó sin previo aviso de las autoridades ecuatorianas, el presidente de Ecuador rompió relaciones con el gobierno colombiano.
13-mar	En visita oficial a Brasil (Brasilia), la secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, dijo: "No sólo no tengo problemas con esto [la propuesta brasileña de creación del Consejo] sino que confío en Brasil para ello".
20-mar	Ponencia del Ministro de Defensa de Brasil, sobre la propuesta de creación del Consejo de Defensa, para representantes de 14 países de la Junta Interamericana de Defensa, en Estados Unidos.
21-mar	Encuentro de Nelson Jobim con la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, y con el secretario americano de Defensa, Robert Gates, en Estados Unidos.
26-mar	El presidente venezolano, Hugo Chávez, afirmó en Recife (noroeste de Brasil) que apoyará la propuesta de creación del Consejo Sudamericano de Defensa: "Estamos esperando hace años, desde el siglo pasado."
14-abr	Nelson Jobim viajó a Caracas y se encontró con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, para formalizar la propuesta de creación del Consejo.
21-abr	Nelson Jobim viajó a Georgetown, Guyana. Los gobiernos de Guyana y Brasil suscribieron un acuerdo de cooperación de Defensa. Según el acuerdo, Brasil ayudará a Guyana a construir un "centro de operaciones de guerra selvática" y donará equipo militar a la Fuerza de Defensa Guyanesa, cuyos oficiales recibirán entrenamiento en varias academias militares brasileñas.
22-abr	Nelson Jobim viajó a Surinam y se encontró con el presidente Ronald Venetiaan. Los gobiernos de los dos países firmaron un Acuerdo de Cooperación en Defensa. Según el acuerdo, Brasil donará equipos militares, reformará blindados de Surinam, intensificará el envío de militares para frecuentar las academias brasileñas y compartirá informaciones de satélites brasileños.
24-abr	El Jefe de las Operaciones Navales de Estados Unidos, Alm. Gary Roughead, anunció el restablecimiento de la Cuarta Flota, bajo el Comando Sur, responsable por los navíos, submarinos y aeronaves del país en operaciones en América de Sur, Central y Caribe.

2008	
28-abr	Reunión del ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, con el presidente de Colombia, Álvaro Uribe, y el entonces ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Araújo Perdomo, en Bogotá, Colombia.
29-abr	Encuentro de Nelson Jobim con el presidente ecuatoriano Rafael Correa y con el ministro de Defensa, Javier Ponce Cevallos, en Quito.
02-may	El gobierno de Guyana confirmó la intención de integrar el Consejo de Defensa.
05-may	Jobim fue al Perú y se encontró con el presidente Alan García, el Ministro de Defensa Ántero Flores-Aráoz y el canciller José Antonio García Belaunde.
06-may	Jobim estuvo en Paraguay y se encontró con el presidente Nicanor Duarte Frutos, con el ministro de Relaciones Exteriores, Rubén Ramírez Lezcano y el ministro de Defensa Nacional, Nelson Mora.
07-may	Aún en Paraguay, Jobim se encontró con el Presidente Fernando Lugo.
10-may	El ministro de Defensa de Bolivia, Walker San Miguel, adelantó que Bolivia formará parte del Consejo: "Bolivia se adscribe a este mecanismo porque considera que es una instancia que fortalecerá la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)".
13-may	Nelson Jobim se encontró con la presidenta de Argentina, Cristina Kirchner, y con la ministra de Defensa, Nilda Garré. La ministra estaba acompañada por el secretario de Asuntos Militares, Germán Montenegro; de Asuntos Internacionales de la Defensa, Alfredo Forti; de Planeamiento, Oscar Cuattromo; jefe de Gabinete de Asesores, Raúl Garré; el subjefe del Estado mayor Conjunto de las FFAA., contraalmirante Juan Roberto Marín; y el director de Comunicación, Jorge Bernetti. Después, el ministro brasileño se encontró con el titular de Relaciones Exteriores, Jorge Taiana.
14-may	Nelson Jobim se reunió con la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, y con el ministro de Defensa chileno, José Goñi.
15-may	Nelson Jobim llegó a Montevideo, Uruguay, y se encontró con el ministro de Defensa José Bayardi. Hizo una ponencia en la Comisión de Asuntos Internacionales integrada con la de Defensa Nacional del Senado.
18-may	Jobim fue a La Paz, Bolivia, para hablar sobre la creación del Consejo. Obtuvo respuesta positiva del presidente Morales para la creación del Consejo.
23-may	Firma del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La presidencia pro t�mpore le correspondió a la mandataria de Chile, Michelle Bachelet, una vez que el colombiano Álvaro Uribe no la aceptó.  El presidente de Colombia no apoyó la propuesta, alegando que el país vive una situación de "amenazas del terrorismo y las derivaciones conocidas". "Sin embargo, Colombia no se opuso a la creación de un grupo que continúe en el estudio del tema".  Los presidentes acordaron crear un grupo de trabajo para estudiar la creación del CSD, para estudiar la posibilidad de creación del Consejo.
09-jun	El ministro de Defensa de Bolivia, Walker San Miguel, afirmó que la propuesta de creación del Consejo no ha fracasado, "es una idea que recién está germinando".
14-jun	El presidente de Paraguay, Nicanor Duarte, afirmó que se formarán en América Latina unas Fuerzas Armadas supranacionales para defender los intereses estratégicos de la región (los recursos naturales, petróleo). "Hoy, en esta región está emergiendo la idea de unas Fuerzas Armadas regionales y supranacionales para defender los intereses estratégicos de nuestra región, como el petróleo, los recursos energéticos e hídricos".
23-jun	Delegados de la UNASUR se reunieron en grupo de trabajo sobre el CSAD, en Santiago, Chile.
01-jul	El presidente de Bolivia, Evo Morales, afirmó en Tucumán, Argentina, que las Fuerzas Armadas de la región no deben más ser "doctrinadas" en las escuelas estadounidenses: "Yo siento que la gran iniciativa de crear un Consejo de Defensa Sudamericano hay que impulsarla, porque es importante que nuestras Fuerzas Armadas tengan una doctrina propia, porque hablamos de la dignificación del continente y la región".
22-jul	El presidente de Colombia, Álvaro Uribe, anunció la entrada del país en el Consejo de Defensa después de la visita del presidente Lula, pero impuso condiciones: 1. las decisiones en el seno de una organización de esta naturaleza se adoptarán por consenso; 2. en la constitución del organismo habrá un reconocimiento explícito a las fuerzas institucionales consagradas en la Constitución de cada país; 3. una declaración expresa de rechazo a todas las organizaciones violentas y fuerzas irregulares armadas, sin importar su origen.

2008	
26-ago	Término de los trabajos del grupo de estudio sobre la posibilidad de creación del Consejo, en Santiago, Chile.
16-sep	Exposición del Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, en el Parlamento del Mercosur, sobre la propuesta de creación del CSAD.
18-dic	Creación del CSD en la Cumbre de UNASUR, en Bahía, Brasil.

Fuente: Elaboración propia con base en datos recogidos en página web de los Ministerios de Defensa, Presidencia de la República y periódicos de los doce países que integrarán el Consejo Sudamericano de Defensa.



**JULIANA SANTOS MAIA BERTAZZO\***

## **AS POLÍTICAS DE SEGURANÇA CONTINENTAL DA OEA E A COOPERAÇÃO REGIONAL**

### **INTRODUÇÃO**

Uma análise preliminar dos principais documentos da Organização dos Estados Americanos (OEA) indica que a hipótese de guerra no hemisfério, depois da Guerra Fria, teria menos importância que um rol de *novas ameaças*. Poderíamos dizer que tais ameaças não são por si mesmas novas, mas apenas que adquirem maior importância, neste período, na agenda de segurança dos Estados Unidos.

Este trabalho sobre a OEA e suas políticas de segurança continental reúne as diretrizes dessa organização, estabelecidas por meio de documentos produzidos em suas diversas conferências e agências, as quais se tornam especialmente ativas a partir da década de noventa.

O objetivo desta pesquisa foi determinar as perspectivas para a cooperação regional em matéria de segurança e defesa<sup>1</sup>. Para

\* A autora é doutoranda em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Mestre em Ciência Política pela mesma universidade e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. A autora agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro.

<sup>1</sup> Este texto está focalizado nas políticas da OEA e foi preparado anteriormente à criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e da subsequente aprovação do respectivo Conselho de Defesa Sul-Americano, uma agência encarregada de promover coordenação de políticas em matéria de defesa no subcontinente. Portanto, a título de esclarecimento lembro que a cooperação regional tratada aqui abrange todas as Américas.

isso, a participação dos Estados-membros nas diversas agências da OEA especializadas nos temas de segurança e defesa é aqui avaliada e os compromissos assumidos no âmbito multilateral são comparados com a legislação nacional, através da análise do volume de ratificações de tratados firmados em âmbito multilateral na OEA.

Além disso, as mudanças no desenho institucional da OEA são também analisadas, com o propósito de identificar o conceito de segurança usado na organização e quais são os temas relacionados, com atenção especial às conexões entre segurança, democracia e direitos humanos.

### **A OEA NO PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA: MUDANÇAS NO DESENHO INSTITUCIONAL**

Durante toda a Guerra Fria, a OEA tratou de temas de segurança através de uma estrutura bem menor do que a que tem hoje dedicada ao tema. Não havia um organismo dedicado exclusivamente ao tema da defesa dentro do sistema da OEA até os anos noventa. Por exemplo, a Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942, é a organização internacional militar mais antiga existente no mundo<sup>2</sup>, e apesar de integrar o sistema pan-americano, até pouco tempo não fazia parte da OEA. Esta só assumiu autoridade formal sobre a JID em 2006 (Maisto, 2006).

A JID participa dos programas de retirada de minas terrestres, de controle de armas de pequeno porte, e na função de defesa civil em casos calamidades. Também elabora inventários das ações de caráter militar adotadas na região para transparência e confiança mútua entre os países-membros, e auxilia o Colégio Interamericano de Defesa. A participação na Junta, antes restrita a pouco mais de vinte países do hemisfério é, desde 2006, aberta a todos os países-membros da OEA.

Hoje a OEA produz políticas para assuntos de segurança no continente por meio de quatro principais organismos. Além da JID, possui a Comissão de Segurança Hemisférica, as Conferências Ministeriais de Defesa e a Cúpula das Américas. Os outros três órgãos foram criados no período pós-Guerra Fria. A OEA possui ainda algumas

<sup>2</sup> Em 1971, a JID viu como um sinal de sua alta consideração o fato de que quatro ex-delegados seus eram naquele ano os presidentes de seus países: general Emilio Garrastazu Méndez, presidente do Brasil; general Fidel Sanchez Hernandez, presidente de El Salvador; Coronel Carlos Arana Osorio, presidente da Guatemala e general Juan Velasco Alvarado, presidente do Peru. A atual presidente do Chile, Michelle Bachelet, foi aluna do *Inter-American Defense College*, um órgão da JID, em Washington, D.C.

agências mais especializadas, tais como a Comissão Interamericana de Combate ao Terrorismo – CICT e a Comissão Interamericana de Controle de Abuso de Drogas – CICAD.

A Cúpula das Américas consiste em um fórum multilateral de discussão criado inicialmente fora do âmbito da OEA, a qual os Estados queriam reformar. Além da segurança e defesa, nestas reuniões os representantes dos Estados-membros também discutem outros temas de interesse. Já os ministros de defesa do hemisfério passaram a se reunir formal e regularmente a cada dois anos a partir de 1995, para complementar os trabalhos da Cúpula das Américas no tema da segurança. As Conferências ministeriais das Américas produzem declarações com as decisões tomadas multilateralmente para ações coordenadas sobre os temas de segurança e defesa discutidos.

Finalmente, a Comissão de Segurança Hemisférica, também criada em 1995, é o órgão da OEA responsável por apoiar o Conselho Permanente e a Assembleia Geral em assuntos de segurança, fazendo recomendações com o objetivo de promover a cooperação entre os Estados-membros nesta área.

### **CENÁRIO DE SEGURANÇA PÓS GUERRA-FRIA**

A redução da probabilidade de confronto armado em escala mundial, devido ao crescimento dos arsenais *não-utilizáveis* de armas de destruição em massa, ainda no âmbito da Guerra Fria, provoca a chamada *détente* “[...] quando passou a existir deliberada atitude das duas potências no sentido de pôr fim à era das diferenças.” (Saraiva, 1997: 258). Neste período, que tem início nos anos setenta, existe de fato uma distensão do conflito bipolar, marcada pela assinatura de acordos bi e multilaterais visando ao desarmamento.

Com o fim do confronto ideológico, surgem com ainda mais força perspectivas de paz, provocando alterações em estratégias e percepções dos chefes de Estado. Para os Estados Unidos, que experimentam então uma liderança global isolada, existe a oportunidade de promover seus valores em mais larga escala. As questões militares desde então passam a ceder seu lugar de prioridade na agenda dos governos a outros temas, que são, contudo relacionados à segurança.

Em lugar da antiga confrontação estratégica Leste-Oeste o Departamento de Estado elabora uma nova agenda de segurança e defesa, e inclui nela novas ameaças – tais como o tráfico de drogas ilícitas, o crime organizado, a imigração descontrolada e a degradação ambiental – que se relacionam com os países pobres do sistema. O Quadro I mostra as prioridades do Departamento de Estado nas Américas.

### Quadro I. Prioridades do Departamento de Estado dos Estados Unidos na América Latina

Promover uma maior prosperidade econômica, por meio da ALCA – Área de Livre Comércio das Américas e de reformas econômicas que promovam melhoras na educação, diminuam a pobreza e desenvolvam as microempresas. Além disso, assistir os países na promoção de reformas sociais para melhorar a qualidade de vida de todos na região;

Fortalecer as instituições democráticas. Através do fortalecimento do Estado de Direito e da Democracia, a intenção é favorecer as áreas de proteção aos direitos humanos, segurança pública, comércio e investimentos e combate ao tráfico de drogas.

Melhorar os sistemas judiciais, quanto à transparência, facilitando assim a integração comercial.

Manter o foco em problemas de crime transnacional e drogas. (Uma série de medidas é citada para combater essa ameaça.)

Tratar de problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável do hemisfério, tanto em fóruns bilaterais, quanto multilaterais.

Manter prioridades importantes de segurança nacional como, por exemplo: promover o profissionalismo das forças armadas, já que os líderes militares se retiraram do governo na região<sup>6</sup>. Outra prioridade é promover a confiança entre os países, através de convenções da OEA sobre a aquisição de armas e de apoio na resolução de conflitos regionais.

Proteger a fronteira do país e cidadãos dos Estados Unidos na América Latina, já que o volume de turismo entre esse país e países latino-americanos está em franco crescimento. O controle da imigração ilegal e contrabando deve ser reforçado.

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Departamento de Estado dos Estados Unidos (Bertazzo, 2007).

a Uma das formas de fazê-lo é oferecer treinamento e equipamento para militares focalizados em missões de paz e de auxílio em caso de calamidade pública.

Para os Estados Unidos, o compromisso dos países vizinhos com essa lista de prioridades é uma condição para a segurança.

Tal visão também está presente no setor militar. O Comando do Sul dos Estados Unidos, o maior comando do exército norte-americano, tem como área de responsabilidade a América Central e a América do Sul. Desde 1997 o *Southern Command* está localizado em Miami, mas anteriormente instalou-se no Panamá.

Sua tarefa é defender os interesses dos Estados Unidos na região, e apoiar as nações amigas através de uma segurança regional *cooperativa*, executando exercícios conjuntos e promovendo conferências com o objetivo de aumentar a cooperação hemisférica no setor de segurança e defesa, desenvolvendo o apoio à democracia e o profissionalismo nas forças armadas latino-americanas. A luta contra o crime organizado transnacional e o terrorismo são missões centrais desta organização, que também atua na prevenção de crises regionais e no apoio aos exércitos locais em caso de desastres naturais.

### NOVAS AMEAÇAS

No ambiente de reorganização mundial, os Estados Unidos e os outros membros da OTAN passaram a identificar nos países pobres as fontes novas ameaças do pós-Guerra Fria. Altos funcionários do governo americano fizeram declarações que sugeriam a redução dos contingentes militares de tais países e sua utilização no combate ao tráfico ilegal de drogas (Martins Filho e Zirker, 2000).

As novas ameaças são incorporadas pouco a pouco pelos centros formuladores de políticas de segurança nacionais e internacionais

no hemisfério. No âmbito da segurança, dentre as declarações mais importantes já firmadas pelos Estados-membros da OEA está a *Declaração sobre Segurança nas Américas*. O Quadro II sintetiza este documento, que apresenta uma série de ameaças já identificadas pelos países-membros.

### Quadro II. Novas ameaças à segurança dos Estados americanos, segundo a Declaração sobre segurança nas Américas

O terrorismo, o crime organizado transnacional, o problema mundial das drogas, a corrupção, a lavagem de ativos, o tráfico ilícito de armas e as conexões entre eles;

A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população que também afetam a estabilidade e a democracia. A pobreza extrema solapa a coesão social e cria vulnerabilidades para a segurança dos Estados;

Os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;

O tráfico de seres humanos;

Os ataques à segurança cibernética;

A possibilidade de que surja um dano ambiental grave em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;

A possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores por terroristas.

Fonte: *Declaração sobre segurança nas Américas* (Organização dos Estados Americanos, 2003)

Como o documento foi elaborado após os ataques de 11 de setembro, é clara a preponderância dada ao problema do terrorismo, e os países-membros da OEA responderam a esta preocupação dos Estados Unidos, como veremos mais adiante. Observa-se também certa coincidência com a formulação do Departamento de Estado, apresentada anteriormente. Contudo, os outros problemas não são exatamente novos para os países da região. Embora não fossem antes classificados como problemas de segurança, sempre estiveram muito presentes em conferências realizadas no âmbito da OEA.

### OEA – HISTÓRICO DAS CONFERÊNCIAS E DOCUMENTOS SOBRE SEGURANÇA

A primeira Cúpula das Américas continha em seu documento final, ou *Plano de Ação*, várias medidas para barrar o tráfico de drogas, e sugestões de programas que incentivassem as culturas lícitas em substituição às lavouras usadas como fornecedoras para o tráfico de drogas<sup>3</sup>.

Com relação ao terrorismo, foi decidido que os Estados promoviam acordos de extradição e de punição para atos terroristas e outra conferência seria criada especificamente sobre o tema.

3 O resumo das ações para contenção do tráfico de narcóticos está no item 06 do *Plano de Ação da Cúpula de Miami* (Organização dos Estados Americanos, 1994).

No ano seguinte foi realizada uma conferência sobre medidas de segurança e confiança mútua entre os Estados na área de segurança e defesa, no Chile. O documento produzido nesta lembrou que o Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe – Tratado de Tlatelolco – é uma garantia de que a América Latina e o Caribe continuem sendo uma região livre de armas nucleares. Em caráter complementar, outras convenções, proibindo armas biológicas e químicas, colaboram para este o objetivo e para a manutenção da paz no continente (Organização das Nações Unidas, 1972; 1993).

Segundo o relatório final da reunião, “A aplicação de medidas de confiança e construção de segurança auxilia na criação de um clima que leva à efetiva limitação de armas convencionais, possibilitando a alocação de mais recursos para o desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros, o que é um objetivo básico da carta da OEA.” (Organização dos Estados Americanos, 1995; tradução da autora).

A segunda Cúpula das Américas, ocorrida também no Chile, recomendou a criação de um órgão para estimular a cooperação no combate ao terrorismo. Em outra reunião, na Argentina, surgiu o Comitê Interamericano sobre Terrorismo. A tal comitê foi de pronto solicitada a elaboração de uma base de dados sobre a atividade do terrorismo, contendo informações a serem compartilhadas sobre indivíduos, grupos, movimentos e organizações terroristas<sup>4</sup>.

Também os ministros da defesa dos Estados-membros tiveram um papel importante na formulação de políticas para o tema no hemisfério. A quarta Conferência Ministerial de Defesa das Américas, ocorrida no início de 2000, teve suas conclusões expressas na *Declaração de Manaus*. Em síntese, o documento afirma que é necessário manter a democracia como regra no continente para a confiança mútua entre os países e que a cooperação regional deve existir para o desenvolvimento e a defesa, através de uma evolução no papel das Forças armadas dentro da democracia (Organização dos Estados Americanos, 2000).

No ano seguinte, por ocasião da terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec, em relação à área de prevenção e controle do narcotráfico ficou acertado que os países-membros criariam o Mecanismo de Avaliação Multilateral da OEA para medir os esforços nacionais na aplicação da estratégia antidrogas definida por eles para o continente. Na mesma reunião foi criada uma agenda para as negociações multilaterais em matéria de segurança no continente.

4 A título de referência, recomendo a página do CICTE para obtenção de informações gerais sobre as ações da OEA em relação ao terrorismo. (Comitê Interamericano contra el Terrorismo 2006).

Consta da *Declaração de Quebec*, redigida ao fim da terceira Cúpula das Américas, o seguinte compromisso dos chefes de Estado: “Envidaremos esforços para limitar os gastos militares, mantendo uma capacidade correspondente às nossas legítimas necessidades de segurança, bem como promoveremos maior transparência na aquisição de armas.” (Organização dos Estados Americanos, 2001).

Neste documento também é destacado o combate às novas ameaças: “Entre tais ameaças, salientamos o problema mundial das drogas e crimes correlatos, o tráfico ilegal e o uso criminoso de armas de fogo, o crescente perigo representado pelo crime organizado e o problema geral da violência em nossas sociedades.” (Organização dos Estados Americanos, 2001).

### Conferências Especiais sobre Segurança

O comitê de segurança hemisférica da OEA ficou encarregado de promover o avanço das discussões sobre um novo conceito de segurança em reuniões futuras, e em outubro de 2003 foi realizada uma Conferência Especial sobre Segurança, na Cidade do México, onde foi produzida a *Declaração sobre Segurança nas Américas*. Um dos compromissos assumidos foi a permanência da condição de região progressivamente desmilitarizada, tanto para a área do Caribe, quanto da América Latina. O texto mantém um amplo compromisso de limitação de gastos militares, como medida de confiança mútua, mas afirma que “Cada Estado americano é livre para determinar seus próprios instrumentos para a defesa, incluindo a missão, o pessoal e as forças armadas e de segurança pública necessárias para a garantia de sua soberania” (Organização dos Estados Americanos, 2003).

Na Conferência Ministerial de Defesa seguinte, os delegados ressaltaram a dependência entre a segurança, de um lado e o desenvolvimento econômico e social, do outro, pois uma não pode existir sem o outro. Reafirmaram, para isso, a necessidade de participação da sociedade e de transparência na condução dos assuntos relacionados à defesa (Organização dos Estados Americanos, 2004a).

A conferência especial mais recente realizada pela cúpula das Américas serviu para confirmar vários dos compromissos assumidos na área de segurança em declarações passadas, e inovar no sentido em que passou a oferecer soluções para a dimensão social das causas do crime, enfatizando o crescimento econômico e o desenvolvimento. A *Declaração de Nuevo León* afirma que: “A justiça social e a redução da pobreza contribuem para a estabilidade, a democracia e a segurança de nossos Estados e da região. Reiteramos que, entre as principais

causas de instabilidade na região, estão a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, que devemos enfrentar de forma integral e urgente.” (Organização dos Estados Americanos, 2004b: 12).

### A Segurança Perde ênfase em Mar Del Plata

Na quarta Cúpula das Américas, realizada na Argentina, foi mantida esta tendência de discussão das questões econômicas e sociais dentre as soluções para combater ameaças à segurança, tais como o crime e o terrorismo<sup>5</sup>. O próprio título do plano de ação: “Criar Trabalho para Enfrentar a Pobreza e Fortalecer a Governabilidade Democrática” reflete esta preocupação, e também marca uma mudança significativa nas prioridades das cúpulas: na declaração anterior, de Quebec, assim como na de *Nuevo León*, a referência à segurança era bem mais explícita e central do que nas declarações das duas cúpulas das Américas anteriores.

Ainda que as resoluções no âmbito da OEA mantenham o discurso em um tom mais abrangente, já foram criados mecanismos de verificação mútua dos compromissos nacionais assumidos através dos planos de ação das cúpulas e documentos produzidos em outras conferências. Outra forma de verificar o compromisso dos Estados-membros com as resoluções adotadas é a análise da ratificação dos tratados firmados no âmbito da OEA relacionados ao tema da segurança, e este é o próximo tema abordado neste texto.

### OEA – DOCUMENTOS SOBRE SEGURANÇA

O Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca – TIAR é o primeiro documento relacionado à segurança hemisférica assinado após a Guerra Fria no continente. Além deste, a OEA é depositária de mais três acordos Interamericanos. Existem também alguns acordos sub-regionais, em sua maioria declarações, dentre os quais um que estabelece um sistema de segurança regional em parte do Caribe.

Já no tema do desarmamento, temos algumas convenções das Nações Unidas e o já citado Tratado de Tlateloco, que prescreve o desenvolvimento e comercialização de armas nucleares na região ao sul do México, visando à não-proliferação. Finalmente, há o caso recente da *Convenção de Otawa* contra minas terrestres, da qual todos os Estados-membros da OEA são signatários, exceto dois: Cuba e Estados Unidos. A OEA é especialmente ativa na questão da eliminação

5 A Declaração de *Mar Del Plata* inova na medida em que trata da *segurança alimentar* e da *segurança no trabalho*. Mantém, contudo, atenção ao conceito de *segurança multidimensional* e os compromissos anteriores neste tema (Organização dos Estados Americanos, 2005).

de minas terrestres no continente<sup>6</sup>. O Quadro III abaixo tem uma lista dos tratados em matéria de segurança depositados na OEA, ordenada por antiguidade.

Quadro III. Acordos interamericanos relacionados ao tema da segurança

Ano de Assinatura	Documento
1947	Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca (Pacto do Rio)
1948a	Carta da OEA
1948b	Tratado Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá)
1971	Convenção para evitar e punir atos de terroristas na forma de crimes contra pessoas e extorsão relacionada que são de significância internacional
1975	Protocolo de Emenda ao TIAR (Pacto do Rio)
1981	Convenção Interamericana sobre Extradição
1997	Convenção Interamericana contra a manufatura ilícita e o tráfico de armas de fogo, munição, explosivos e outros materiais relacionados.
1999	Convenção Interamericana sobre a transparência na aquisição de armas convencionais
2002	Convenção interamericana contra o terrorismo

Fonte: Elaboração própria com dados do Departamento de Derecho Internacional da Organização dos Estados Americanos.

Embora a maioria destes tratados tenha sido proposta no período pós-Guerra Fria, alguns daqueles propostos durante o conflito também foram rediscutidos e até mesmo questionados na história recente. Em uma conferência especial acerca dos novos conceitos e enfoques sobre a segurança no hemisfério, promovida pela Comissão de Segurança Hemisférica no ano 2000, foram debatidas as opções apresentadas aos Estados, em termos de tratados e instituições, na área de segurança.

Não houve um abandono massivo do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), mas foi constatado que ele não mais seria aplicável nas novas circunstâncias do continente e no plano atual da segurança hemisférica. “Si bien el conjunto de las opiniones dan cuenta de que los mecanismos del tratado han tenido una aplicación reducida en las décadas recientes, y no vislumbran que vayan a invocarse con mayor frecuencia en el futuro, no se rescata una posición convergente sobre el tratamiento que se debe dar al TIAR, dentro del esfuerzo de renovación de los mecanismos del sistema de seguridad” (Organização dos Estados Americanos, 2000).

6 Os seguintes Estados-membros fizeram doações de fundos, equipamento ou pessoal para os esforços do programa anti-minas coordenado pela OEA: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru, Uruguai e Venezuela.

Um ano depois, a propósito dos atentados terroristas aos Estados Unidos, o compromisso com a segurança coletiva no continente, presente no TIAR foi invocado: “O governo brasileiro sugeriu aos países americanos que façam uso do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Pacto do Rio) em apoio aos EUA. [...] Lafer se reuniu hoje pela manhã com os embaixadores de países americanos em Brasília e apresentou a proposta brasileira, que foi bem recebida” (Mignone, 2001).

Em sete de setembro – quatro dias antes dos atentados contra o *World Trade Center* e o Pentágono –, o então presidente mexicano, Vicente Fox, anunciou na Organização dos Estados Americanos – OEA, que seu país tinha decidido iniciar as consultas encaminhadas para avaliar uma possível saída do TIAR. Na ocasião, Fox disse que o tratado é “uma relíquia da Guerra Fria e não corresponderia às ameaças que os países do hemisfério enfrentam.”<sup>7</sup> O presidente do México reconsiderou sua posição naquele momento delicado (Aith, 2001), mas apresentou a denúncia no ano seguinte<sup>8</sup>.

Em uma reunião de emergência o Brasil se utilizou do TIAR após os atentados, para demonstrar solidariedade aos Estados Unidos: “Com amplo respaldo dos demais Estados-partes, o Brasil tomou a iniciativa de invocar o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca porque a excepcional gravidade dos ataques e a discussão de seus desdobramentos justificaram o recurso ao mecanismo hemisférico de segurança coletiva vigente.” (Chohfi, 2001).

Contudo, esta iniciativa política não teve efeitos práticos relevantes, já que nenhum país do hemisfério foi listado naquele momento como parte das contribuições internacionais para a coalizão que empreendeu a guerra contra o terrorismo no Afeganistão<sup>9</sup>.

Embora o TIAR seja um tratado de segurança coletiva do hemisfério, a criação da OEA o suplanta na medida em que o texto de sua Carta traz no capítulo VI um mecanismo próprio de segurança coletiva e solidariedade continental em caso de ataque armado a algum Estado-membro. E devemos lembrar que, ao contrário do TIAR, nenhum Estado Americano jamais denunciou a Carta da OEA, nem

7 Ver, por exemplo: “México faz consultas sobre permanência em tratado de assistência” (*Folha de S. Paulo* 2001).

8 Antes do México, o Peru havia apresentado denúncia e se retirado do TIAR, em 1990. Enquanto o México permanece fora do TIAR, este último logo retirou a denúncia, em 1991.

9 Segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, em seu relatório contendo as contribuições de Estados para a Guerra Contra o Terrorismo no Afeganistão (Department of Defense 2002).

mesmo Cuba<sup>10</sup>. O Quadro III oferece um resumo da situação atual de participação dos Estados-membros nos tratados relacionados a temas de segurança no âmbito da OEA.

**Quadro IV. Participação de Estados-membros em acordos relacionados ao tema da segurança no âmbito da Organização dos Estados Americanos**

Tratado (por ano de assinatura)	Signatários	Ratificações	Denúncias	Observações
1947	23*	23	01 <sup>†</sup>	*Não assinaram nem aderiram: Barbados, Belize, Canadá, Dominica, Guiana, Granada, Jamaica, São Kitts & Nevis, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname e o Canadá † Denunciou: México (em 06 de setembro de 2002).
1948a	35	35	X	<i>Todos os Estados do continente são signatários.</i>
1948b	21*	15**	01 <sup>†</sup>	*Não assinaram nem aderiram: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Granada, Guiana, Jamaica, Dominica, São Kitts & Nevis, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname e Trinidad & Tobago. ** Assinaram, mas não ratificaram: Argentina, Bolívia, Cuba, Estados Unidos, Guatemala e Venezuela. † Denunciou: El Salvador (em 24 de novembro de 1973) <i>Último documento desta lista assinado por Cuba.</i>
1971	19*	18**	X	*Não assinaram nem aderiram: Antígua & Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Canadá, Dominica, Guiana, Haiti, São Kitts & Nevis, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname. ** Não assinaram, mas ratificaram: Brasil e Granada. Assinaram, mas não ratificaram: Chile, Jamaica e Trinidad & Tobago.
1975	21*	07**	X	*Bahamas, que ratificou o TIAR, não assinou nem aderiu. ** Assinaram, mas não ratificaram: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Trinidad & Tobago, Uruguai, Venezuela.
1981	14*	06** 01 <sup>ª</sup>	X	* Não assinaram nem aderiram: Bahamas, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Colômbia, Dominica, Estados Unidos, Granada, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Peru, São Kitts & Nevis, Saint Vincent & Granadinas, Suriname, e Trinidad & Tobago. ** Assinaram, mas não ratificaram: Argentina, Bolívia, Chile, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Paraguai e Uruguai. <sup>ª</sup> Aderiu: Santa Lucia
1997	33	27* 01 <sup>ª</sup>	X	*Assinaram, mas não ratificaram: Canadá, República Dominicana, Estados Unidos, Guiana, Jamaica e São Vicente & Granadinas. <sup>ª</sup> Aderiu: Dominica.

10 Por uma resolução da *Oitava Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores*, realizada em 1962, o atual governo de Cuba foi excluído da participação na OEA.

Tratado (por ano de assinatura)	Signatários	Ratificações	Denúncias	Observações
1999	20*	12**	X	* Não assinaram nem aderiram: Antígua & Barbuda, Barbados, Belize, Bahamas, República Dominicana, Guiana, Granada, Jamaica, Panamá, São Kitts & Nevis, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas, Suriname e Trinidad & Tobago. ** Assinaram, mas não ratificaram: Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Estados Unidos, Haiti, Honduras e México.
2002	33	22* 01 <sup>a</sup>	X	* Assinaram, mas não ratificaram: Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Colômbia, Haiti, Jamaica, São Kitts & Nevis, Santa Lucia, São Vicente & Granadinas e Suriname. <sup>a</sup> Aderiu: Dominica.

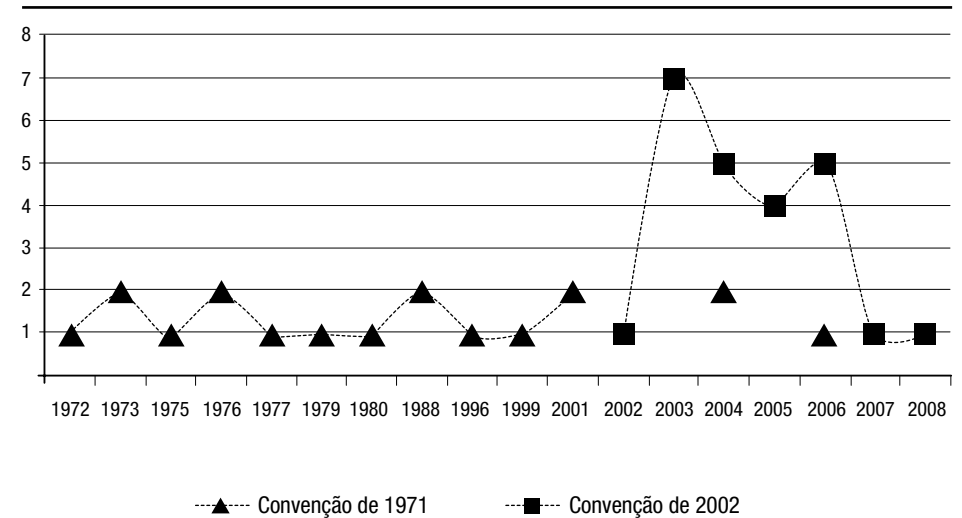
Fonte: Elaboração própria com dados do Departamento de Derecho Internacional da Organização dos Estados Americanos.

Contudo, para determinar o impacto da reativação da OEA sobre o regime de segurança do continente, é preciso analisar como se deram as ratificações ao longo do tempo. Um bom exemplo para comparação é a linha do tempo de ratificações ou adesões das duas convenções interamericanas que tratam do tema do terrorismo, a de 1971 e a de 2002. É importante fazer aqui uma ressalva: ainda que a convenção de 1971 propusesse a extradição de pessoas acusadas de atos terroristas, naquela época os crimes listados como terroristas eram apenas crimes comuns contra a pessoa (homicídio, sequestro, e extorsão a ele relacionada).

Já a convenção de 2002, ou seja, pós-ataentados de onze de setembro, lista dez outras convenções internacionais tratando de delitos, datadas de 1970 a 1999. A ratificação do documento de 2002 implicava a aceitação de toda esta lista, a não ser que o Estado ratificante apresentasse uma declaração afirmando o contrário. Além disso, a convenção de 2002 propõe uma ampla série de medidas internas a serem tomadas pelos Estados para facilitar a cooperação internacional e trans-fronteiriça, por exemplo, a fim de evitar a lavagem de dinheiro.

O Gráfico I a seguir mostra o volume de ratificações ao longo do tempo para a Convenção para evitar e punir atos de terroristas na forma de crimes contra pessoas e extorsão relacionada que são de significância internacional (1971) e a Convenção interamericana contra o terrorismo (2002).

Gráfico I. Número de ratificações das convenções interamericanas sobre o tema do terrorismo, por ano.



Fonte: Elaboração própria com dados do Departamento de Derecho Internacional da Organização dos Estados Americanos.

A área central do gráfico é naturalmente o foco da análise, onde podemos perceber que após alguns períodos de desinteresse pela questão do terrorismo há uma tendência de aumento no compromisso legal dos Estados americanos com a questão. No ano de 2001, por exemplo, quando a primeira convenção interamericana completava trinta anos, houve duas ratificações. Elas ocorreram, como era de se esperar, após os eventos de onze de setembro. Ambas Bolívia e Granada ratificaram a convenção de 1971 no dia quatorze de dezembro de 2001, um ato com muito simbolismo. Contudo, a Bolívia ainda não ratificou a convenção de 2002, ao contrário de Granada que o fez em 2006. As outras ratificações recentes da convenção de 1971, ocorridas em 2004 e 2006, apenas acompanham ratificações da convenção de 2002 e foram feitas por Equador, Paraguai e Honduras.

Comparando as duas séries de ratificações, duas convenções, é interessante notar o grande volume de compromisso internacional a convenção de 2002 após a rápida ratificação do Canadá, que a depositou no mesmo ano da assinatura. Já no momento da assinatura esta assimetria de verificava, pois enquanto trinta e três Estados assinaram a convenção de 2002, apenas treze firmaram o documento de 1971.

Finalmente, um dado surpreende: embora usufrua desde o ano 2000 de grande apoio econômico e logístico dos Estados Unidos para

reduzir o tráfico de drogas, e as ações criminosas de grupos ligados a esta atividade tenham sido classificadas como terroristas no âmbito da Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos, a Colômbia apenas ratificou a Convenção interamericana contra o terrorismo em 2008, seis anos após a assinatura. Problemas de coordenação regional para o combate ao terrorismo ligado ao tráfico de drogas, especialmente devido à recusa de países da região em reconhecer os grupos de guerrilha como terroristas devem ser levados em conta como fatores importantes para o adiamento desta ratificação.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

No período pós-Guerra Fria, a OEA passa por grandes mudanças institucionais, se torna mais ativa no continente e concede grande atenção à área da segurança. Uma prova disso é que ela cria diversos organismos especializados neste tema a partir dos anos noventa. Há um secretariado específico para o tema da segurança multidimensional e uma das quatro comissões específicas é a de segurança hemisférica. Além disso, atualmente, dos seis temas principais tratados pela comissão geral da OEA, três são relacionados à segurança.

Em seus discursos, os participantes da OEA mantêm o compromisso da submissão do poder civil ao militar, como afirmação dos princípios democráticos. Os países membros também discutem qual o limite da participação das forças armadas no combate ao crime organizado e o narcotráfico. Entretanto, mantém a prerrogativa de cada Estado para decidir sobre os meios mais adequados ao seu ordenamento interno a serem aplicados no combate às chamadas *novas ameaças*.

Observou-se que a definição das ameaças é um tema importante nas conferências e documentos oficiais, e neles os Estados-membros estabelecem conexões entre segurança e outros temas, tais como democracia, direitos humanos, e também desenvolvimento.

Ainda sobre os documentos oficiais, além das declarações produzidas recentemente por ocasião das cúpulas ministeriais diversas, existe também uma série de tratados interamericanos realizados no âmbito da OEA ou dos quais a OEA é depositária. Entre os tratados e convenções relacionados à segurança hemisférica, com exceção da Carta da OEA e do TIAR, que foram ratificados por todos os Estados do continente, os que mais receberam ratificações em relação ao total de Estados-membros foram os tratados contra a manufatura e tráfico de armas e explosivos (71%) e os dois tratados sobre o terrorismo (51% e 62%).

Essa pode ser uma indicação de que as teses dos Estados Unidos sobre segurança, juntamente com sua atenção maior no período

recente ao problema do terrorismo, são capazes de produzir maior consenso no continente em relação aos outros temas de interesse na área de segurança.

Por outro lado, este trabalho mostra ainda que nos últimos anos também o tema da pobreza e desenvolvimento estiveram muito presentes nos documentos de segurança da OEA, devido ao uso do conceito de *segurança humana*. Finalmente, é possível concluir que as ameaças chamadas *novas*, sobre as quais se apoia o conceito de *segurança multidimensional*, não são em si mesmas novas para os latino-americanos, mas apenas passam a ter maior importância, neste período, na agenda de segurança dos Estados Unidos. Finalmente, a conexão entre o tráfico de drogas e as ações de guerra civil com o crime de terrorismo, feita pela Colômbia e os Estados Unidos não usufrui de consenso no continente, que ainda carece de uma definição precisa sobre o terrorismo e de coordenação política para lidar com este tema.

### BIBLIOGRAFIA

- Aith, Márcio 2001 “EUA cobram rigor de países do continente” em *Folha de S. Paulo* (São Paulo) 20 de setembro.
- Bertazzo, Juliana 2007 “A Nova de Segurança Internacional Põe a Democracia Brasileira em Risco?” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano 50, Nº 2, julho-dezembro.
- Chohfi, Osmar Vladimir 2002 “Diálogo dos Chefes de Delegação – Tema 1: Abordagem Multidimensional à Segurança Hemisférica”. Palestra apresentada na XXXII Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Bridgetown, 03 de junho.
- Comité Interamericano contra el Terrorismo 2006 *Homepage* (atualizado diariamente). Em <<http://www.cicte.oas.org/Rev/Es/>> acesso 05 de maio de 2008.
- Department of Defense 2002 “Fact Sheet” (atualizado em 14 de Junho de 2002). Em <<http://www.defenselink.mil/news/Jun2002/d20020607contributions.pdf>> acesso 05 de maio de 2008.
- Folha de S. Paulo* 2001 (São Paulo) 03 de novembro.
- Maisto, John F. 2006 “Remarks Regarding the Inter-American Defense Board”. Discurso pronunciado na XXXII Sessão Especial da Assembleia Geral da OEA, Washington, D.C., 15 de março.
- Martins Filho, João R. e Daniel Zirker 2000 “Nationalism, National Security, and Amazonia: Military Perceptions and Attitudes



- in Contemporary Brazil” em *Armed Forces and Society* (New Brunswick) Vol. 27, Fall.
- Mignone, Ricardo 2001 “Brasil invoca tratado de 1947 para unir América contra terror” em *Folha de S. Paulo* (São Paulo) 14 de setembro.
- Organização dos Estados Americanos 1994 *Plano de Ação* (Miami, Flórida: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 1995 *Final Report of the Regional Conference on Confidence and Security-Building Measures in the Region* (Santiago, Chile: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2000 *Os Novos Enfoques Sobre A Segurança Hemisférica* (Washington, D.C.: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2001 *Declaração de Quebec* (Cidade de Quebec, Canadá: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2003 *Declaração sobre Segurança nas Américas* (Cidade do México, México: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2004a *Declaração de Quito* (São Francisco de Quito, Equador: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2004b *Declaração de Nuevo León* (Monterrey/Nuevo Leon, México: OEA).
- Organização dos Estados Americanos 2005 *Declaração de Mar Del Plata* (Mar Del Plata, Argentina: OEA).
- Organização das Nações Unidas 1972 *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição* (Londres/ Washington/Moscou: ONU).
- Organização das Nações Unidas 1993 *Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo* (Paris: ONU).
- Saraiva, José Flávio Sombra (org.) 1997 *Relações Internacionais contemporâneas: Da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias* (Brasília: Paralelo 15).

**CÉSAR TORRES DEL RÍO\***

## **LA INTERVENCIÓN COLECTIVA EN HAITÍ**

### **A PROPÓSITO DE LAS OPERACIONES DE PAZ**

*El principio general es que cada misión de paz tiene más posibilidades de fracasar que de tener éxito.*

MENESES Y AGUIRRE, 2007.

#### **ALGO DE HISTORIA**

La intervención político-militar que se desarrolla hoy en Haití bajo la cobertura de Operación de Mantenimiento de la Paz, con el aval de la ONU y de la OEA, tiene sus antecedentes históricos. Y justo en la porción terrestre que comparte con República Dominicana. Fue en ésta última en la cual en 1965 se llevó a cabo el primer experimento por parte de la OEA. En abril de ese año se presentó un levantamiento militar contra el gobierno de Donald Reid Cabral, que controlaba un triunvirato, producto de un golpe militar contra el entonces presidente Juan Bosch. El Partido Revolucionario Dominicano, dirigido por Bosch desde el exilio, impulsó el movimiento rebelde, autodenominado “Constitucionalista”. El día 26, el Palacio Nacional, controlado por los amigos de Bosch, fue bombardeado por los “gobiernistas” lo que le dio connotación de guerra civil al conflicto. El motivo decisivo para que el gobierno de Estados Unidos procediese a la invasión el 28 de abril fue el supuesto riesgo de una segunda Cuba, además del argumento de la salvación de las vidas de los norteamericanos y extranjeros; la “legalidad” de la acción se basó en el pedido de intervención hecho por la Junta de los “gobiernistas”. El 30, Lyndon B. Johnson

\* Doctor en Historia, Universidad de Brasilia. Profesor Asociado, Departamento de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Javeriana, Bogotá.

ordenó la intervención militar directa; con base en los hechos, Venezuela solicitó convocar la Décima Reunión de Consulta de Cancilleres (Bicalho, 1989)<sup>1</sup>.

Durante su realización, se propuso crear una fuerza multilateral para resolver la crisis. Esta idea ya había sido sometida a la OEA por el delegado colombiano Alfredo Vázquez Carrizosa. Luego de la aprobación respectiva, el ejército intervencionista norteamericano fue transformado en Fuerza Interamericana de Paz; ésta permaneció en la isla hasta septiembre de 1966 bajo la jefatura de dos generales brasileños, primero Hugo Panasco Alvim<sup>2</sup> y después del teniente general Álvaro Braza Silva. Hombres de siete países se sumaron a los norteamericanos (James, 1968: 146)<sup>3</sup>:

Brasil	1.115	oficiales y soldados
Costa Rica	21	policías
El Salvador	3	oficiales
Honduras	250	oficiales y soldados
Nicaragua	160	oficiales y soldados
Paraguay	183	oficiales y soldados
Estados Unidos	10.900	oficiales y soldados
<b>TOTAL</b>	<b>12.632</b>	

### OPINIONES COLOMBIANAS SOBRE LA FUERZA INTERAMERICANA DE PAZ

Ahora bien, uno de los aspectos a resaltar de esta negativa experiencia se refiere a las permanentes invocaciones para constituir una fuerza permanente de paz. A partir de la experiencia dominicana, en 1965 el Senado norteamericano aprobó destinar US\$ 25 millones para hacer permanente la Fuerza Multilateral bajo órdenes de la OEA. Sin éxito, los congresistas intentaron imponer la misma idea en varias instancias: la décima reunión de consulta de cancilleres en junio de 1966;

1 El influyente senador demócrata J.W. Fulbright atacó en septiembre la política norteamericana en la crisis dominicana; ver “Trechos do discurso do senador Fulbright de ataque à política dos Estados Unidos na crise dominicana”, 1966 en *Política Externa Independente*, Año I, N° 3 (Río de Janeiro).

2 Vale la pena destacar que el general Alvim fue el encargado de la coordinación de los Consejos Verbales de Guerra realizados en Brasil luego del golpe de Estado de 1964.

3 Incluso desde el punto de vista numérico la fuerza “multilateral” era un fraude.

la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana en noviembre de 1965; el Comité Especial para preparar un Proyecto de Enmiendas a la Carta de la OEA en febrero y marzo de 1966; y las reuniones previas a la pospuesta y nunca realizada Décima-primer Conferencia Interamericana (James, 1968: 68).

Para Alfredo Vázquez Carrizosa –embajador ante la OEA, vicepresidente de la Segunda Conferencia Extraordinaria Interamericana y quien había propuesto la creación de la fuerza continental– la idea no había pasado por debate oficial y mucho menos había sido rechazada; tampoco era utópica ni inoportuna, pero precisaba de una reforma total de los mecanismos políticos de la OEA, que en 1948 no habían sido pensados para movilizar tropas ni adelantar operaciones (Vásquez, 1965a).

Por el contrario, otro alto funcionario de la cancillería colombiana consideraba que la presencia de tropas del resto del continente en República Dominicana solamente legalizaba y le daba aspecto colectivo a la intervención de Estados Unidos, cuyo gobierno había violado varios artículos de la Carta de la OEA y de la Carta de la ONU; en estas condiciones, el carácter de la fuerza era más político que militar. Además de esto:

esa fuerza significa en realidad un fideicomiso, que actúa de la misma forma que lo hicieron los marinos de Estados Unidos hace cuarenta años, cuando la penúltima invasión [...] a Santo Domingo. La única diferencia es que la fuerza actual fue autorizada por el Consejo de la OEA [...], y con la intervención como votante del embajador dominicano que no representaba en ese momento ningún gobierno jurídicamente reconocido. *Y también que actúa simbólicamente bajo la bandera de la OEA y el mando, no menos simbólico de un general brasileño* (Umaña, s.f.: 3; énfasis nuestro)<sup>4</sup>.

En cuanto a las posiciones de la institución militar colombiana, el 15 de septiembre la discusión consideró los criterios de la Junta Interamericana de Defensa (JID), de las Fuerzas Militares y los de la delegación militar colombiana en la Junta Interamericana. Para conocimiento de los asistentes se leyó una comunicación del Comando General al Ministro de Relaciones Exteriores sobre la creación de la fuerza militar interamericana<sup>5</sup>. En ella, Jaime Fajardo Pinzón, coman-

4 Aquí se advierte entre líneas la crítica a la delegación colombiana en la Décima Reunión de Consulta de Cancilleres.

5 El estamento castrense ya tenía en aquella época una amplia experiencia en los debates internacionales y en las operaciones de mantenimiento de la paz; un buen ejemplo fue la participación de altos oficiales en la Conferencia de Ottawa, cuya

dante de las Fuerzas Armadas, daba su aprobación a la recomendación de la JID de organizar en cada Estado una unidad destinada a integrar la fuerza interamericana de conformidad con los preceptos constitucionales de los Estados miembros de la OEA y la previa autorización de los gobiernos; de esa manera, decía, no se vulneraría la soberanía nacional, pues la participación en la Fuerza Interamericana estaría condicionada a la decisión del Presidente de la República. Fajardo también proponía ofrecer una unidad táctica del ejército y/o un barco de guerra (Comisión Asesora, 1965:1-4)<sup>6</sup>.

La comunicación informaba también sobre la misión y las tareas de la fuerza interamericana aprobadas por la JID. En relación a la primera, que no ofrecía problemas para aceptarla, se trataba de “Actuar en legítima defensa colectiva del continente americano contra la agresión, a fin de mantener la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados americanos, y afianzar la paz del continente”. En cuanto a las segundas, el general Fajardo Pinzón consideraba que había que modificar la redacción que se tenía para que, en todos los casos, limitase la intervención de la fuerza interamericana a la voluntad y a la solicitud del Estado, víctima de la agresión.

Pero el problema, decía, estaba en la petición de la delegación de Estados Unidos –aprobada en la JID por mayoría y liderada por Brasil y Nicaragua– de que la Junta Interamericana estudiase las ventajas y desventajas militares de un cuartel general permanente y un Estado Mayor Multinacional. Según el general, ello no era compartido por las Fuerzas Militares de Colombia pues implicaría una violación de la soberanía nacional en su atribución para participar o no de la fuerza interamericana y, además, porque sería una duplicación de las funciones de la JID. En cualquier caso, continuaba, se presentaba una contradicción entre la forma como se sugería la integración de la Fuerza, de una parte, y, de otra, el interés en estudiar la creación de su cuartel general ya que se procuraba mantener las apariencias en cuanto a la

---

finalidad era intercambiar experiencias sobre operaciones de mantenimiento de la paz bajo la dirección de las Naciones Unidas; quienes estuvieron allí fueron: Coronel Álvaro Valencia Tovar, Teniente Coronel Agustín Angarita, Coronel Jorge Robledo, Teniente Coronel de la Fuerza Aérea Federico Rincón, Capitán de Navío Jaime Parra, y Coronel Jesús Velásquez; ver Capitán de Navío Jaime Parra Ramírez, Presidente de la Comisión, ASUNTO: Informe sobre la Conferencia de Ottawa al Señor Mayor General Comandante General de las Fuerzas Militares, Bogotá, sin fecha, AMRE. Al parecer, la fecha es de noviembre de 1964 pues el Comandante General de las Fuerzas Militares, Mayor General Gabriel Rebeiz Pizarro, envió el informe al Canciller el 1 de diciembre de 1964, AMRE. Colombia y Brasil fueron los únicos dos países latinoamericanos en la Conferencia.

<sup>6</sup> La recomendación de la JID no tenía nada de especial ya que retomaba las definiciones de la Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres, en 1951.

soberanía y libre autodeterminación de los Estados, pero creando en el fondo un elemento ejecutivo que podría disponer de la intervención armada, prescindiendo, así fuera de forma parcial, de la voluntad de los gobiernos nacionales; Colombia, por lo tanto, tendría que evitar que se configurara tal situación (Ibíd.: 6) <sup>7</sup>.

En una posterior sesión, el liberal Diego Uribe Vargas opinó que la creación de esa fuerza, más o menos al servicio de Estados Unidos, aunque llamada “colectiva”, decía, era inoperante e inoportuna y hasta podría acabar con la poca solidaridad que aún subsistía en los países americanos (Comisión Asesora, 1965: 1). Según Álvaro Herrán Medina, canciller encargado, si se analizaba la situación desde el punto de vista de la OEA, el espíritu de las disposiciones que habían sido leídas en la sesión anterior sobre fuerzas militares no permitía crear una fuerza permanente sino una *ad hoc*, pues se trataba de medidas, como las del artículo 8º, decretadas por el órgano de consulta y con el consentimiento de cada parte; por esa razón, decía, y por los argumentos expuestos en las reuniones anteriores, todo indicaba que la Comisión Asesora era contraria, en la coyuntura, a la creación de la fuerza permanente; esta última interpretación fue aceptada por todos los miembros de la Comisión (Ibíd.: 2).

Esta negativa colombiana se sumó a la de la mayoría de los gobiernos interamericanos. De acuerdo con el asesor Umaña Bernal, en la opinión de ellos la creación de la fuerza interamericana era una violación del principio de no intervención, un grave peligro para la independencia de los pueblos americanos y una amenaza para su libre autodeterminación, pese a lo cual los Estados Unidos continuaban el trabajo, “privado y confidencial”, en defensa de su propuesta (Umaña, 1966: 1-2).

Sobre este último aspecto, Umaña Bernal informaba que eran crecientes los rumores sobre la posible propuesta norteamericana para crear una fuerza permanente. Para evitar una discusión de estas características, la delegación colombiana intentó presentar una resolución para reiterar y consolidar el principio de no intervención, pero el delegado Vaughn, subsecretario para asuntos latinoamericanos, quiso sabotearla promoviendo paralelamente, y como retaliación decía Umaña Bernal, la idea de la Fuerza y anunciando que con-

---

<sup>7</sup> Es importante anotar que en la misma comunicación los militares manifestaron su acuerdo con una reforma de los organismos de la OEA aprovechando la convocatoria a la Segunda Conferencia Extraordinaria, en el sentido de colocar a la JID en el mismo nivel de todos ellos, como los Consejos de Jurisconsultos, Cultural y Económico y Social, de manera que la Junta fuese un organismo técnico para asesorar en materia militar y pudiese asumir las funciones de la Comisión Especial de Seguridad.

taba con doce de los catorce votos necesarios; por esto se malogró la iniciativa colombiana (Ibíd.: 3). Los doce votos nunca existieron, pero con el apoyo de los países centroamericanos “y el mirar benévolo de Brasil”, los Estados Unidos consiguieron introducir en el texto de reformas la frase “mantenimiento de la paz en el continente”, la cual originó una reserva conjunta de Colombia y otras delegaciones latinoamericanas; en opinión de éstas, aquella frase podría convertirse “bajo la suave e insistente presión de Washington”, en la Fuerza Militar Permanente (Ibíd.: 3-4)<sup>8</sup>.

Asimismo, en Panamá, en marzo de 1966, donde se preparaba la Tercera Conferencia Extraordinaria, hubo “guerra de nervios” por la segura propuesta norteamericana sobre la fuerza permanente. En realidad los Estados Unidos intentaron introducir la discusión, pero los latinoamericanos no lo permitieron.

En primer lugar, Colombia, Chile y México se opusieron a un aumento de las facultades políticas al Consejo de la OEA, ya que más tarde podrían deslizarse procedimientos de excepción, como la fuerza para el mantenimiento de la paz; en segundo lugar, Colombia y otros países consiguieron hacer retirar del proyecto para la Tercera Conferencia la frase “mantenimiento de la paz”; en tercer lugar, cuando el embajador Allen, de Estados Unidos, en una reunión privada y después de ella, presentó la iniciativa de la fuerza militar, disfrazada, decía Umaña Bernal, con el procedimiento de la “institucionalización” de la JID dentro de la OEA también fue bloqueada. La propuesta norteamericana implicaba:

poner a la puerta del Consejo (tan fácilmente dominado por Washington y sus amigos incondicionales) el Estado Mayor listo para organizar cuando quiera la Fuerza Militar. Ni más, ni menos. Al escucharse la propuesta del embajador Allen surgió el rechazo inmediato y perentorio, en primer término de los delegados de México, Chile y Colombia, y luego de las demás delegaciones, con excepción de la de Guatemala. Tan rápida y vehemente fue la protesta latinoamericana que el embajador Allen se apresuró a retirar su iniciativa. Y así quedó clausurado el incidente en Panamá (Umaña, 1966: 5)<sup>9</sup>.

8 Una información detallada –debates, posiciones políticas, decisiones sociales y económicas, etc.– sobre esta segunda conferencia, se encuentra en el texto “La II<sup>e</sup> Conférence Extraordinaire des États Américains”, en *Notes et Etudes Documentaires*, 17 juin 1966, n.º 3300. *Problèmes D’Amérique Latine* 2, Paris, p. 6-13.

9 Umaña Bernal llama “fuerza de ocupación” a la fuerza militar. Sobre la propuesta del embajador Allen presentada en la reunión de Panamá, ver José Umaña Bernal, MEMORANDUM. Para: El Señor Ministro de Relaciones Exteriores, De: Asesoría de Conferencias Internacionales; Anexo a los memorandums sobre Fuerza Militar Interamericana, de fecha 22 y 31 de agosto de 1966, de esta oficina para el Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Bogotá, 7 de septiembre de 1966, AMRE.

Con estos pobres resultados en pro de la fuerza permanente, o sea, del ejército continental, la soberbia imperial, entonces, optó por la peor de las medidas: declarar su derecho a la intervención unilateral. En efecto, el 20 de septiembre de 1965 la Cámara de Representantes aprobó por 312 votos contra 52 una resolución que recomendaba el empleo de la fuerza y justificaba la intervención de Estados Unidos en cualquier país del hemisferio (Vásquez, 1965b)<sup>10</sup>.

### **LAS RELACIONES DE AMÉRICA LATINA CON ESTADOS UNIDOS**

En primer lugar, hay que hacer notar que en cuanto a los esquemas de seguridad continental las reuniones de ministros de relaciones exteriores son un componente esencial en la seguridad continental, ya que a través de ellas Estados Unidos ha multilateralizado su unilateralismo, es decir, mediante la OEA ha hecho efectiva su propia política de Seguridad Nacional (Moniz, 2003; Torres del Río, 2000).

En segundo lugar, durante la segunda parte del siglo XX las relaciones entre Estados Unidos y América Latina estuvieron cruzadas por la participación de las Naciones Unidas y su impulso a distintas actividades de mantenimiento de la paz (Pellicer, 1995).

Y en tercer lugar, en especial porque es motivo de polémica, queremos reiterar que históricamente en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina las Fuerzas Armadas no tuvieron que cambiar de estrategia –del “viejo” al “nuevo” militarismo– en los años sesenta y, por lo tanto, dejar de ser “profesionales” y salvaguardas de la Constitución y las fronteras para convertirse en militares contrainsurgentes que combatían al enemigo interno, el comunismo; desde el proceso mismo de constitución de los Estados-Nación, al menos de Colombia hacia abajo, los ejércitos siempre combatieron al enemigo interno; por eso se les facilitó su accionar durante los años de los gobiernos de la seguridad nacional bajo la influencia de brasileños y norteamericanos (Torres del Río, 2000).

### **LA OPERACIÓN EN HAITÍ**

Nos referiremos en particular a la operación que Naciones Unidas adelanta en Haití a partir de 2004, conocida como MINUSTAH, Misión de Estabilización de las Naciones Unidas para Haití. En este país las fuerzas de mantenimiento de la paz han venido actuando desde hace catorce años seguidos, prorrogando con distintas misiones y objetivos las misiones de 1991 o 1992. Hoy tenemos la presencia de 19 países, tanto continentales como extracontinentales que conforman esta fuerza

10 Esta resolución no tenía carácter obligatorio para la Presidencia norteamericana, o sea, no tenía carácter de ley.

multinacional de paz o fuerza de mantenimiento de la paz, cuya misión principal es mantener la paz con base en el artículo 6 de la Carta de Naciones Unidas, que habla del *mantenimiento* de la paz, y en el artículo 7, que habla de la *imposición* de la paz. Eso es importante no sólo desde el punto de vista jurídico sino desde el punto de vista político y militar<sup>11</sup>.

### LAS MOTIVACIONES

Ahora bien, las motivaciones de las fuerzas armadas de América Latina, y de las fuerzas de policía –como en el caso de Bolivia–, han variado desde que las operaciones de paz comenzaron a comienzos de los años noventa. Para los militares brasileños (1.211 efectivos) y argentinos (562), su participación como destacamento de las Naciones Unidas obedeció inicialmente más al objetivo de modificar las relaciones endógenas entre civiles y militares, debido al peso que tuvieron como gestores estatales durante los años setenta y ochenta; hoy tienen mayor importancia los factores exógenos (Hirst, 2007). Además, para las autoridades brasileñas, su presencia en Haití contribuye a la formación militar y a la consolidación de valores y principios necesarios para el manejo de situaciones complejas, en las cuales se superponen crisis institucionales, violencia y dramáticas carencias sociales; al mismo tiempo, se cree que se trata de un trabajo de estabilización política y no de ocupación militar, y, además, un trabajo que asegura una proyección de Brasil, a través de la colaboración con la comunidad internacional (Ibíd.)<sup>12</sup>.

Para el caso de Chile (502 efectivos), su inclusión como miembro de la fuerza multilateral a partir de 2004 obedeció más bien a las exigencias internacionales y a la esperanza de que la globalización fijara las reglas de lo multilateral, ya que como advirtió el entonces presidente Ricardo Lagos “¿cómo competimos en un mundo si las reglas no están fijadas?” (Tapia, 2005)<sup>13</sup>.

11 Los integrantes de la MINUSTAH son: Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Filipinas, Malasia, Nepal, Sri Lanka, España, Canadá, Francia, Estados Unidos, Croacia, Jordania y Marruecos. Es necesario aclarar que Estados Unidos, Canadá y Francia, no tienen participación militar en Haití. La fuerza de mantenimiento de la paz está debidamente jerarquizada y funciona de modo rotatorio: el comando político lo tiene Chile, el comando militar Brasil y la subdirección la tiene Argentina.

12 Aún no hemos podido determinar si se trata de una política gubernamental o una de Estado.

13 Es pertinente señalar que la participación de Chile es en términos de política de Estado, como lo especifica el LIBRO DE DEFENSA NACIONAL en 1997 y 2002, y que su cobertura se ha ampliado a la aplicación del artículo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Los bolivianos participan con fuerzas voluntarias de policía en tanto consideran que en cuestión de seguridad en la posguerra fría se ha pasado de posturas basadas en factores políticos y militares a aquellas relacionadas con la cualidad humana; además, sustentan su decisión de envío por los tratados y convenios internacionales que los obligan y, además, porque tanto para civiles como para militares es una “gran oportunidad”; aparte de ello, para la institución policial significa aprovechar experiencias y capacidades y “obtener nuevos conocimientos en la lucha y control en escenarios de violencia y la convulsión social”<sup>14</sup>.

Ahora bien, de la mano de las motivaciones se cree que la operación en Haití concreta un “intervencionismo justo” debido a que las democracias latinoamericanas están ayudando a una democracia caribeña<sup>15</sup>.

### ¿QUÉ VIENE?

Aquí sólo queremos señalar proyecciones iniciales que se evidencian en la investigación en curso con respecto al mantenimiento de la paz por medio de fuerzas militares.

En primer lugar, observaremos una expansión de las fuerzas para el mantenimiento de la paz tanto de la ONU como de otros organismos regionales. Como señala un importante estudio, en los 12 meses transcurridos desde el 1 de octubre de 2005 hasta el 31 de octubre de 2006, el número de tropas, observadores militares y personal de policía de la ONU alcanzó los 81.000 –y si se cumplieren los mandatos actuales y se sumase el personal civil, Naciones Unidas tendría un total de 140.000 personas en el terreno trabajando por el mantenimiento de la paz–; necesario es comentar que los Estados de América Latina, incluida América Central, proporcionaron un 10%, unos 8 mil efectivos, de las fuerzas de la ONU, concentrándose en la misión desarrollada en Haití; en el mismo sentido se dirigen los contingentes policiales:

14 Ver Sánchez Serrano (2005). Habría que agregar que la participación es en términos gubernamentales y no de Estado y que entre sus objetivos está el “captar un ingreso económico adicional para los oficiales que son enviados”, Ibíd.

15 Esta postura, que Tokatlián (2005) critica con razón, es inadmisibles; por principio no hay “justeza” en este tipo de operaciones, pues ellas legitiman la voluntad del imperialismo; ver al respecto César Torres Del Río, *Diplomacia y guerra fría. América Latina 1945-1948*, Bogotá, Fundación Nueva Época, 1992. Además, hay que recordar que el origen de la Operación Haití en 2004 fue claramente golpista, pues Estados Unidos y Francia dirigieron la operación que derrocó a Jean-Bertrand Aristide en 2004; la OEA y la ONU avalaron el golpe y su posterior legitimación con la operación de paz. Por algo los haitianos ven a la fuerza multilateral como un ejército de ocupación.

finalizando el 30 de septiembre de 2006, hubo un incremento del 29%, pasando de 6.200 a 7.900 (Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, 2007).

En segundo lugar, enfrentaremos mayores problemas *políticos* asociados al mantenimiento de la paz por las fuerzas militares y a los cambios que en sus funciones vienen presentándose en los ejércitos, con base en el laboratorio por excelencia que hoy es el territorio de Irak (Aylwin-Foster, 2005). Los problemas políticos tendrán que ver con el control de la población civil, en particular con aquella que habita en las zonas marginales y que vive con un promedio de dos dólares diarios; tal y como afirma el urbanista norteamericano Mike Davis “Los suburbios [...] son el nuevo escenario geopolítico serio” (Zibechi, 2008).

Este nuevo panorama ha obligado a que el pensamiento militar considere la guerra de un modo diferente; lo inmediato no es enfrentar fuerzas armadas estatales sino al enemigo en su hábitat natural: las calles y barrios de las ciudades; las tácticas y estrategias deben, entonces, adaptarse a las transformaciones del enemigo y de la guerra. Así, las fuerzas armadas deben asumir tres líneas de acción no tradicionales, es decir, las que competen a los civiles: servicios públicos, gobiernos legítimos y democracia de mercado (Ibíd.).

En tercer lugar, y en consecuencia de lo anterior, los parámetros para la configuración de la seguridad interna tenderán a su modificación. Aquí sólo señalamos dos casos que puedan ilustrar parcialmente la discusión sobre la seguridad interna. Como el ejército brasileño lo admitió públicamente en diciembre de 2007, ha comenzado a utilizar su experiencia de mantenimiento de la paz en las calles y barrios de Haití para el diseño y ejecución de las tácticas y técnicas de control social en las favelas de Río de Janeiro, tal cual las desarrolló en la del Morro da Providência. En cuanto al segundo caso, se afirma que el plan gubernamental FOME ZERO (Hambre Cero) del presidente Lula Da Silva es compatible con la militarización de las favelas (Ibíd.).

En cuarto lugar, las relaciones entre militares y sociedad civil también tenderán en el mediano y largo plazo a su modificación. Si el mantenimiento de la paz es un asunto que compete a las fuerzas armadas, ello significa un mayor grado de compromiso político en las labores estatales, algo que de por sí les está vedado en Chile, Brasil y Argentina; por tal vía, también es claro que asistiremos a niveles crecientes de militarización social en forma distinta a como la hemos conocido en el pasado.

En quinto lugar, las operaciones de mantenimiento de la paz *parecen* estar “policializando” a los militares, pues éstos andan persiguiendo a los mafiosos de todo tipo, a los narcotraficantes, a las pandillas barriales, a los corruptos, etc. Decimos “parece” porque en realidad vendrían a corresponder a nuevas funciones militares dentro del “nue-

vo escenario geopolítico” de la guerra: los suburbios de las ciudades, al decir de Mike Davis. Aquí no podemos dejar de lado los recientes aportes sobre la guerra de “cuarta generación” y en general sobre los cambios que comienzan a apreciarse en los ejércitos a propósito de las operaciones contrainsurgentes<sup>16</sup>.

Por último, según un reciente estudio, otro de los dilemas que plantean las misiones de reconstrucción del estado (state building) es que un Estado de derecho necesita instituciones, pero su construcción lleva mucho tiempo; los países a los que se envían misiones de paz corren el riesgo de convertirse en protectorados, se asuma o no públicamente (Meneses y Aguirre, 2007).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aylwin-Foster, Nigel 2005 “Changing the army for counterinsurgency operations” en *Military Review*, November-december.
- Bicalho Cozendey, Carlos Márcio 1989 “A política externa da revolução e a crise dominicana de 1965” en *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*, Cadernos do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília) N.º 2.
- Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York 2007 *informe estratégico 2006. Tendencias en las operaciones de paz*. Disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org).
- Comisión Asesora 1965 Acta n.º 52 de la Comisión Asesora, sesión extraordinaria (Bogotá: AMRE) 15 de septiembre.
- Comisión Asesora 1965 Acta n.º 53 de la Comisión Asesora, sesión extraordinaria (Bogotá: AMRE) 24 de septiembre.
- Hirst, Mónica 2007 *La intervención sudamericana en Haití* (FRIDE).
- James, Robert Jose 1968 *An Inter-American peace force within the framework of the Organization of American States: advantages, impediments and implications* (Washington: The American University) Ph.D. Dissertation.
- Meneses, Rosa y Aguirre, Mariano (2007) “Presente y futuro de las Operaciones de Paz” *Informe del Seminario realizado en Madrid*

16 Una muestra apenas de una ya abundante literatura: Martin Van Creveld, *The transformation of war*, New Cork, The Free Press, 1991; William Lind, “Comprendiendo la guerra de cuarta generación”, *Military Review*, enero-febrero 2005; José Enrique Fojón, Vigencia y limitaciones de la guerra de cuarta generación”, *Real Instituto Alcano*, ARI, N.º 23, 2006; Nigel Aylwin-Foster, “Changing the army ...”, Ibíd.

- (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior FRIDE) 19 y 20 de marz. Disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org).
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto 2003 *Conflito, integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos (Da tríplice Aliança ao MERCOSUL) 1870-2003* (Rio de Janeiro: Editora Revan)
- Pellicer, Olga (Comp.) 1995 *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo* (México, Secretaría de Relaciones Exteriores).
- Sánchez Serrano, Rolando 2005 *Bolivia en Operaciones de Mantenimiento de Paz (Caso Haití)*. Disponible en [www.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005/sanchez\\_article-edited.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005/sanchez_article-edited.pdf).
- Tapia Canihuante, Marcelo 2005 *Misión de Paz en Haití (MINUSTAH). Análisis de la participación de Chile*. Disponible en [www.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005/N2-september/tapia\\_essay-edited1.pdf](http://www.ndu.edu/chds/journal/pdf/2005/N2-september/tapia_essay-edited1.pdf)
- Tokatlián, Juan Gabriel 2008 *Intervención en Haití, misión frustrada. Una crítica de América Latina* (FRIDE). Disponible en [www.fride.org](http://www.fride.org)
- Torres Del Río, César 2000 *Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional* (Bogotá, Planeta).
- Vázquez Carrizosa, Alfredo 1965a *Embajador, al Excelentísimo Señor Don José Joaquín Gori, Embajador de Colombia en Montevideo*, Washington, 20 de septiembre (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, AMRE) N° 362/DC/OEA.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo 1965b *Embajador ante la OEA, al Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia*, Washington, 21 de septiembre (AMRE).
- Umaña Bernal, José s.f. *Fuerza Interamericana Permanente*.
- Umaña Bernal, José 1966 *Anexo al informe sobre Fuerza Interamericana Permanente* (Bogotá: AMRE) 22 de agosto.
- Zibechi, Raúl 2008 *La militarización de las periferias urbanas*. Disponible en [www.upsidedownworld.org](http://www.upsidedownworld.org)

**HÉCTOR LUIS SAINT-PIERRE\***

## **A POLÍTICA DE DEFESA E POLÍTICA EXTERNA**

### **COERÊNCIA OU DESENCONTROS?**

O FIM DA GUERRA FRIA e o aprofundamento da globalização dos mercados levaram os teóricos das relações internacionais influenciados pelo liberalismo a profetizar o início de uma era na qual se aboliria o uso da força em prol do desenvolvimento dos mercados. Neste novo contexto, os governos deveriam, de acordo com estes teóricos, dedicar-se prioritariamente a questões ligadas à economia, relegando, desta forma, os assuntos ligados à segurança e à defesa ao segundo plano.

Esta perspectiva de análise é refutada por outra vertente da Teoria das Relações Internacionais que acredita que ainda que o fim do período bipolar tenha introduzido modificações no funcionamento do sistema internacional, tais alterações, que se fizeram acompanhar do fortalecimento de atores não-estatais, como as Organizações Não-Governamentais (ONGs) e as firmas multinacionais, não foram suficientes para deslocar o foco da preocupação dos Estados: a sobrevivência.

\* Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre. Pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Coordenador da área "Paz, Defesa e Segurança Internacional" do programa interinstitucional UNESP/UNICAMP/PUC-SP de pós-graduação em Relações internacionais "San Tiago Dantas". Coordenador do Grupo de Estudos da Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e Diretor do Centro de Estudos Latino-Americanos (CELA) da Universidade Estadual Paulista, Brasil.

Remetendo a este debate, considera-se que há duas vertentes proeminentes na análise das relações internacionais. A primeira delas estaria voltada à pacificação das relações políticas entre os países e à consequente construção da integração como um meio para obter prosperidade econômica. A segunda estaria preocupada com a defesa dos interesses nacionais e apresentaria, portanto, um maior potencial para a produção de conflitos. Contudo, nota-se que conflito e cooperação coexistem nas relações interestatais e que não há na história das relações internacionais um único caso que exclua totalmente a probabilidade de choques ou que se baseie apenas neles.

O parâmetro que define a existência de cooperação ou de conflito é o interesse dos países. Diante de interesses e objetivos comuns, a opção dos países é pela cooperação, gerando benefícios mútuos. Entretanto, a multiplicidade de possibilidades e de interpretações existentes no sistema internacional frequentemente leva a dissensos que podem produzir desde simples impasses, até guerras mundiais.

A finalidade desta constatação não é descartar a utilidade do Direito Internacional para a regulação das relações interestatais e sim alertar para seus limites, relacionados à inexistência de um poder supranacional capaz de impor sanções a todos os Estados que rompem com a ordem jurídica internacional, ainda que existam outros tipos de constrangimentos menos assertivos e uniformes. Esta brecha contribui para que o grau de previsibilidade do cenário internacional seja baixo, uma vez que os tratados e acordos assinados entre os países estão sempre sujeitos a rupturas. O resultado é que mesmo os Estados imbuídos das mais nobres intenções pacifistas e de cooperação encontram-se impossibilitados de confiar totalmente em seus parceiros.

Sem capacidade de prever com certeza ações dos países com os quais se relacionam, os Estados privilegiam seus próprios interesses, conquanto a cooperação seja uma constante nas relações internacionais. Esta, ainda que não elimine totalmente riscos, beneficia os países com uma maior estabilidade em seus intercâmbios. A cooperação internacional é, portanto, um dos caminhos através do qual os Estados produzem um meio mais propício ao seu desenvolvimento interno. Por este motivo é que algumas unidades optam por aprofundar a cooperação, estabelecendo processos de integração, mediante o qual se reformula o conceito tradicional de soberania. Tais processos, apesar de sua lentidão, atrelam agendas econômicas, ambientais, militares, culturais, etc., através da criação de instituições comuns e supranacionais.

A instituição de relações cooperativas ou conflituosas, seja por conta de fatores econômicos, territoriais ou quaisquer outros, emana de arranjos eminentemente políticos. Acerca do relacionamento entre

Estados, Raymond Aron enfatiza, ao discutir formulações do teórico da guerra Carl von Clausewitz:

[...] [Clausewitz] lembra aos responsáveis pela guerra e pela paz o princípio que todos devem respeitar: o primado da política, já que a guerra não passa de um instrumento a serviço de objetivos fixados pela política – um momento ou um aspecto das relações entre os Estados. E os Estados devem obedecer à política, isto é, à inteligência dos interesses duráveis da coletividade<sup>1</sup>. (ARON, 2002: 72).

Em consonância com a afirmação de Aron, a Política Externa é considerada a “inteligência dos interesses duráveis da coletividade” obedecida por um Estado no seu trato com outros países. Logo, os formuladores da Política Externa de um país devem ser aptos a estabelecer objetivos e métodos para alcançá-los, analisando, para tanto, as oportunidades e barreiras oferecidas pelo meio internacional.

O autor aponta ainda duas faces da Política Externa do Estado. A primeira delas ele chama de *diplomacia* e a segunda é nomeada *estratégia*. Por “diplomacia” designa-se a condução do intercâmbio com outras unidades políticas, enquanto que “estratégia” remete ao conjunto das operações militares (ARON, 2002: 72). Sobre estas duas faces das relações exteriores, o autor assinala:

A distinção entre diplomacia e estratégia é relativa. Os dois termos denotam aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com os outros Estados em benefício do “interesse nacional”. Se a estratégia – que por definição, orienta as operações militares – não tem uma função fora do teatro militar, os meios militares, por sua vez, são um dos instrumentos que a diplomacia se utiliza. Inversamente, as declarações, notas, promessas, as garantias e as ameaças fazem parte do arsenal do chefe de Estado, durante a guerra, com respeito aos seus aliados, aos neutros, e talvez também com relação aos inimigos do dia, isto é, os aliados de ontem ou de amanhã. (ARON, 2002: 73).

Portanto, a Política Externa de um país não deixa de lançar mão dos meios militares em tempo de paz. A diplomacia, em períodos pacíficos, constitui um instrumento de persuasão mútua entre os países, persuasão essa que pode ser facilitada, em alguns casos, pela posse de meios militares. Ademais, os meios militares em tempos de paz fun-

<sup>1</sup> No parágrafo seguinte o autor aprofunda esta definição ao afirmar que a política é “a concepção que a coletividade, ou aqueles que assumem a responsabilidade pela vida coletiva, fazem do ‘interesse nacional’” (ARON, 2002: 72).



cionam como uma barreira a possíveis agressores, desde que estejam em funcionamento antes que seja preciso acioná-los. A este respeito, Aron (2002: 73) declara que “quem tem superioridade de armamentos em tempos de paz convence os aliados, os rivais ou os adversários sem precisar usar as armas” e isso porque a demonstração de força “simboliza a imposição possível”, ainda que esta não se concretize. Tal convencimento por meio da força, porém, não caracteriza o comportamento da totalidade dos Estados. Os países que mantêm uma tradição de convencimento por meio do diálogo, ainda que o mesmo comporte altos graus de tensão, são beneficiados por uma maior probabilidade de resolverem suas contendas sem que haja a necessidade de uma vitória militar (ARON, 2002: 73).

Tanto a preferência pelo diálogo quanto a opção pelo uso da força nas relações exteriores exigem a combinação das variáveis “diplomacia” e “estratégia”. A prudência sugerida por Aron na afirmação de que “a política deve adaptar-se aos meios de guerra disponíveis (ARON, 2002: 74)” é necessária para que o Estado saiba equilibrá-las para não frustrar seus objetivos, indo além ou aquém do que lhe é possível.

Assim, mesmo nos Estados onde claramente inexistem intenções belicosas, a presença da força é uma constante. Desta forma, cabe aos formuladores da Política de Defesa cuidar para que a força do país seja compatível com as metas do mesmo no ambiente internacional. Por outro lado, a diplomacia do país deve levar em conta os recursos bélicos disponíveis ao assumir compromissos ou contendas internacionais.

Para demonstrar a conexão entre a Política Externa e a Política de Defesa, João Paulo Soares Alsina Júnior (2003) parte da análise do conceito de Segurança apresentado na obra “*Security: a new framework for analysis*”<sup>2</sup> pelos autores Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde. Em um breve resumo da proposta destes três acadêmicos, Alsina Jr. esclarece que os mesmos

[...] argumentam que não é possível determinar de maneira objetiva o que seria uma ameaça a um objeto referente da segurança – seja ele um indivíduo, um Estado ou qualquer outro. Adotando uma posição radicalmente construtivista, supõem que a percepção de ameaça ocorre por meio da relação intersubjetiva entre os atores “securitizadores” e o público-alvo do ato de fala que enuncia a tentativa de securitização (essa, uma vez efetivada, corresponderia à elevação, acima dos constrangimentos procedimentais inerentes ao tratamento político de um problema coletivo em poliarquias institucionalizadas, das ações ado-

tadas para debelar a ameaça à existência de um determinado objeto referente da segurança). Ademais, Buzan et al. estendem a abrangência da aplicação do conceito de segurança para além do tradicional domínio militar, incorporando também os setores econômico, político, ecológico e societal. (ALSINA Jr., 2003: 3).

Sua conclusão é de que estes três autores veem as ameaças à segurança como “um construto cujo conteúdo será determinado por meio de processos de securitização específicos” e de que, partindo-se de tal perspectiva, deduz-se que a defesa é um entre diversos setores no qual a segurança pode ser subdividida para fins analíticos. A especificidade da defesa, enquanto um dos elementos capaz de garantir a segurança, refere-se à segurança militar externa (ALSINA Jr., 2003: 4). Logo, explica Alsina Jr.,

uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de forças existentes entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a conexão entre a política externa e a política de defesa (ALSINA Jr., 2003: 4).

Como toda política pública, a Política de Defesa espelha negociações e disputas entre diferentes atores da política interna. Isso a expõe a um certo grau de oscilação decorrente da alteração na disposição de atores internos ao país, ainda que a possibilidade de mudanças bruscas seja menor do que no caso de outras políticas públicas.

Um dos papéis a ser desempenhado pela Política de Defesa, o papel de política declaratória, está intrinsecamente ligado ao desempenho internacional de um país. Através dela assumem-se compromissos, objetivos e limites das relações exteriores de um Estado. Evidencia-se, então, que Política de Defesa e Política Externa não se dissociam e que a existência de um descompasso entre ambas compromete a atuação dos Estados no cenário internacional. Por outro lado, a Política Externa está intrinsecamente atada aos objetivos perseguidos por atores internos aos Estados e às possibilidades vigentes neste cenário.

Entender a conexão entre Política Externa e Política de Defesa é crucial para que se dimensione a importância de ambas na articulação da Defesa Nacional e as problemáticas internacional, regional e sub-regional.

Na sequência, examinaremos a Política Externa e a Política de Defesa brasileiras postas em vigor pelo governo Fernando Henrique

2 Editora Lynne Rienner, 1998.

Cardoso (1995-2002) a fim de demonstrar o processo de formulação das Políticas de Defesa e Externa – as quais influenciaram fortemente a Política de Defesa e a Política Externa vigentes no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003–) e suas implicações na esfera dos arranjos de segurança nos quais se inclui o Brasil.

### **1. A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO: O PARADIGMA DA AUTONOMIA PELA INTEGRAÇÃO**

De acordo com Joseph Nye (2002: 24), após o colapso da União Soviética, o sistema internacional tornou-se mais complexo, assumindo diferentes polaridades em cada uma das dimensões do poder mundial. A primeira delas, a dimensão militar, seria unipolar, já que os Estados Unidos são o único país com armas nucleares intercontinentais e com capacidade de combater em todo o globo, seja em terra firme, ar ou mar. O poder econômico mundial, entretanto, estaria distribuído entre os Estados Unidos, a Europa, o Japão e a China. A terceira dimensão estaria relacionada ao poder dos atores não-estatais e, devido ao seu elevado grau de dispersão, não haveria sentido em empregar termos como unipolaridade ou multipolaridade.

Diante da reformulação da estrutura do sistema internacional, diversas foram as estratégias das quais os países lançaram mão para perseguir seus interesses. No caso específico do Brasil, o paradigma adotado pelo governo Fernando Henrique Cardoso para a conduta da Política Externa foi batizado pelo próprio governo de *paradigma da autonomia pela integração*.

Mesmo tendo origem na interpretação de que o mundo era diverso daquele da Guerra Fria, o paradigma da autonomia pela integração não abandonou diretrizes tradicionais da Política Externa Brasileira. Durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, a conduta brasileira nas relações com outros Estados esteve pautada no pacifismo, na obediência ao direito internacional, na defesa da autodeterminação e da não-intervenção e no pragmatismo na defesa dos interesses do país. Porém, a pouca especificidade contida nestes conceitos deu margem a sua flexibilização e adaptação conforme a necessidade do governo, “facilitando, de acordo com as mudanças históricas e conjunturais, o espaço para inserir mecanismos de adaptação a novas realidades ou a uma compreensão de mundo distinta” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003: 31).

A ideia de continuidade da tradição da Política Externa mediante adequações para torná-la factível em um cenário diverso foi formulada por seus próprios condutores. Luiz Felipe Lampreia, que esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores de 1995 a 2000, responde à indagação de como o Brasil deseja relacionar-

se com a comunidade internacional evocando “princípios que tradicionalmente têm orientado a nossa política externa como os da não intervenção, respeito à autodeterminação, não ingerência em assuntos internos, e solução pacífica de controvérsias” (LAMPREIA, 1998: 10-11). Adiante, o ministro esclarece que a utilização destes conceitos requer sua atualização combinada com a preservação de sua essência (LAMPREIA, 1998: 11).

As linhas gerais da Política Externa do governo Fernando Henrique Cardoso foram traçadas ainda durante o governo Collor de Mello (1990-1992) e desenvolveram-se com certa timidez no mandato de Itamar Franco (1993-1994). Contudo, foi durante o governo de Cardoso que o modelo de *autonomia pela integração* foi consolidado. Este paradigma teve origem na adesão à ideia liberal que a abertura da economia do país proporcionaria o crescimento da produção articulado com os mercados externos, estimulando a renovação do parque produtivo nacional e originando uma inserção competitiva na economia internacional.

A gestão de Collor de Mello representou um ponto de inflexão na Política Externa brasileira. A estratégia na qual se baseou este governo determinou o abandono de queixas em relação à economia internacional e ditou uma reaproximação dos Estados Unidos, que nada teve a ver, todavia, com um alinhamento incondicional. A percepção que norteou o governo brasileiro foi a de que a maior proximidade com a principal potência mundial ajudaria a transformar o país em um interlocutor relevante do cenário internacional. Portanto, o Brasil incluiu em sua agenda internacional os novos temas em discussão nos foros multilaterais e melhorou suas relações com os Estados Unidos.

Desde a concepção do paradigma da autonomia pela integração, os entraves ao livre-comércio mundial foram levados em conta como uma adversidade a ser combatida. A percepção do governo Cardoso era de que caberia ao Brasil lutar pela instituição de mecanismos que ampliassem sua capacidade de atuação internacional, fugindo tanto de alinhamentos automáticos quanto de posturas não pragmáticas. Para isso, a orientação da Política Externa conduzia à formação alinhamentos variáveis de acordo com o tema em pauta e à adesão aos regimes internacionais sobre temas que estavam na ordem do dia.

Ainda que atuasse de forma crítica, a opção brasileira guiou-se pela redução de conflitos nas relações com outros países. As eventuais crises deveriam ser negociadas quando fosse possível. Quando não, deveriam ser solucionadas no seio das instituições multilaterais competentes, garantindo sua legitimação perante a comunidade internacional e fortalecendo tais instituições.

A institucionalização seria o caminho para submeter os países como um todo às regras, impedindo ações unilaterais por parte das maiores potências. Ela seria obtida através da aliança com outros países com os quais o Brasil dividisse interesses – daí a importância da flexibilidade das alianças – e que também seriam favorecidos pela diminuição da assimetria nas relações internacionais. Neste sentido, a adesão brasileira aos regimes internacionais criaria a oportunidade de transformação da realidade internacional através daquilo que foi chamado pelo ministro Lampreia de “convergência crítica”: por um lado, o país acompanhava as tendências mundiais em um contexto de globalização, abrindo sua economia, discutindo novos temas e aderindo aos regimes, ou seja, seguindo o que os analistas das relações internacionais denominam *mainstream*; por outro, a diplomacia brasileira assumia o papel de ativista, denunciando e combatendo, até onde lhe era possível, distorções e incoerências em relação ao direito internacional (LAMPREIA, 1999; 2001: 2-3).

Assim, o paradigma que teve sua implementação iniciada com Collor almejava a conquista de autonomia para que o Brasil fosse capaz de dirigir suas escolhas internacionais. Entretanto, esta autonomia estava norteada pela ideia de integração, que se concretizava nas opções pelo *universalismo* e pelo *multilateralismo*. O primeiro já constava na história das relações exteriores brasileiras, mas ganhou novo fôlego ao incluir o conceito de *global trader*. A adição deste conceito explicitou que o Brasil assumia interesses globais, a serem materializados por meio de agenda e parceiros múltiplos e não excludentes. Bernal-Meza (2002:40) acredita que a síntese da Política Externa designada pelo conceito de *universalismo seletivo* são as aproximações específicas que permitem alcançar metas comuns com potências regionais semelhantes. A presença em foros multilaterais, por sua vez, era tida como o meio de ação cabível aos Estados desprovidos de poder (CERVO; BUENO, 2002:463).

Um elemento discursivo chave para as propostas do paradigma da autonomia pela integração insistia na coincidência entre os “valores que o Brasil cultivava internamente como parte de sua identidade nacional” e os “valores prevaletentes no plano internacional” (CARDOSO, 2001:6). Estes valores seriam os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. Tal proximidade, de acordo com o próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, seria determinante para que o país tivesse uma grande contribuição a dar para a organização da ordem mundial através de sua “participação transformadora”.<sup>3</sup>

3 Expressão utilizada por Lampreia (1998).

Partindo-se do pressuposto de que a humanidade compartilha de valores universais, a democracia no meio internacional utilizaria a coerção moral e não a força para garantir que todos os atores se submetessem a um conjunto comum de regras. É claro que esta seria uma construção gradual, realizada através de esforços de longo prazo para a implantação de uma *governança progressista* na esfera internacional (CARDOSO, 2001:10) para corrigir o atual *déficit de governança* (CARDOSO, 2001:8).

No interior da estratégia da autonomia pela integração, o peso de uma aproximação regional foi de suma importância, conquanto se considerasse que seu desenrolar deveria ser cauteloso. O fortalecimento das relações regionais não se opôs à noção do Brasil como um *global player* e sim a complementou, uma vez que ambas seguiram os moldes das políticas econômicas neoliberais, que nos anos noventa guiaram os governos do Brasil e da Argentina. No mosaico da Política Externa brasileira, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) encaixar-se-ia como uma plataforma de inserção competitiva no plano mundial que, para não se contradizer com a própria finalidade de sua criação, não deveria ser excludente e por esse motivo, encontrou resistência à institucionalização por parte do Brasil. Ainda que o país o tenha tratado com atenção prioritária, não houve interesse em arcar com os custos da consolidação institucional do Mercosul, inclusive no que se refere à Defesa.

A ideia de uma integração mais ampla, que teria como base toda a América do Sul, revigorou-se no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso perseguindo metas semelhantes ao Mercosul, conquanto sua operacionalização tenha sido bem menor e a resistência à institucionalização da parte brasileira tenha sido maior ainda. A aproximação sul-americana surgiu como uma opção frente às crises no seio do Mercosul e gerou como principais atividades a I Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano de 2000, promovida pelo próprio presidente da República brasileiro, e a II Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002.

Seja através do Mercosul, seja pela proximidade sul-americana, os dois mandatos de Cardoso prestaram-se à consolidação da região – tanto do Cone Sul, num primeiro momento, quanto da América do Sul – como uma referência constante na Política Externa.

Coerentemente com as diretrizes do paradigma escolhido para a condução dos assuntos externos do país, também na esfera da segurança internacional o perfil brasileiro esteve relacionado à adesão do *mainstream* internacional. O mesmo trato multilateralista das questões econômico-comerciais foi dado aos assuntos de segurança (OLIVEIRA; ONUKI, 2003:110-111), reforçando o caráter pacifista e

antiintervencionista e a adesão aos acordos internacionais de desarmamento.

A tônica do discurso brasileiro centrou-se na ausência de conflitos na América do Sul e enxergou na presença da superpotência em seu continente um limitador da projeção de poder do Brasil. Assim, restaria ao país promover a paz na região sul-americana, que o Brasil procurou demarcar como área de influência. O uso da força foi desqualificado como meio de ação da Política Externa, que preferiu utilizar-se do diálogo.

No sentido de aumentar a credibilidade de um país em busca de reconhecimento internacional, a adesão aos principais acordos internacionais de desarmamento, segundo Lampreia, funcionaria como um “resgate de ‘hipotecas’ diplomáticas” (LAMPREIA, 1998:16). A ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em especial, serve como exemplo ilustrativo da conduta brasileira. O Brasil havia assinado o tratado em 1968, mas relutava em ratificá-lo por encará-lo como um mecanismo de congelamento do poder nuclear nas mãos das grandes potências. Sem renunciar a esta acusação, o país ratificou TNP em 1998, assumindo o discurso de que a proibição de desenvolvimento de armas nucleares já havia sido instituída por meio da Constituição brasileira (BRASIL, 1997b; CARDOSO, 2001:7).

Foram os seguintes os principais acordos e regimes relevantes em matéria de segurança internacional assinados durante a vigência do governo Cardoso: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR) (27 de outubro de 1995); Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Uso de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Danosas ou ter Efeitos Indiscriminados (outubro de 1995); adesão ao Grupo de Supridores Nucleares (NSG) (abril de 1996); adesão à Organização para a Proibição das Armas Químicas (Opaq) (abril de 1997); Tratado para Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT) (24 de julho de 1998).

Não se pode deixar de mencionar, ainda, a candidatura do Brasil a uma cadeira no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Como um interlocutor importante para a redefinição da ordem mundial, o país seria, naturalmente, um candidato a ocupar um lugar de destaque junto à ONU no caso de uma eventual reforma do Conselho de Segurança. Enfatizou-se que, se ocorresse uma reforma, os países em desenvolvimento não poderiam ser deixados de fora ou, como preferia dizer o ministro Lampreia, discriminados (BRASIL, 1997c). Como a estrutura do Conselho não foi modificada, a campanha brasileira não rendeu muitos frutos além estremecer mais uma vez as relações com a Argentina.

Figuraram também na agenda das relações exteriores brasileiras temas como o avanço do terrorismo, o meio ambiente, o comércio internacional e a defesa da democracia e da autodeterminação. A manutenção das democracias na América do Sul se destacou na agenda brasileira, especialmente no caso do Paraguai, em que episódios de crises institucionais nos anos de 1996, 1999 e 2001 ensejaram inserção de uma cláusula democrática no Mercosul. (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003:46). Santiso (2002:415) relata que o Brasil assumiu um papel de liderança na ocasião da inclusão da referida cláusula democrática.

Privilegiou-se ainda a relação com Estados considerados estratégicos como a China, a Índia, a Rússia, Portugal, Cuba, México, Japão e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) com a finalidade de, em alguns casos, ampliar o leque de alianças pontuais em foros multilaterais e, em outros, intensificar o intercâmbio comercial e o diálogo político, sem que houvesse, no entanto, ações mais significativas no âmbito da Defesa.

## 2. A POLÍTICA DE DEFESA: METAS E CONTRA-SENSOS

Ao assumir a presidência da República em 1995, Fernando Henrique Cardoso logrou promover uma revisão abrangente dos órgãos administrativos do país. O diagnóstico produzido pelo governo Cardoso é de que as estruturas administrativas no Brasil estavam envelhecidas em relação ao mundo atual e, por essa razão, deveriam ser reformadas, oferecendo mais transparência e eficiência (BRASIL, 1995a). Também a administração da Defesa Nacional foi revista e reformulada, iniciando debates que dez anos depois ainda permanecem em aberto.

Por ser uma política pública, a Política de Defesa, em uma sociedade democrática, é alvo de debates no interior da sociedade e do próprio governo. Sendo assim, nas democracias maduras, o peso da sociedade no processo de concepção e implantação desta política não pode ser descartado. Enquanto o Executivo ocupa-se da fiscalização do processo de decisão, a sociedade civil organizada exige condutas transparentes e debate o tema em questão. Contudo, os canais de diálogo podem ser interrompidos ou quando o governo não disponibiliza informações relevantes ou quando esta sociedade não manifesta interesse pela Defesa Nacional, como é o caso do Brasil. Conseqüentemente, os representantes desta mesma sociedade junto ao governo do país terminam por negligenciar o assunto. Uma das implicações deste fato é que a seleção das diretrizes que orientam a conduta da Política de Defesa nacional acaba restrita os militares e ao pequeno número de civis com conhecimento nesta área.

No Brasil, o primeiro documento oficial com a finalidade de trazer a conhecimento público as diretrizes de ação e os objetivos da Política

de Defesa foi publicado apenas em 1996. A análise do processo que culminou em sua aprovação pelo presidente Cardoso será de grande valia para o cumprimento dos objetivos do presente trabalho.

Quando Cardoso assumiu o controle do país, considerou-se que o grande número de ministérios responsáveis pela administração da Defesa Nacional – Ministério da Aeronáutica, Ministério da Marinha, Ministério do Exército, Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa) e Gabinete Militar da Presidência – dificultava o monitoramento pelos civis das questões de Defesa e constituía um entrave à sua administração. A solução encontrada pelo governo foi a fusão dos Ministérios da Aeronáutica, Marinha, Exército e Estado-Maior das Forças Armadas em um único órgão público: o Ministério da Defesa.

Ciente da oposição militar à ideia, Cardoso informou os ministros militares sobre suas intenções desde antes destes assumirem seus cargos (OLIVEIRA apud ALSINA Jr., 2003:10). Ainda que a orientação de Cardoso tenha sido de que a mudança deveria ocorrer de forma gradual para não criar contendas com as Forças Armadas, não se pode dizer que a adesão dos militares ao projeto tenha sido ampla. Contribuiu para uma adesão mais abrangente o resultado de estudos desenvolvidos pelo Emfa: em uma pesquisa com 179 países, 23 não tinham um ministério da Defesa e, entre as nações mais importantes, o órgão inexistia apenas no México, no Brasil e no Japão (ALSINA Jr., 2003:11). Alsina Júnior (2003: 11) ressalta a exclusividade conferida aos militares no processo de recolhimento de dados para os trabalhos de base da modelagem institucional do futuro ministério. O comportamento inercial em relação à preparação da nova estrutura leva este pesquisador a aderir à hipótese de que havia uma espécie de resistência passiva por parte das três armas, confirmada pelo episódio no qual um conselho militar encarregado de chegar a uma posição comum sobre o assunto apresentou um documento afirmando que a criação do Ministério da Defesa não seria apropriada (ALSINA Jr., 2003: 12).

O cenário de negociações evoluiu mediante a criação da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) no seio do Conselho de Governo, reunindo os Ministérios das Relações Exteriores, Justiça, Marinha, Aeronáutica, Emfa, Casa Civil, Casa Militar e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), no dia 06 de maio de 1996. Sua criação foi determinada pelo chefe do governo após um episódio de turbulência entre a Marinha e a Aeronáutica decorrente da falta de unidade de seus projetos. Tentando instituir uma referência comum para o planejamento e a ação militar e eliminar as divergências interforças, Cardoso ordenou à Creden que se elaborasse um documento público sobre a Política de Defesa, em setembro de 1996 (ALSINA Jr., 2003:12-14).

Durante os trabalhos da Comissão, o diplomata Ronaldo Sardenberg, então Secretário de Assuntos Estratégicos e peça chave no desenvolvimento da Política de Defesa Nacional (PDN), lançou a sugestão de que as Forças Armadas deveriam apoiar a diplomacia brasileira e produzir com estas análises do quadro estratégico internacional. Outra inovação foi a introdução do conceito de “defesa sustentável” como aquela que adequava o aparato militar do país aos recursos disponíveis (ALSINA Jr., 2003:15). Nota-se a proeminente posição deste membro da corporação diplomática brasileira na definição da Política de Defesa e de conceitos que seriam repetidos durante todo o governo Cardoso.

Todavia, a participação de civis não foi capaz de imprimir inovações relevantes entre as concepções apresentadas na PDN. Ambas, a rapidez da elaboração do documento – dois meses – e a persistência da postura resistente das Forças Armadas, contribuíram para que o resultado final estivesse impregnado das tradicionais convicções militares e diplomáticas, forjando um consenso bastante superficial. Superficial porque as visões destes grupos quanto à interface entre a Política Externa e a Política de Defesa eram conflitantes. Do lado dos diplomatas, que respaldaram a SAE, prevaleceu a tendência grotiana, coerentemente com a proposta presidencial para a Política Externa. Logo, sua influência foi determinante para que a tônica do documento recaísse sobre a cooperação, a democracia, a paz e a integração regional, como exemplifica a insistente menção do documento à promoção das relações sul-americanas, reafirmando as linhas escolhidas para a condução dos assuntos externos (ALSINA Jr., 2003:18). Para a diplomacia, não se tratava de substituir a lógica de inserção internacional pacífica, que optava pelo diálogo e pela cooperação, por outra na qual a Defesa Nacional teria papel relevante, e sim de adequar o país às tendências do pós-Guerra Fria e reiterar posições. Entre os militares, a falta de diretrizes sólidas que guiassem sua conduta resultou em interpretações divergentes sobre as incipientes orientações existentes, de forma que cada uma das Forças possuía sua própria noção de como a Política Externa e a Política de Defesa deveriam se articular. Contudo, uma tendência comum aos três ministérios militares era a certeza de que o poder militar é uma variável imprescindível na equação do poder nacional frente às relações exteriores, ao contrário da ótica diplomática que exclui a força como opção nas manobras estratégicas (ALSINA Jr., 2003:19).

A qualidade do resultado do trabalho conjunto para a produção da PDN é por muitos questionada devido ao fato desta não incluir metas claras e objetivas, subordinando, apenas, a questão da Defesa às diretrizes constitucionais do país. Além disso, o documento é dú-

bio no que toca à competência das Forças Armadas na garantia da segurança interna do país. Conquanto apresente inúmeros problemas, a PDN foi fundamental para a criação do Ministério da Defesa, em 1999. Antes da criação do mesmo, o governo Cardoso reconheceu as falhas ao falar na necessidade de reformular a Política de Defesa após a instituição do novo Ministério.

Após a rápida passagem de Elcio Álvares pelo Ministério da Defesa (1999), no início do ano 2000 a pasta foi assumida pelo ministro Geraldo Magrela da Cruz Quintão, também defensor de reformulações da PDN. Quanto à proximidade da Política Externa e a Política de Defesa, o ministro, depois de reproduzir fielmente o discurso pacifista cunhado pelo Itamaraty, alerta:

[...] a ausência hoje de inimigos não significa que os mesmos não venham a se materializar de forma mais evidente no futuro. E enquanto não se delinear uma ordem mundial menos incerta, a maioria das nações, inclusive as mais armadas, tenderá a manter uma atitude de prudência na reformulação das organizações militares.

[...]

Como vimos, a América do Sul vive um período de adensamento da integração e consolidação da paz. No entanto, cabe prever a existência de uma estrutura militar apta a conter eventuais aventuras de parte de algum regime com ímpeto belicoso que venha surgir. (QUINTÃO, 2000).

Esse discurso, proferido aos alunos do Instituto Rio Branco<sup>4</sup> e situado no âmbito das discussões da reestruturação operacional das Forças Armadas, fornece algumas indicações sobre sua interpretação relativa ao posicionamento da diplomacia frente ao uso da força:

Nas últimas décadas, a sociedade civil brasileira, amortecida por 130 anos sem conflito armado com os países vizinhos, sem contemplar inimigos evidentes e havendo vivenciado 25 anos de regime autoritário, perdeu o contato com o tema da defesa. Nota-se, portanto, *que o componente militar do poder nacional deixou de ser levado em conta pelo planejamento diplomático*, a não ser em questões específicas, como as missões de paz. O monopólio que os militares exerceram por muito tempo sobre temas relacionados à segurança *impediu a formação de uma "cultura de defesa" tanto nas áreas que deveriam ter vínculo direto com o assunto, como a Chancelaria e o Congresso*, quanto nas que poderiam contribuir com novas ideias e abordagens, como as universidades e a imprensa. (QUINTÃO, 2000, grifo nosso).

4 Órgão responsável no Brasil pela formação de diplomatas.

Como no caso das discussões que precederam a publicação da PDN, transparece uma nítida diferença entre a ideia que diplomatas e responsáveis pela formulação da Política de Defesa fazem quanto ao uso da força nas relações internacionais. De forma sutil, porém inquestionável, Quintão, nos trechos supracitados, argumenta a favor da força como um respaldo da Política Externa e descreve, inclusive, situações em que a ameaça externa exigiria o emprego das Forças Armadas.

O paradigma da autonomia pela integração influenciou a condução dos assuntos de defesa nacional em três sentidos principais: em primeiro lugar, deu impulso à aproximação das instituições da defesa brasileira com novos e numerosos parceiros; em segundo lugar, absorveu as intenções de cooperação sul-americana como um contrapeso às posições norte-americanas; finalmente, respaldou, ao menos oficialmente, a adesão a regimes de desarmamento.

A evolução das parcerias no âmbito da Defesa foi considerada um sucesso resultante da implementação do Ministério da Defesa, que racionalizou o diálogo interinstitucional e criou grupos de trabalho com ministérios de países vizinhos, conforme a orientação da Política Externa naquele momento (QUINTÃO, 2000). Os moldes do diálogo seguiram a fórmula de não-institucionalização como autonomia e excluiu-se, portanto, qualquer probabilidade de conformação de uma aliança na região. As conquistas na América do Sul somou-se a aproximação estratégica com Reino Unido, França, Índia, China, Coreia e CPLP (BRASIL, 2002).

Convergentemente com a diplomacia, o Ministério da Defesa foi incisivo na defesa da identidade estratégica da América do Sul. As diferenças na natureza estratégica das três Américas, reiteradas constantemente na fala de representantes brasileiros nos foros de defesa hemisférica, descartariam a possibilidade se conformar um sistema interamericano de Defesa, como sugeriam os Estados Unidos (BRASIL, 2001; 2002).

Os esforços são dirigidos para a diminuição da influência norte-americana, visando maior autonomia da América do Sul – e do Cone Sul em especial. As iniciativas brasileiro-argentina no campo de Defesa e Segurança devem servir de eixo para um projeto maior de integração sul-americana. O argumento utilizado pelo governo brasileiro é de que a América do Sul, devido à sua geografia e política, possui uma identidade estratégica própria, distinta do restante do continente americano:

Acreditamos [...] ser difícil a convergência em tomo de uma concepção única e abrangente de segurança, plenamente aplicável às três massas continentais das Américas e ao Caribe.

A América do Sul, continente no qual se insere geograficamente o Brasil, possui identidade estratégica própria. Distante dos principais eixos de tensão mundial, livre de armas nucleares e com baixos índices de despesas militares, os países sul-americanos conduzem um bem sucedido processo de integração regional, impulsionado pelo Mercosul e pela Comunidade Andina. A circunstância geográfica de uma mesma vizinhança imediata leva-nos a trabalhar em torno de uma agenda comum de temas, oportunidades e preocupações.

A democracia, a integração regional, nossa crescente comunhão de valores contribuem para que a América do Sul também se consolide como uma zona de paz, onde a cooperação e a busca conjunta da estabilidade e da prosperidade levaram à superação definitiva das rivalidades do passado, criando uma teia irreversível de interesses e oportunidades. (CHOHFI, 3 de junho de 2002).

### 2.1. O ENTORNO REGIONAL

O caráter regionalista aberto desenhado pelo Mercosul condizia com a vontade de seus membros de manterem sua independência, tanto na economia, quanto na política. Quando vicissitudes externas surgiram, revelou-se que a garantia da autonomia trazia como ônus a letargia ou a regressão da integração do bloco, visto que a preferência dos países era por ações que lhes beneficiassem, ainda que em detrimento de seus sócios.

A tendência argentina ao alinhamento incondicional com os Estados Unidos rendeu ao país o título de aliado extra-OTAN da grande potência, em meados de 1996<sup>5</sup>, além de suscitar dúvidas em seu vizinho. Em 1999, mediante o pedido formal do país para integrar a OTAN, o Brasil emitiu uma nota oficial

em que manifesta, reconhecendo as prerrogativas da Argentina como país soberano, suas dúvidas sobre o apoio por parte da sociedade argentina à proposta e assinala a unilateralidade da decisão, que, na hipótese pouco provável de ser aceita, “introduziria elementos estranhos no contexto da segurança regional sul-americana” e terão consequências palpáveis para o Brasil que “estarão sendo analisados em todos os seus aspectos de natureza política e militar”. (COELHO, 2000:161).

Igualmente, a permanente prontidão brasileira em defender que fossem criados assentos permanentes no Conselho de Segurança da ONU para países em desenvolvimento e a reiteração de que o Brasil sentir-se-ia prestigiado caso fosse chamado a ocupar uma destas vagas

5 Para informações sobre a posição brasileira sobre esta aliança, ver Brasil (1997c).

(BRASIL, 1997c) não agradaram o governo argentino, que rechaçou a candidatura brasileira. Em contraponto aos atritos supracitados, o diálogo dos países acerca do desarmamento e da não-proliferação foi frutífero. A adesão de Brasil e Argentina aos regimes internacionais ocorreu de forma coordenada, renunciando conjuntamente a suas políticas nucleares autônomas.

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela reformulação dos esquemas de defesa do Brasil e da Argentina. Isso só foi possível graças ao bem-sucedido processo de pacificação de relações durante estas duas décadas. Foram produzidos a “Declaração sobre Política Nuclear Comum Brasileiro-Argentina”<sup>6</sup> e o “Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear”<sup>7</sup>, respectivamente em 1990 e 1991. Este acordo teve um papel proeminente na evolução das relações bilaterais de Brasil e Argentina uma vez que criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), cuja finalidade primordial é administrar e implementar um Sistema Comum de Contabilidade e Controle (SCCC). O estabelecimento do “Acordo entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a Agência Internacional de Energia Atômica para a aplicação de Salvaguardas” abriu as instalações dos dois países a inspeções recíprocas, criando um importante mecanismo de verificação. Em 1997, foi assinada a “Declaração Conjunta por Ocasão do 5º aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)”<sup>8</sup>, seguida da “Declaração Conjunta Concernente à Criação da Agência Argentino-Brasileira de Aplicações da Energia Nuclear (ABAEN)”<sup>9</sup>, em 2001.

No que tange à aproximação das Forças Armadas, a ligação entre os dois países também se tornou mais estreita. No ano de 1996, foi realizado o primeiro exercício conjunto das Forças Armadas destes países, a “Operação Laço Forte”, que teve como palco a província argentina de Corrientes. As atuações em conjunto voltaram a ocorrer em exercícios como o Operativo Camas, Araex, Fraterna e Atlasul (SA-

6 Ver: Declaração sobre Política Nuclear Comum. Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 68. Ministério das Relações Exteriores, BRASIL, 1990: 43.

7 Ver: Inventário de Organizações e Regimes Internacionais de não-proliferação. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, 1999: 61-62.

8 Ver: Atos em vigor assinados com a República Argentina. Site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>.

9 Ver: Atos em vigor assinados com a República Argentina. Site do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>.

RAIVA; TEDESCO, 2002). Foi estabelecido ainda, em 1997, um plano de intercâmbio de oficiais em programas de treinamento e aperfeiçoamento (SOARES, 2003).

Neste contexto, a PDN constituiu uma reafirmação da tendência já em curso. Logo, a novidade na publicação da PDN teve mais relação com a explicitação desta percepção brasileira, na medida em que a PDN descreve a América do Sul como um ambiente no qual se deve aprofundar a cooperação. Nas palavras de Diego Ramiro Guelar, embaixador da Argentina no Brasil de 1996 a 1997:

A conclusão a que se chegou este ano, é de que a “Fase I” da integração no campo da defesa estava concluída: a cooperação entre as Forças é ótima e a confiança entre elas, absoluta. Em uma palavra, não há “hipótese de conflito”. O Presidente Fernando Henrique Cardoso oficializou esta situação ao anunciar a nova “Política de Defesa Nacional” brasileira, em seu discurso do dia 6 de novembro do ano passado. (RAMIRO GUELAR, 1997).

O ápice do governo Fernando Henrique Cardoso nos entendimentos em defesa e segurança com a Argentina foi a assinatura do “Memorando de Entendimento sobre Consulta e Coordenação”, em 22 de abril de 1997, na cidade do Rio de Janeiro. O Memorando instituiu o “Mecanismo Permanente de Consulta e Coordenação em Matéria de Defesa e Segurança”, que teoricamente promoveria reuniões periódicas de autoridades dos Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores dos dois países. Entretanto, até 2003, apenas duas reuniões de Subsecretários e uma de Ministros foram levadas a cabo. O Mecanismo foi reativado em 2002, quando também foi assinado um “Memorando de entendimento entre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa da Câmara dos Deputados do Brasil e as Comissões de Defesa Nacional e Relações Exteriores da Câmara dos Deputados da Argentina”, estimulando a formulação de consensos na área de defesa e segurança. Posteriormente à criação do Memorando, porém, ocorreram algumas reuniões de trabalho para a discussão de posições sobre Segurança Internacional.

O desmonte das bases da rivalidade entre Brasil e Argentina na década de 1980 desconstruiu o maior eixo de divergência na região do Cone Sul e deu margem à integração regional. O principal foco dos esforços do Mercosul no que tange à Segurança refere-se ao tratamento das chamadas *novas ameaças*. Enquanto o tratamento conjunto dos problemas relacionados a aspectos tradicionais de Segurança parece ser deixado em segundo plano, questões como o tráfico de drogas, o terrorismo, a proliferação de armamentos, desigualdade social, meio-ambiente e democracia levam os países a produzir alguns entendimentos.

Neste sentido, os países do bloco aderiram, em julho de 1998, ao “Protocolo de Ushuaia”<sup>10</sup>, um compromisso democrático que condiciona a permanência dos membros à manutenção da ordem democrática interna. Em julho de 1999, o Mercosul produziu também a “Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz”, reiterando o compromisso dos países da região com a não-proliferação de armamentos de destruição em massa e com a paz. Um terceiro documento, que recebeu o nome de “Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíproca para a Segurança Regional do Mercosul”<sup>11</sup>, celebrado em dezembro de 1999, estabelece procedimentos comuns para o enfrentamento a ameaças não-tradicionais à Segurança Internacional, como narcotráfico, crime organizado e crimes ambientais.

Apesar dos discursos do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva (2003–) e do ministro da Defesa José Viegas Filho indicarem a existência de vontade política de que haja uma maior proximidade entre os países da América do Sul em questões de Defesa e Segurança, observa-se a resistência a instituição de acordos bilaterais ou multilaterais com a finalidade de instituir uma estrutura de Defesa comum a curto ou médio prazo:

Acredito ser importante ressaltar que me parece correta a nossa opção, nos últimos quinze anos, por enfatizar, no Mercosul, a dimensão comercial da integração. Na minha avaliação, o desenvolvimento de estruturas mais rígidas de integração político-militar seria uma espécie de “telhado” da construção, correspondendo a uma etapa posterior do processo. No estágio atual, devemos dar continuidade, na área da defesa, à linha do estabelecimento de vínculos específicos. Devemos, por exemplo, manter os nossos exercícios conjuntos. Devemos aprofundar, sempre que possível, a coordenação de posições. Mas não é o momento, ainda, de se cogitar de uma reprodução, no plano político-militar, das estruturas jurídico-diplomáticas com que já contamos no plano comercial. (VIEGAS, 2004).

Em vez do aprofundamento da cooperação em Defesa, o ministro preferiu priorizar o processo de integração das indústrias de armamentos militares no sub-continente, destacando vantagens econômicas:

Ainda no âmbito sul-americano, temos conversado sobre a possibilidade de uma integração cada vez maior das nossas indústrias de defe-

10 Ver: Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2004.

11 Disponível em: <<http://www.cancilleria.gov.ar>>. Acesso em 12 de dezembro de 2003.



sa. E essas conversas têm-se aprofundado significativamente. Sabemos todos que uma integração dessa natureza contribuirá para a elevação dos níveis de confiança mútua que já vigoram na América do Sul. Mais do que isso, sabemos que elas trarão ganhos evidentes do ponto de vista econômico. Atuando de forma coordenada, ganharemos em escala e, portanto, produziremos mais, melhor e a custos mais reduzidos. Agindo concertadamente, contaremos com mercados maiores e mais previsíveis, o que nos beneficiará também como consumidores. (VIEGAS, 2004).

A principal medida adotada no campo da Defesa foi a busca de um diálogo interinstitucional mais denso com alguns países, através do estabelecimento de “Grupos de Trabalho Bilaterais em matéria de Defesa” com a Argentina, a Bolívia, o Chile, o Peru e o Uruguai. Ademais, o ministro da Defesa do Brasil tem se empenhado em organizar reuniões de ministros da Defesa dos países sul-americanos. Tais reuniões, que tiveram início em Brasília, em 2003, e voltaram a acontecer em duas outras ocasiões, têm por finalidade construir consensos mínimos entre os governos locais.

No que tange à execução de manobras conjuntas, realizou-se o “Exercício Cabañas” de adestramento de forças de paz, em 2002. A manobra reuniu forças brasileiras, chilenas, argentinas, peruanas e estadunidenses. Em diversos pronunciamentos, o ministro da Defesa José Viegas Filho comunicou a intenção de aprofundar as medidas de confiança mútua entre as Forças Armadas de países vizinhos, bem como a necessidade de incrementar os exercícios militares conjuntos, visando uma maior articulação militar na região.

As preocupações com a possibilidade de que o conflito civil colombiano se alastrasse para outros países levou a uma atenção maior ao diálogo com aquele país. O Brasil estabeleceu, em julho de 2003, um “Grupo de Trabalho para a Repressão da Criminalidade e do Terrorismo” com a Colômbia. Os dois países formaram ainda uma “Comissão Mista Antidrogas”.

Desta forma, é possível concluir que o Brasil tem preferido promover a confiança mútua e a cooperação esporádica em Defesa a produzir e implementar um plano de cooperação militar efetiva a curto ou médio prazo. De fato, membros da diplomacia e do governo brasileiro reconhecem a importância de se buscar um diálogo maior na América do Sul em assuntos de Defesa e Segurança Internacional e cogitam mesmo a possibilidade de que, no futuro, se crie um organismo de Defesa comum a todos os países do Mercosul, sem que, contudo, sejam assumidos compromissos sólidos de criação do mesmo. A proposta brasileira para os entornos regional e sub-regional limita-se a medidas de promoção de confiança mútua no campo da política

militar e das Forças Armadas, implantadas especialmente com a Argentina e particularmente com os demais países do Mercosul.

## CONCLUSÃO

A orientação da Política Externa brasileira parece ser determinante para as escolhas internacionais do Brasil em matéria de defesa e segurança em grau mais elevado do que a própria Política de Defesa. Isso graças às deficiências apresentadas pela mesma, ainda dissonante do processo democrático.

A opção pela aproximação não institucional com parceiros do Cone Sul e da América do Sul em um segundo momento na esfera da Defesa produz arranjos pontuais e temporários, ainda que proporcione a evolução do relacionamento entre os países.

Quanto ao âmbito hemisférico, os esforços do Brasil voltam-se à garantia da autonomia frente aos Estados Unidos e a impedir as tentativas norte-americanas de caracterizar o continente americano como um espaço estratégico único.

Em esfera global, o Brasil busca aderir a regimes de desarmamento e defende o pacifismo e não-intervencionismo, além de estabelecer os fóruns multilaterais como espaço de refúgio de países em desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALSINA Jr., João Paulo Soares 2003 “A síntese imperfeita: a articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano 46, v. 2:2-35, 2003.
- ARON, Raymond 1985 *Estudios Políticos* (Brasília: UnB).
- \_\_\_\_\_. 2002 *Paz e guerra entre as nações* (Brasília: UnB/IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo).
- BERNAL-MEZA, “Raúl 1999 Políticas exteriores comparadas rumo ao Mercosul” em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, N° 2:40-51.
- \_\_\_\_\_. 2002 “A política exterior do Brasil: 1990-2002” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano 45, N° 1: 36-71.
- BRASIL. Câmara da Reforma do Estado 1995a *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Brasília).
- BRASIL 1995b *Mensagem ao Congresso Nacional 1995* (Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 1996 *Mensagem ao Congresso Nacional 1996* (Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 1997a *Mensagem ao Congresso Nacional 1997*. (Brasília: Secretaria de Comunicação Social).

- \_\_\_\_\_. 1998 *Mensagem ao Congresso Nacional 1998*. (Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 1999 *Mensagem ao Congresso Nacional 1999*(Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 2000 *Mensagem ao Congresso Nacional 2000*(Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 2001 *Mensagem ao Congresso Nacional 2001*(Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. 2002 *Mensagem ao Congresso Nacional 2002*. (Brasília: Secretaria de Comunicação Social).
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores 1997b *Resenha de Política Exterior do Brasil*. (Brasília) N°.80, jan./jun. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em 19 nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores 199c *Resenha de Política Exterior do Brasil*. (Brasília) N°. 81, jul./dez. Disponível em: <<http://www.relnet.com.br>>. Acesso em 19 nov. 2004.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação do Governo 1996b *Política de Defesa Nacional* (Brasília).
- Cardoso, Fernando Henrique 2001 “A política externa do Brasil: início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República” em *Revista Brasileira de Política Internacional*, (Brasília) Ano 44, N°1:5-1.
- \_\_\_\_\_. 1999 *Discurso do presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de apresentação dos Oficiais-Generais recém-promovidos* (Brasília) 08 set.
- \_\_\_\_\_. 2000 *Discurso do presidente de República, Fernando Henrique Cardoso, na cerimônia de posse do ministro de estado da Defesa, Geraldo Magrela da Cruz Quintão*, (Brasília) 24 jan.
- Castro Santos, Maria Helena 2004 “A nova missão das Forças Armadas latino-americanas no mundo pós- Guerra Fria: o caso do Brasil” em *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (São Paulo) v.19, N°54, fev.
- Cavagnari Filho y Lesbat, Geraldo 2000 “Introdução crítica à atual Política de Defesa” em *Carta Internacional* (São Paulo) N° 94/95. Disponível em: <[http://143.107.80.37/nupri/Carta/carta%20Internacional/carta96/carta96\\_glcf.pdf](http://143.107.80.37/nupri/Carta/carta%20Internacional/carta96/carta96_glcf.pdf)>. Acesso em: 12 jun.2004.
- Cervo, Amado Luiz 2003 “A política exterior: de Cardoso a Lula” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano 46, N° 1:5-11.
- \_\_\_\_\_. y Bueno, Clodoaldo 2002 *História da política exterior do Brasil* (Brasília: UnB).
- Chohfi, Osmar Vladimir 2002 *Palavras de sua Excelência o Senhor Embaixador Osmar Vladimir Chohfi: Secretário-Geral das Relações Exteriores Chefe da Delegação do Brasil à XXXII Assembleia Geral da OEA*, Bridgetown, 3 de junho. Disponível em: <<http://www.oas.org>>. Acesso em 13 de janeiro de 2003.
- Coelho, Pedro Mota Pinto 2000 “Observações sobre a visão da Argentina da política internacional de 1945 até hoje” em Guimaraes, Samuel Pinheiro (org.). *Argentina: visões brasileiras* (Brasília: IPRI/ FUNAG).
- Coria, Juan Maria. 1992 “Camillión quiere afianzar la alianza con los EE.UU” em *La Prensa*, (Buenos Aires) 24 fev. Disponível em: <<http://www.ser2000.org.ar>>. Acesso em 12 set. 2004.
- Fonseca, Jr. Gelson 1999 “Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil” em Dupas, Gilberto; Vigevani, Tullo (Orgs.) *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional* (São Paulo: Alfa-Ômega).
- Fujita, Edmundo Sussumu 1998 “Uma Política de Defesa Sustentável para o Brasil” em *Parcerias Estratégicas* (Brasília) v.1, N°.5, set. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br>>. Acesso em 07 out. 2004.
- Lafer, Celso 2001a *Ministro das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, ministra aula no Instituto Rio Branc* (Brasília) 12 abr. Disponível em: <[http://http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra\\_1204\\_1.htm](http://http://www.radiobras.gov.br/integras/01/integra_1204_1.htm)>. Acesso em: 14 set. 2004.
- \_\_\_\_\_. 2001b “ALCA: futuro” *Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Lafer, no Memorial da América Latina* (São Paulo) 04 abr.
- Lampreia, Luiz Felipe 1998 “A política externa do governo FHC: continuidade e renovação” em *Revista Brasileira de Revista Internacional* (Brasília) Ano 42, N°2:5-17.
- \_\_\_\_\_. 1999 *Discurso do Embaixador Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, durante a III Sessão da Conferência Ministerial da OMC*. Seattle (Estados Unidos), 30 nov. Disponível em: <<http://www.radiobras.gov.br>>. Acesso em: 14 nov. 2004.
- LARRONDO, Ricardo 1996 “Son los mejores aliados de toda América Latina” em *La Nación* (Buenos Aires) 12 jul. Disponível em: <<http://www.ser2000.org.ar>>. Acesso em 12 set. 2004.
- Miyamoto, Shiguenoli 2000 “A Política de Defesa Brasileira e a Segurança Regional” em *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) V.22, N° 2, jul./dez.

- \_\_\_\_\_. 2002 “O Mercosul e a segurança regional: uma agenda comum?” em *São Paulo Perspectiva* (São Paulo) v. 16, N° 1:54-62, jan./mar.
- Nye, Joseph 2002 “The new Rome meets the new barbarians” em *The Economist* (Londres) 23 mar.
- Oliveira, Amâncio Jorge de y Onuki, Janina 2000 “ Brasil, Mercosul e a segurança regional” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano 43 N° 2: 108-129.
- Quintão, Geraldo. *Defesa, Diplomacia e o cenário estratégico brasileiro*: Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Geraldo Quintão, aos alunos do Instituto Rio Branco (Brasília) 28 ago.
- Ramiro Guelar, Diego 1997 *Palestra do Embaixador argentino no Instituto Rio Branco, na II Semana Argentina no Instituto Rio Branco* (Brasília) 4-6 jul. Disponível em: <<http://www.embarg.org.br/DisRBgue.html>>. Acesso em: 02 mar. 2004.
- Santiso, Carlos 2002 “Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira# em *Contexto Internacional* (Rio de Janeiro) V.24, nN° 2:397-431, jul./dez.
- Saraiva, Miriam Gomes y Almeida, Fernando Roberto de Freitas 1999 “A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília), Ano 42, N°.2:18-39.
- \_\_\_\_\_ y Tedesco, Laura 2001 “Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria” em *Revista Brasileira de Política Internacional* (Brasília) Ano. 44, N° 2:126-150.
- Serra, José 1998 ALCA “Mercosul e abertura externa brasileira” em *Política Externa* (São Paulo) V.7, N°.1:11-30, jun./ago.
- Soares, Luiz Felipe Macedo de 2003 *O Brasil no cenário regional de Segurança e Defesa*, (Itaipava) 6-7 dez. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2004.
- Vaz, Alcides Costa 2000 “O relançamento do Mercosul” em *Meridiano* 47 (Brasília) N° 1, jul.
- Viegas, José 2004 *Pronunciamento do Ministro de Estado da Defesa, José Viegas Filho, no Instituto Rio Branco* (Brasília) 18 de março. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em 26 de março de 2004.
- Vigevani, Tullo, Et al. 2003 “Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração” em *Tempo Social:Revista de Sociologia da USP* (São Paulo) V.15, N° 2:31-61, nov.

**DOLORES BERMEO LARA\***  
**NATHALIE PABÓN AYALA\*\***

## **LAS RELACIONES DE SEGURIDAD ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR**

### **UNA NUEVA CONSTRUCCION DE CONFIANZA**

#### **LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR: DIAGNÓSTICO**

A diferencia de la situación conflictiva por disputas territoriales o marítimas que se han presentado en la región y que en algunos casos siguen manteniéndose, Colombia y Ecuador resolvieron sus posibles conflictos en 1916, con la firma del Tratado Suarez-Muñoz Vernaza. En 1975, la delimitación de la zona marítima concluyó el proceso de acuerdos limítrofes, abriendo paso al desarrollo de óptimas relaciones entre ambos países.

A su vez, comparten una historia que se remite a la conformación de la Gran Colombia. Esta República existió entre 1821 y 1831 y ostentó los actuales territorios de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Su principal objetivo era crear un gobierno centralizado capaz de coordinar las acciones necesarias para resguardar las fronteras y aglutinar a los distintos pueblos de la América Hispana como garantía de la independencia.

\* Abogada de la Universidad de Guayaquil. Ha realizado un Posgrado en Prevención y Gestión de Crisis Internacionales en el Instituto Universitario de Estudios Internacionales y europeos “Francisco de Vitoria”, Universidad Carlos III.

\*\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Seguridad y Defensa se la misma Universidad. Actualmente está finalizando la maestría en Asuntos Internacionales con énfasis en América Latina de la Universidad Externado de Colombia.

A pesar del interés del libertador Simón Bolívar por consolidar la Gran Colombia, esta se disolvió a principios de 1830 por diferencias políticas que existían entre partidarios del federalismo y el centralismo, el conservadurismo y el liberalismo, así como por las tensiones regionales entre los pueblos que integraron la República. El 13 de mayo de 1830, el Departamento del Sur (Quito) declara su independencia de Colombia conformándose la República del Ecuador. Colombia queda así constituida por la Nueva Granada y Panamá.

Así, entre Colombia y Ecuador han predominado buenas relaciones, enmarcadas por una historia y cultura, por compartir una frontera dinámica por las relaciones sociales y familiares entre sus pobladores, por el óptimo intercambio comercial, y por la integración y cooperación en algunos temas.

Sin embargo, en los últimos diez años diferentes sucesos han perturbado las condiciones de convivencia pacífica de los dos países, siendo el principal factor el desbordamiento en las fronteras del conflicto interno armado colombiano.

El conflicto armado ha desplegado directa o indirectamente su influencia en el territorio ecuatoriano. Entre los principales factores de desestabilización relacionados con el conflicto interno colombiano se encuentran:

#### **EL DESPLAZAMIENTO MASIVO DE PERSONAS**

La situación de violencia generó el desplazamiento forzado de miles de personas<sup>1</sup> que huyen de amenazas y presiones de los actores armados buscando protección en los países vecinos. En el departamento de Putumayo, área limítrofe con Ecuador, el desplazamiento forzado se agravó desde septiembre de 2000, debido tanto al peligro generado por fuertes combates entre las AUC y las FARC como a un paro armado departamental impuesto por este grupo guerrillero durante 79 días. Estos hechos tuvieron como consecuencia un movimiento importante de población colombiana hacia la provincia de Sucumbíos en Ecuador. La frontera ha sido utilizada por la población afectada como corredor para huir y buscar protección temporal, sin ningún control interestatal o seguridad fronteriza<sup>2</sup>.

1 Para la ACNUR, se han desplazado hacia el interior de Colombia alrededor de 2.5 a 3 millones de personas, y en Ecuador existen 250.000 personas con necesidad de protección. De cifras del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, entre el 2000 a 2007, se presentaron 45.231 solicitudes de asilo de ciudadanos colombianos en Ecuador y fueron aceptadas 14.300.

2 Presidencia de Colombia. Desplazamiento forzado, protección y refugio en zonas fronterizas de Colombia, Red de Solidaridad Social, Bogotá – Colombia, febrero de 2001, p. 4.

Por las características socio-económicas de las zonas de asentamiento, el desplazamiento constituye un riesgo para la calidad de vida y seguridad de la población colombiana en Ecuador, frente a débiles respuestas políticas de los dos países, constituyendo no solo un factor de tensión, sino también una preocupante amenaza de crisis humanitaria.

La principal preocupación frente al desplazamiento son los problemas de orden humanitario como acceso a servicios de salud, educación, alimentación y protección, entre otros, situación que se agrava por la falta de coordinación en las políticas de los dos países para el tratamiento de este fenómeno. Adicional a esto relacionado con los flujos migratorios hacia Ecuador, surgen nuevas formas de violencia y criminalidad en las zonas de frontera y en el resto del país, por lo que a partir del 03 de diciembre de 2008 todo ciudadano colombiano, para ingresar al Ecuador en calidad de turista o transeúnte, deberá presentar un documento debidamente legalizado por autoridad competente de Colombia, que demuestre no tener antecedentes penales<sup>3</sup>.

#### **Migración**

Cabe señalar que el tema de la migración no se ha tratado en toda su magnitud, si bien Ecuador en los últimos 8 años ha experimentando presencia de población colombiana por la violencia del conflicto, desde hace algunos años existe un flujo de migrantes por otros factores, como el económico y el familiar.

Así las migraciones hacia Ecuador se relacionan con tres motivos:

- Migración como estrategia de sobrevivencia, definida como una migración internacional de individuos que tendría como objetivo último la reproducción social y biológica de la familia.
- Reproducción de la migración a partir de las redes sociales y familiares, que vinculan al país impulsor con el receptor; y
- La búsqueda de seguridad por las condiciones de violencia en Colombia, que es el mayor factor de incidencia en los últimos años.

#### **ERRADICACIÓN DE COCA POR ASPERSIONES AÉREAS**

Otro factor de evidente tensión está relacionado con las aspersiones aéreas con herbicidas para combatir el cultivo de plantaciones de coca y amapola en zonas de territorio colombiano, que incluyen las que limitan con Ecuador. Esta estrategia está directamente relacionada con la implementación del Plan Colombia.

En 1998, el gobierno de Andrés Pastrana, con la cooperación estadounidense, presentó una política de seguridad materializada en el

3 Decreto Ejecutivo 1471. Presidencia de la República del Ecuador

Plan Colombia, que se concibe como un conjunto de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado. Como resultado, el Plan Colombia nació con una fusión entre el énfasis marcado en la lucha antidroga, y la destinación de recursos –aunque en menor medida– para proyectos no militares.

Respecto a la estrategia antinarcóticos, se planteó como meta la reducción en un 50% del cultivo, el procesamiento y la distribución de la droga. Se trazaron seis objetivos: fortalecer la lucha contra el narcotráfico y dismantelar las organizaciones de traficantes mediante esfuerzos integrales dirigidos por las Fuerzas Armadas<sup>4</sup>; fortalecer el sistema judicial y combatir la corrupción; neutralizar el sistema financiero de los narcotraficantes y decomisar sus recursos para el Estado; neutralizar y combatir a los agentes de la violencia aliados con los narcotraficantes; integrar las iniciativas nacionales a los esfuerzos regionales e internacionales; fortalecer y ampliar los planes de desarrollo alternativo en las áreas afectadas por el narcotráfico.

La implementación del Plan Colombia produjo malestar en la frontera ecuatoriana. La principal argumentación es que las aspersiones aéreas con glifosato y sus coadyuvantes generan impactos nocivos sobre la salud, la producción agrícola y el ambiente. La afectación de la capacidad productiva de las cosechas no sólo repercute en las actividades económicas de las comunidades, sino también en el acceso de la población a una alimentación adecuada. En varias ocasiones se buscó llegar a una salida diplomática a la crisis generada por las aspersiones. Desde el año 2001, Ecuador solicita a Colombia que no realice fumigaciones aéreas en una franja de diez kilómetros a lo largo de la frontera, propuesta rechazada por Colombia.

A fines del 2003, Ecuador y Colombia establecieron una Comisión Científica y Técnica para investigar los efectos de las aspersiones en el Ecuador, pero las delegaciones no pudieron llegar a un acuerdo. En el 2005, por petición ecuatoriana, Colombia aceptó detener la fumigación en la franja solicitada. Sin embargo, un año después, el presidente Uribe decidió reanudar las fumigaciones aéreas, argumentando que habían surgido 10.000 nuevas hectáreas de coca en el lado colombiano de la frontera. En 2007 se estableció una nueva Comisión Científica, la cual se reunió por dos ocasiones sin arribar a acuerdo alguno. Frente a la falta de acuerdo político y diplomático, el 31 de marzo de 2008 Ecuador presentó una demanda contra Colombia ante la Secre-

4 Además de la Policía, se incorpora al Ejército en el combate contra los cultivos ilícitos, justificándolo con el necesario control militar para poder desarrollar la erradicación.

taría de la Corte Internacional de Justicia por los daños causados por las aspersiones aéreas con herbicidas tóxicos en zonas ubicadas en la frontera con Ecuador, cerca de ella y al otro lado de la misma.<sup>5</sup>

#### MILITARIZACIÓN DE LA FRONTERA

La militarización de la frontera constituye otro factor de tensión. Desde la entrada en vigencia del Plan Colombia, han existido numerosas denuncias por parte de Ecuador de que avionetas, que sobrevuelan territorio colombiano para fumigar, traspasan la frontera a zonas ecuatorianas donde no existen plantaciones de coca. También existen denuncias de sobrevuelo militares colombianos disparando y hostigando a grupos armados, lo que ha constituido una amenaza a la seguridad de las poblaciones fronterizas.

El Plan Colombia inició un proceso de reforma, modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas, que tiene continuidad con las Políticas de Seguridad y Consolidación Democráticas del gobierno de Álvaro Uribe, cuya bandera es la derrota por medios militares de los grupos al margen de la ley.<sup>6</sup> Estas dos *Políticas* plantean la consolidación estatal del territorio a partir de tres fases complementarias. En primer lugar, estrategias que logren la recuperación por parte de la Fuerza Pública de aquellos lugares donde su ausencia ha permitido el libre desplazamiento y accionar de las organizaciones terroristas y del narcotráfico. Segundo, mantener el control territorial con unidades de soldados regulares y profesionales. Y en tercer lugar, lograr la consolidación de este control con la participación activa y permanente de las entidades del Gobierno y otras ramas del poder responsables en el logro de la seguridad, incluyendo el sistema judicial y los ministerios de protección social, educación, y transporte entre otros, pues –se plantea– la seguridad democrática es una política integral del Estado que jamás podría recaer exclusivamente en la Fuerza Pública.

Este proceso de modernización militar se profundizó con el Plan Patriota, diseñado como el plan militar de la Política de Seguridad Democrática, que propone un cambio de la estrategia defensiva a una ofensiva por parte de las fuerzas armadas. El Plan Patriota desplegó una fuerza de 14.000 a 15.000 hombres en las selvas y poblados del sur del país, en donde las FARC han tenido una presencia histórica per-

5 Ver: Demanda del Ecuador contra Colombia. Corte Internacional de Justicia de la Haya. Marzo 31 de 2008.

6 Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Defensa y Seguridad Democrática*, 2003 y Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, 2007.

manente. Esta ocupación del territorio y al mismo tiempo concentración y penetración de los sitios más recónditos de las FARC, se llevó a cabo con la utilización de las Fuerzas de Despliegue Rápido (FUDRA) y de las brigadas móviles.<sup>7</sup>

Estos incrementos de la capacidad militar y su fortalecimiento justificados por la confrontación interna, fueron percibidos por los países vecinos como un desbalance militar regional, ya que Colombia supera a sus vecinos en presupuesto militar, en número de efectivos de sus tropas, y en el campo de aviación militar, aunque tiene claras desventajas en lo relativo a tanques.

#### **PRESENCIA DE GRUPOS ARMADOS ILEGALES EN EL ESPACIO COMÚN**

La presencia de los grupos armados ilegales colombianos en la frontera común intimida a las poblaciones fronterizas. Los elementos armados circulan en la frontera con el fin de abastecerse de comida, municiones y para desarrollar actividades ilícitas relacionadas con el narcotráfico y crimen organizado.

En Sucumbíos y San Lorenzo (dos de las zonas más afectadas en Ecuador) se produce el mayor tránsito de los grupos armados sin conocerse con certeza si se trata de guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes u otros grupos delincuenciales. La situación geográfica de la zona de frontera ha permitido que las fuerzas ilegales colombianas utilicen el territorio ecuatoriano para descanso, aprovisionamiento y refugio, montando campamentos móviles para fines delictivos y de violencia.<sup>8</sup>

El riesgo de que grupos y organizaciones dedicadas a actividades ilegales penetren en territorio ecuatoriano, provoquen daños a personas y bienes públicos y privados, realicen acciones contra la estabilidad y seguridad de las zonas fronterizas colombo-ecuatoriana, es un elemento perturbador de las relaciones bilaterales, como lo fue la captura del jefe guerrillero “Simón Trinidad” en enero del 2004, en Quito. Allí surgieron cuestionamientos acerca de la movilidad de las FARC en territorio ecuatoriano, generando a su vez desacuerdos entre las autoridades competentes de uno y otro país por la indefinición de

7 Los fondos fueron destinados para el entrenamiento, las armas, los visores nocturnos y equipo de comunicación para las brigadas móviles, así como también para aviones de combate, de transporte y equipos de evacuación y tratamiento médico. “El Plan Top Secret de Uribe”. El Tiempo, Abril 25 de 2005.

8 Las FARC parecen estar cobrando un impuesto por el paso fronterizo de la cocaína o la pasta de coca, pero también se cree que participan en actividades de narcotráfico en Ecuador sobre todo el Frente 48 en la Región Fronteriza de Tulcán (Carchi) e Ipiales (Nariño). Se afirma que trabajan con grupos delictivos de Sucumbíos que manejan operaciones de contrabando de gasolina. “La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG

las competencias. El caso perturbador más reciente fueron los hechos del 1 de marzo de 2008.

#### **EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

Mención especial merece el papel de Estados Unidos en la relación de los dos países, por cuenta de su injerencia en la política antinarcóticos y las estrategias de seguridad para enfrentar el narcotráfico, los delitos y crímenes conexos. Esta incidencia se manifiesta principalmente en la política exterior colombiana, la cual, con mayor énfasis en el actual gobierno, se concentró en la relación con los Estados Unidos en detrimento de las relaciones con los países de la región.

Las derivaciones de la política exterior colombiana se ven reflejadas en la activa participación de Estados Unidos, no sólo en la ayuda económica, sino en aspectos como aprovisionamiento de personal, entrenamiento, equipo y apoyo de inteligencia y logístico (que comprende transporte, equipo médico, comunicaciones, municiones, combustible) que es proporcionado a las Fuerzas Armadas colombianas.

A esto se suma el énfasis de la lucha contra el terrorismo, enmarcada dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad de 2002 y 2006 de Estados Unidos. La guerra preventiva que nace de esta estrategia es adoptada por el gobierno de Álvaro Uribe para justificar su accionar contra los grupos insurgentes y en los hechos del 1 de marzo.

Estados Unidos brindó apoyo incondicional a Colombia en la crisis diplomática el 1 de marzo de 2008 por el ataque a Ecuador, argumentando que el gobierno tiene el derecho y la obligación de defenderse frente a la amenaza terrorista, sin importar los costos, lo que podría entenderse como la legitimación de ataques preventivos por parte de los dos gobiernos.

En el escenario regional del narcotráfico, la participación de Colombia y Ecuador es heterogénea. Mientras que en Colombia en el 2007 se cultivaron 99.000 hectáreas y alcanzó una producción de 994 toneladas métricas,<sup>9</sup> el Ecuador es utilizado como tránsito de drogas colombianas y peruanas,<sup>10</sup> que proveen a los mercados de Estados Unidos y Europa. En las zonas de fronteras de Carchi y Esmeraldas (en Ecuador), el contrabando de gasolina blanca utilizada como precursor químico en el procesamiento de la cocaína hacia Colombia, ha ido en aumento.

Una de las estrategias de la política antinarcóticos de Estados Unidos para frenar la oferta derivada de los países andinos, es la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) pu-

9 Datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito,

10 “La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG.

blicada el 31 de octubre de 2002, en reemplazo a la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), promulgada el 4 de diciembre de 1991.

### **LAS MEDIDAS ECUATORIANAS FRENTE AL CONFLICTO**

#### **INTERNO ARMADO COLOMBIANO**

Como respuesta a los problemas en la zona de frontera, Ecuador ha diseñado estrategias para intentar resolverlos, principalmente el *Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX 2006 – 2020)*, *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*, *Plan Ecuador (2007)*, y la *Política de Defensa Nacional (2006)*:

- El Plan Nacional de Desarrollo toma como base los conceptos y lineamientos establecidos en el PLANEX y plantea una planificación de política externa, entregando responsabilidades a los actores institucionales para el desarrollo de las estrategias. En la política Uno del Plan “Fortalecer la soberanía, la integridad territorial y el ejercicio de los derechos soberanos” se trazan estrategias de contención del conflicto interno. Algunos de los lineamientos estratégicos de política exterior son: la no autorización de presencia de miembros de fuerzas armadas extranjeras en territorio ecuatoriano; apoyar iniciativas de solución pacífica del conflicto colombiano y oposición a todo intento de regionalizar una supuesta solución militar; buscar soluciones oportunas a eventuales incidentes fronterizos a través del diálogo y de los mecanismos existentes.
- El *Plan Ecuador* es considerado una alternativa de paz y desarrollo a los efectos negativos del conflicto armado que vive Colombia. Está orientado a fortalecer el desarrollo social económico de las provincias que involucran la franja norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana<sup>11</sup>), incrementar la presencia y coordinación de las instituciones del Estado, y robustecer la capacidad de gestión de los gobiernos y organizaciones sociales locales. Su objetivo es responder a los problemas derivados del desplazamiento de grupos humanos por el conflicto interno de Colombia, fortalecer la ayuda humanitaria, minimizar el impacto ambiental de las actividades productivas y reducir el involucramiento de la población en actividades ilegales.
- La *Política de Defensa Nacional* tiene como estrategia mantener una actitud defensiva y como recurso de última instancia el empleo de la fuerza militar. Con relación al conflicto interno colombiano, se

<sup>11</sup> La población de las cinco provincias involucradas es de 1.097.697 habitantes, el 44% reside en zona urbana, el 56% en zona rural y el 60% vive con menos de dos dólares al día. Ministerio Coordinador de Seguridad Interna y Externa.

basa en la no participación en operaciones militares coordinadas, conjuntas ni combinadas con las fuerzas militares de Colombia; neutralizar toda operación de actores armados en territorio ecuatoriano; y adoptar acciones militares de vigilancia, protección, detección e intervención dentro del Plan de Protección de Fronteras en cooperación interinstitucional, con la finalidad de garantizar el desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza ( ZIF ).

#### **PERCEPCIONES DIVERGENTES**

En el campo político, académico y social, un factor predominante en la relación binacional han sido las percepciones divergentes, que obstaculizaron una agenda adecuada de cooperación entre los dos países. Estas percepciones surgen de la preocupación en los Estados respecto a lo que el otro debería hacer como respuesta a los factores de tensión que emergen del conflicto interno de Colombia. Las principales preocupaciones son:

Para Colombia:

- Que Ecuador no considere como principal amenaza a su seguridad el terrorismo y el narcotráfico.
- La negación de Ecuador de que sus fuerzas militares no operen conjunta y combinadamente contra elementos armados ilegales de Colombia.
- Que Ecuador no reconozca los grupos irregulares colombianos como terroristas

Para Ecuador:

- El escaso control y resguardo de la frontera colombiana, siendo una de las causas del contagio del conflicto y diseminación de la violencia en la zona de frontera, así como actos delincuenciales vinculados al tráfico de armas y estupefacientes.
- Efectos nocivos en la población, fauna y flora por las aspersiones aéreas realizadas por Colombia.
- La no observación de la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policías Fronterizas de Ecuador y Colombia por las fuerzas regulares militares colombianas.

#### **LAS RELACIONES COMERCIALES**

Las relaciones comerciales entre Colombia y Ecuador son dinámicas, y no fueron afectadas por la tensión de los últimos años. Desde 1969, con

la creación del Pacto Andino, la consolidación de la relación comercial se intensificó, siendo Ecuador el tercer país de exportación para Colombia y el octavo en importaciones. El Ecuador importa de Colombia principalmente vehículos armados y en partes o CKD's, torta de soya, insumos para la agricultura, textiles, maíz amarillo, entre otros productos; en tanto que Colombia importa conservas de pescado, pescado en filete, maíz amarillo, vehículos, alcohol etílico, productos de confitería, y otros artículos. Aunque la balanza comercial bilateral para el Ecuador ha sido deficitaria en los últimos once años, Colombia y Ecuador son considerados como socios comerciales en el marco del intercambio andino y regional.

A pesar del rompimiento de relaciones diplomáticas en marzo de 2008, el intercambio comercial entre los dos países no se vio afectado. Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE<sup>12</sup> de Colombia, las importaciones de Ecuador registraron de enero a julio de 2008, 477 millones de dólares CIF, teniendo como principal producto de importación vehículos y sus partes, y las exportaciones hacia Ecuador en el mismo período, fueron de 850 millones de dólares FOB, los principales productos exportados fueron los productos químicos, las materias plásticas y alimentos, bebidas y tabaco.

#### LOS ACUERDOS BILATERALES Y MULTILATERALES

Colombia y Ecuador comparten el interés en fortalecer la integración bilateral y participan en diversos acuerdos regionales de integración, siendo el más importante el *Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena de Indias –constitución de Pacto Andino – (1969)*, donde se insta a los Países Andinos a integrar las áreas fronterizas a sus economías nacionales, destacando su importancia en el proceso de integración regional. La Comunidad Andina de Naciones, a través de las Decisiones 501 y 502 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, instrumentó los mecanismos tendientes a fortalecer el desarrollo y convivencia pacífica en las zonas de frontera, a través de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF)<sup>13</sup> y los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)<sup>14</sup>.

12 Boletín de Prensa de DANE, 17 de septiembre de 2008.

13 Se entiende como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la Comunidad Andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. Art. 1 de la Decisión 501/ CAN– 2001.

14 Comprenden un conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de

- *Zona de Integración Fronteriza (ZIF)*: establecida por el *Convenio entre Ecuador y Colombia sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronave*. La ZIF fue redefinida geográficamente en noviembre de 2002, mediante el Canje de Notas entre las Cancillerías, con la conveniencia de focalizar las acciones gubernamentales en beneficio de las comunidades asentadas en frontera. Como resultado de esta medida se establecieron para la ZIF las áreas estratégicas de desarrollo: Andina, Amazónica y del Pacífico. La ZIF comprende: En Colombia, la totalidad de los municipios del departamento del Putumayo y 26 municipios del Departamento de Nariño. En Ecuador, 20 cantones de las Provincias fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, distribuidas en su conjunto en tres Áreas de Desarrollo Estratégico: Pacífica, Andina y Amazónica<sup>15</sup>.
- *Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF)*: Su objetivo es lograr la prestación de un servicio ágil y coordinado por parte de las autoridades que intervienen en frontera, mediante la aplicación de un sistema yuxtapuesto donde el país que controla una operación de ingreso o egreso, transmite de manera electrónica la documentación correspondiente al otro país. Este, a su vez, avala el procedimiento sin tener que incurrir en requisas y trámites diferentes al diligenciamiento de los formatos de rigor.

frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario. El CEBAF podrá estar ubicado a la salida o ingreso por carretera del territorio de un País Miembro hacia otro País Miembro o hacia un tercero, si así lo convienen las partes involucrada. Art. 2 Decisión 502 / CAN – 2001.

15 En diciembre de 2005, los cancilleres de ambos países acordaron llevar a cabo un Plan Binacional de Desarrollo para la ZIF, e impartieron instrucciones para conciliar la propuesta correspondiente, definiendo como áreas de intervención del Plan las de salud, educación, infraestructura, asuntos ambientales, fortalecimiento institucional, y desarrollo productivo y comercial. La XV Reunión de la Comisión (realizada el 24 de abril de 2006), acordó la ampliación de la ZIF, contemplando en Colombia los municipios del Departamento de Nariño no mencionados en las Notas Reversales de 2002, y en Ecuador la Provincia de Imbabura. Para el encuentro de Cancilleres celebrado en Ecuador el 28 de mayo de 2007, las Cancillerías prepararon los textos finales del Acuerdo Binacional para el Desarrollo de la ZIF y de las notas reversales ampliando el área geográfica, lo cual quedó postergado por decisión de Ecuador. En la reunión de Vicecancilleres, celebrada en Bogotá, el 18 de enero de 2008, se acordó suscribir el Acuerdo bilateral para el desarrollo de la ZIF el 18 de abril de 2008, y celebrar la XVI Reunión de la CVICE durante los días 20 y 21 de mayo de 2008, iniciativas que no se han podido llevar a cabo por el rompimiento de las relaciones, lo que es lamentable debido a que con la firma del Acuerdo bilateral se habría consolidado la relación binacional y continuado con los proyectos de desarrollo en la Zona de Integración Fronteriza.



Estos Centros aún están en proyecto, ya que se requiere adecuar las infraestructuras donde actualmente funcionan los CENAF de cada país en Rumichaca, y dotarlas de las instalaciones y equipos necesarios. En su reemplazo se encuentran los Centros Nacionales de Atención Fronteriza (CENAF) de cada país ubicados en San Miguel, Putumayo (Colombia) y en el puente del río San Miguel, Sucumbíos y puente Rumichaca en Carchi (Ecuador).

- *Comisión de Vecindad e Integración Colombiana – Ecuatoriana (CVICE)*<sup>16</sup>: Se encarga de impulsar las acciones que promuevan la cooperación y el desarrollo binacional, privilegiando las acciones en el área fronteriza. Es un mecanismo bilateral de carácter político y representativo<sup>17</sup>. A la fecha se ha reunido la Plenaria de la Comisión en quince oportunidades, en una última ocasión en la ciudad de Quito, los días 24 y 25 de abril de 2006. Desde el 2007, Colombia ha propuesto en cuatro ocasiones celebrar la XVI Reunión de la CVICE pero por los constantes inconvenientes en la relación fronteriza no se ha podido reactivar el mecanismo.
- *La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON)*: Creada para evaluar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos militares y policiales de seguridad fronteriza, suscritos por Colombia y Ecuador a fin de evitar incidentes que afecten la seguridad y estabilidad de las naciones<sup>18</sup>. Como principal instrumento de Medida de Confianza, la COMBIFRON creó la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de las Repúblicas del Ecuador y Colombia en 2006. Dicho documento consta de: Procedimientos de Seguridad para las Unidades Fronterizas de los Ejércitos de Colombia y del Ecuador; Procedimientos para identificar las naves y/o embarcaciones militares y policiales de Colombia y del Ecuador; Procedimientos para identificar las aeronaves militares y de policía desde el centro de comando y control de la fuerza aérea colombiana y el centro de defensa aérea del Ecuador; Procedimientos para las policías de Colombia y del Ecuador y Procedimientos para las comunicaciones y sistemas. A pesar del rompimiento de relaciones, la Cartilla de Seguridad es el único instrumento de confianza que se encuentra activo.

16 Declaración Presidencial Conjunta de 20 de junio de 1989.

17 La estructura de la Comisión fue establecida mediante el “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Colombia por el cual se reestructura la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana”, suscrito en la ciudad de Quito, Ecuador, el 28 de noviembre de 2002, por los Cancilleres.

18 Existe un Reglamento de la COMBIFRON, pero tiene el carácter de reservado por lo que no es de acceso al público.

En el marco de las relaciones binacionales se han realizado reuniones importantes a nivel ministerial. Como la reunión de Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador en Bogotá, el 12 de enero de 2006, en la que se acordó, entre otros:

Que las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe. Disponer que en las Fuerzas de cada país se observe el estricto cumplimiento del Instructivo de Procedimientos y la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas;<sup>19</sup> que contribuirán a evitar incidentes que afecten las relaciones bilaterales entre ambos países. Que las Fuerzas Armadas de ambos países se comprometen a apoyar el proceso de integración y el plan binacional de desarrollo fronterizo que deberá establecerse para la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) a través del fortalecimiento de la seguridad en sus respectivos territorios. Elaborar un proyecto de reglamento de la COMBIFRON, a fin de garantizar que la COMBIFRON sea un instrumento de medida de fomento y de confianza mutua, de acción inmediata y que, además, deberá abordar el diagnóstico post facto de incidentes fronterizos cuando el caso lo amerite.

#### **LAS RELACIONES BILATERALES DESPUÉS DEL 1° DE MARZO DE 2008**

La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia de 2008, fue motivada por “la incursión de fuerzas militares y efectivos de la policía de Colombia, en territorio del Ecuador en la provincia de Sucumbíos el uno de marzo de 2008, dicha incursión fue parte del operativo en contra de miembros de un grupo irregular de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, que se encontraba clandestinamente acampando en el sector fronterizo ecuatoriano”.<sup>20</sup>

La primera reacción de la diplomacia ecuatoriana fue el envío de una nota de protesta al Gobierno colombiano por la violación del territorio nacional de Ecuador. El Gobierno colombiano señaló que no había violado la soberanía, sino que había actuado de acuerdo con el principio de legítima defensa. Las acciones se agravaron cuando el 3 de marzo de 2008, la Cancillería ecuatoriana entregó a Colombia la ruptura oficial de las relaciones diplomáticas.

Según el Informe de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, el hecho constituyó una violación de

19 Elaborada en el 2005 para las Unidades Militares y de Policía de Colombia y Ecuador que operan en la zona fronteriza.

20 Conclusiones del Informe de la Comisión de la OEA que visitó Ecuador y Colombia, Vigésimo quinta reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. 17 de marzo de 2008.

la soberanía y de la integridad territorial del Ecuador y de principios de derecho internacional. En la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, se rechazó “la violación a la integridad territorial de Ecuador y reafirmaron el principio de que el territorio de un Estado es inviolable y no puede ser objeto de ocupación militar ni de otras medidas de fuerza tomadas por otro Estado, directa o indirectamente, cualquiera fuera el motivo, aún de manera temporal”.<sup>21</sup>

Como parte de las recomendaciones en la Reunión de Cancilleres del 17 de Marzo, se constituyó una misión de la OEA para fomentar mecanismos de diálogo entre los dos países.<sup>22</sup> Y en el marco de la gestión de buenos oficios del Secretario General de la OEA, se realizaron encuentros entre Vicecancilleres y Altos Mandos militares de los dos países.<sup>23</sup> Desde la Primera Reunión de Vicecancilleres de Colombia y Ecuador, el 29 de abril de 2008<sup>24</sup>, se exploró por primera vez la posibilidad de implementar un mecanismo amplio de creación, evaluación y seguimiento de medidas de confianza en materia de Seguridad y Defensa entre ambas partes. En la segunda reunión (el 12 de mayo de 2008) se acordó convocar a una reunión de altos mandos militares de ambos países con el objetivo de considerar la vigencia temporal de la Cartilla de Seguridad de la COMBIFRON y otras medidas de confianza.

En la Reunión de Altos Mandos Militares de Colombia y Ecuador, celebrada el 21 de mayo de 2008, se coincidió en la necesidad de contar con un mecanismo temporal debido a la suspensión de la COMBIFRON, y se acordó la vigencia temporal de la Cartilla de Seguridad. En la Tercera Reunión se continuó analizando un potencial mecanismo amplio de consultas, intercambio de información y acuerdo de medidas de confianza entre ambos países, con participación de

21 “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008.

22 El 17-18 de abril y el 29 de julio, José Miguel Insulza Secretario General de la OEA, se reunió con los Presidentes Rafael Correa y Álvaro Uribe, en cada país.

23 Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores del Ecuador, José Valencia y Colombia, Camilo Reyes. 29 de abril en Panamá, 13 de mayo en Perú, 27 de mayo en Panamá, 6 de junio en Washington.

El 21 de mayo se reunieron en Panamá, el Jefe del Comando Conjunto de Ecuador y el Comandante General de la Fuerzas Armadas de Colombia bajo el auspicio de la OEA, con el fin de poner en vigencia la Cartilla de Seguridad para prevenir incidentes en la zona fronteriza. Fuente: Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.

24 Ver: Informe sobre el cumplimiento de la resolución de la vigésima quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25/RES.1/08 REV. 1

autoridades civiles del más alto nivel y de mandos militares. La base de este nuevo mecanismo sería su naturaleza política, a fin de superar las limitaciones de la COMBIFRON en la evaluación y seguimiento de los compromisos asumidos en materia de cooperación en el área de Seguridad. A su vez, se decidió por la continuación de dos mecanismos adicionales. Uno de ellos fue de cooperación judicial que, entre otros aspectos, permite intercambiar información y capacitación en áreas específicas, así como facilitar contactos mucho más directos entre autoridades judiciales y diversas entidades ambos países.

El Centro Carter, institución que ofició como mediador en la crisis, logró que los presidentes de los dos países aceptaran restablecer las relaciones a nivel de encargados de negocios, pero el proceso de diálogo se frenó tras el anuncio del Canciller Colombiano de ese momento, Fernando Araujo, de postergar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Ecuador;<sup>25</sup> lo que generó que el Presidente ecuatoriano anunciara la postergación indefinida de las relaciones diplomáticas.

La última visita que realizó el Secretario General de la OEA a Colombia y Ecuador, como parte de la misión de buenos oficios, fue el 29 de julio. En esa oportunidad el Secretario mencionó que el ambiente había mejorado para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Sin embargo, los desacuerdos continuaron. El hecho más notorio fue la ausencia del Presidente de Colombia Álvaro Uribe a la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino de la Comunidad Andina de Naciones, celebrada en Ecuador el 14 y 15 de octubre. En su representación asistió el Viceministro de Comercio Exterior Eduardo Muñoz. Las declaraciones presidenciales y de representantes de los gobiernos son otro factor que siguen frenando las iniciativas de diálogo y acercamiento.<sup>26</sup> La Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador,

25 El Canciller colombiano mencionó que se suspendían las relaciones como consecuencia de *declaraciones del Presidente Correa, consideradas agresivas al Gobierno y a Colombia*. Fuente. Boletín de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia de 24 de junio. Parte de las declaraciones del Presidente Correa al diario página 12 de Argentina dicen “*Las bombas eran norteamericanas y, de acuerdo con los informes de nuestras Fuerzas Armadas, no pueden haber sido arrojadas por aviones colombianos. Tres de los heridos, según informes forenses, con mucha probabilidad fueron rematados en vida. El ciudadano ecuatoriano que murió ahí fue por culatazos en el cuello y no por tiros ni bombas*”. Fuente. Diario Página 12 de Argentina.

26 El Ministro de Defensa de Colombia Juan Manuel Santos, acusó al presidente de Ecuador de *no cooperar para solucionar los problemas de seguridad en la frontera común*. Diario El Universo 05 de diciembre. En comunicado del Ministerio de Relaciones Exterior del Ecuador, el Ministerio *concluye que las declaraciones del Ministro Santos, reafirman la falta de seriedad de Colombia en su disposición de mejorar el clima*

en entrevista, manifestó que sería una señal clara de que Colombia desea restablecer relaciones si se cumplen dos elementos fundamentales: 1) *la entrega de los videos de los aviones que efectuaron el bombardeo* y 2) *la información de cómo se realizó el operativo*.<sup>27</sup>

### **REPENSANDO LA CONFIANZA MUTUA: LA EXPERIENCIA ARGENTINO-CHILENA Y EN CONTEXTO REGIONAL DE CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA**

En el estudio de las lecciones aprendidas en materia de medidas de confianza mutua en la región, se encuentra un abanico extenso de acuerdos, convenios y reuniones políticas tales como las llamadas “2+2” (Relaciones Exteriores y Defensa, bilaterales). Sin embargo, un mecanismo institucional con resultados más avanzados es el *Comité Permanente de Seguridad Argentino – Chileno (COMPERSEG)*. Dicho mecanismo sirvió para desactivar una de las hipótesis de conflicto más serias de la región: los históricos diferendos limítrofes entre Argentina y Chile, por los cuales ambos países estuvieron al borde de la guerra en 1978.

#### **EL COMPERSEG**

El COMPERSEG fue creado por los gobiernos de Argentina y Chile en 1995, como un mecanismo bilateral que permitiera profundizar la cooperación entre ambos países en materias de Seguridad para establecer una agenda de trabajo de intereses comunes. La idea central fue reunir periódicamente a altos representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países, para desarrollar “una instancia de diálogo a nivel político de carácter permanente”.<sup>28</sup> Este nivel de la conducción política de la Diplomacia y la Defensa fue acompañado por una representación de las fuerzas armadas, a través de los Estados Mayores Conjuntos. El mecanismo fue establecido el 8 de Noviembre de 1995, con la firma del *Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo*.<sup>29</sup> Dicho Memorándum planteó como objetivo principal del

de confianza entre los dos países. Comunicado No.016 del 07 de diciembre de 2008 [www.mmrree.gov.ec](http://www.mmrree.gov.ec)

27 Declaración a Diario el Universo de Ecuador el 31 de julio de 2008.

28 Gazzoti, Hebe. *Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: La experiencia del Cono Sur*. Centro de estudios Hemisféricos de Defensa. Abril de 2005.

29 *Memorándum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el fortalecimiento de cooperación en materia de interés mutuo*, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1995.

Comité “avanzar en la aplicación de medidas para profundizar la cooperación entre Chile y Argentina en materias de seguridad de interés mutuo, entre otras:

- a. El fortalecimiento de los canales de comunicación en el campo de la Defensa.
- b. Una expedita y oportuna información de las maniobras militares que las partes acuerden sean notificadas previamente, incentivando la participación de observadores.
- c. La promoción de una actividad académica que fortalezca, la cooperación entre ambos países en materia de Seguridad”.<sup>30</sup>

Desde sus inicios, el COMPERSEG se propuso como una instancia tendiente a avanzar en materia de cooperación bilateral en el área de la Seguridad. La realización de reuniones periódicas (generalmente, dos veces al año) procuró generar intercambio de opiniones y experiencias en el área de las medidas de confianza mutua. Ambos países, previo a cada reunión, definen entre sí los temas de la agenda de la reunión. Estos son variados y han incluido desde problemas fronterizos, hasta la realización de ejercicios combinados. En este camino progresivo a lo largo de los años, ambos países reconstruyeron su relación ejerciendo –de alguna manera- una “sintonía fina” para definir los temas de cada momento, acorde a los contextos políticos. Así, el COMPERSEG fue el escenario de un proceso de progresivos acuerdos en el que pueden observarse diálogos previos a reuniones multilaterales, culminando en la creación de la fuerza binacional de paz “Cruz del Sur”, que será utilizada en operaciones de paz.<sup>31</sup>

Desde el COMPERSEG se han promovido diversos instrumentos de fortalecimiento de confianza; entre los más importantes se encuentran:

30 Para proveer este mecanismo de información y debates sobre los temas de agenda prioritarios se designó al momento de su creación contrapartes académicas en cada Estado (FLACSO-Chile y Ser en el 2000-Argentina). Una de las principales actividades es convocar a representantes chilenos y argentinos al debate a partir de seminarios académicos, haciendo más eficaces los canales de comunicación entre las partes.

31 Durante la última cumbre realizada en Buenos Aires en diciembre de 2006, la ministra Nilda Garré y su entonces par Vivianne Blanlot suscribieron el acta fundacional del Batallón Binacional Cruz del Sur. Se trata de una fuerza de paz que actualmente trabaja para estar disponible en las misiones internacionales de Naciones Unidas en 2008. Este batallón binacional cuenta con aproximadamente 300 militares de ambos países. Jaunarena, Horacio, “Diálogo Trasandino” en *Revista DEF* N° 25, Septiembre de 2007, Pág. 64.

- Desarrollo de ejercicios militares conjuntos
- Coordinación en el tema de las minas antipersonales y armas convencionales
- Trabajo conjunto en materia de catástrofes
- Metodología de Estandarización de Gastos de Defensa
- Intercambio académico
- Promoción del Mecanismo Interconsulta

Desde el punto de vista organizativo, a partir de la primera reunión se estableció la celebración de dos reuniones anuales, rotando de sede de forma alternada entre ambos países. Además, el Comité recomendó que, en por lo menos una de ellas, se cuente con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y/o Defensa. Con respecto a éste último punto hay que recalcar que si bien funcionarios de alto rango de ambos organismos asistieron a la mayoría de los encuentros, las autoridades máximas solo lo hicieron en el primero de éstos y luego su presencia fue derivada al mecanismo conocido como 2 + 2 (o también mecanismo de Zapallar por la localidad donde se realizó la primera reunión).

#### **RECOMENDACIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA ENTRE COLOMBIA Y ECUADOR**

Por las particularidades que revisten las variables de la relación colombo-ecuatoriana y los factores de riesgo que inciden y alteran la convivencia pacífica, consideramos que es urgente y necesaria la implementación de un mecanismo de confianza mutua que viabilice acciones que tiendan a dar respuesta a situaciones y problemas comunes.

El primer elemento a tener en cuenta es que para la construcción de la confianza no sólo debe priorizarse el establecimiento de acciones concretas, sino que hay que identificar las percepciones que cada una de las partes tiene de las amenazas y como se posicionan frente a ellas. Es por ello que para el fomento de la confianza y el establecimiento de medidas seas necesario identificar las percepciones subjetivas, y las realidades históricas, sociales, políticas, ideológicas y económicas de ambas partes. Este camino permitirá potenciar las relaciones de cooperación y trabajo conjunto en las áreas donde ambos países puedan tener debilidades y fomentar acercamientos en las áreas donde se presentan convergencias.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Las subjetividades pueden influir en débiles relaciones de confianza, ya que “mientras las medidas de confianza mutua suponen un instrumento objetivo para disminuir las causas de tensión y/o prevenir conflictos, las percepciones de amenaza

De esta manera, el trabajo de construcción de confianza entre Colombia y Ecuador podría desarrollarse en dos niveles:

- El nivel de las percepciones: éste puede ser atendido mediante encuentros académicos nacionales y binacionales, que generen análisis y debate, contando con la participación de actores gubernamentales y de la sociedad, periodistas, empresarios, parlamentarios, universidades, organizaciones no gubernamentales, etc. con el fin de conocer la opinión social sobre las políticas y acciones que emprenden los dos gobiernos que afectan o mejoran la relación binacional.
- El nivel institucional: los gobiernos, partiendo de la identificación de las percepciones del otro, deberían gestionar las medidas necesarias a fin de evitar que las situaciones de riesgo escalen hasta llegar a un conflicto armado, trabajar transparentemente en la construcción de confianza, cumplir con los acuerdos y las solicitudes mínimas para el restablecimiento de las relaciones.

A su vez, las dos Cancillerías delinearon un posible Sistema Bilateral de Cooperación, Evaluación y Seguridad – SIBCES–, como mecanismo binacional, a través del cual se normalizarían las relaciones y se establecerían medidas de confianza, que permitirían hacer coincidir el lenguaje político con el militar. Sin embargo, el trabajo binacional para impulsar este Sistema está frenado en la actualidad<sup>33</sup>.

Como contribución académica hacia la construcción de confianza entre Colombia y Ecuador hemos desarrollado un bosquejo de la estructura de un Mecanismo de Cooperación Integral entre Colombia y Ecuador (MECICE), tomando en consideración las áreas y acciones que convergen en la toma de decisiones políticas y siendo consientes de que para su implementación es requisito primario la voluntad política de los dos Estados.

aluden a una realidad eminentemente subjetiva, lo cual dificulta una acción inmediata sobre ellas. (...) Las intenciones y acciones adjudicadas son materia de una interpretación que no responde, en la mayoría de los casos, a una objetivación de la realidad; sí lo son sus consecuencias”. Donadio, Marcela. “Actualidad y perspectivas de las Medidas de Confianza Mutua en el ambiente regional”. Foro Andino sobre Seguridad Regional “Hacia una Agenda de Confianza”. Quito, Ecuador, 29 y 30 de Mayo de 2008.

<sup>33</sup> No existe un documento público que muestre los delineamientos del SIBCES. Entrevista con representante de Cancillería ecuatoriana. Noviembre 2008.

## PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE MECANISMO DE COOPERACIÓN INTEGRAL COLOMBIA-ECUADOR (MECICE)

### OBJETIVOS

Generar un escenario de confianza permanente entre Colombia y Ecuador que permita, a través de la cooperación, superar las percepciones de adversidad e hipótesis de conflicto entre los dos Estados y estrechar los lazos históricos de relaciones mutuas.

### COMPOSICIÓN

El Mecanismo de Cooperación Integral Colombia – Ecuador (MECICE), estará conformado por:

1. Secretaría Permanente
2. Grupos de Coordinación
3. Observadores Internacionales

La Secretaría Permanente binacional será establecida en cada uno de los Ministerios de Relaciones Exteriores para organizar los Grupos de Coordinación y dar seguimiento a la aplicación de medidas de confianza y aplicación de sus fines.

Se llevará a cabo una reunión ordinaria anual, alternado la sede entre Colombia y Ecuador, a la que asistirán los miembros responsables de las Secretarías y Grupos de Coordinación.

Podrán realizarse reuniones extraordinarias de la Secretaría Permanente o de los Grupos de Coordinación, cuando lo creyeran conveniente.

Los Observadores Internacionales, integrados por representantes de las Organización de Estados Americanos, Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, participaran en la reunión ordinaria con la posibilidad de aportar recomendaciones y sugerencia en la construcción del diálogo de cooperación.

### MISIÓN

Desarrollar una Agenda de Trabajo que coordine las acciones políticas bilaterales tendientes a enfrentar situaciones de interés y problemas comunes.

### ÁMBITOS DE ALCANCE

El MECICE trabajará en cuatro ámbitos de cooperación

- **Social:** La cooperación social tendrá énfasis en el *desarrollo integral de las zonas de frontera compartidas*. Se dará continuidad a

los avances de la Comisión de Vecindad de Integración Colombo – Ecuatoriana ( CVICE ) y a los proyectos de la Zona de Integración Fronteriza ( ZIF ). Se promoverá la cooperación internacional en lo económico y en lo social en términos de infraestructura y programas sociales y culturales.

Responsables:

- Ministerios de Relaciones Exteriores – Unidades relacionadas.
- Gobiernos Seccionales: Gobernadores y Alcaldes de frontera.
- Secretaria Técnica del Plan Ecuador y Agencia Presidencial para la Acción Social de Colombia.

- **Seguridad:** La cooperación radica en el intercambio de información sistemática en todos los aspectos transfronterizos, en la notificación previa de actividades militares, maniobras, despliegue y movimientos de tropas. Se dará cumplimiento a lo establecido en la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas de Ecuador y Colombia.

Responsables:

- Ministerios de Defensa
- Jefe del Comando Conjunto de FFAA Ecuador y Comandante General de las FFMM de Colombia.

- **Judicial:** La cooperación estará dirigida al establecimiento de medidas mutuas, cumpliendo con las normas legales internas y convenios bilaterales e internacionales,<sup>34</sup> a fin de garantizar la eficacia y agilidad de los procedimientos judiciales y el fortalecimiento de los sistemas de investigación judicial en la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y delitos conexos.

Responsables:

- Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho y Fiscalía General de la Nación
- Ecuador: Ministerio de Justicia y Fiscalía de la República

- **Académico:** Los estudios y análisis relacionados con la dinámica binacional, que ofrecen las entidades académicas públicas y privadas, contribuyen en la comprensión de los factores divergentes y convergentes de la relación bilateral, elemento esencial para la toma de decisiones políticas democráticas.

Responsables:

- Serán nombradas entidades académicas de reconocida trayectoria a nivel nacional e internacional.

<sup>34</sup> Como el “Convenio de Cooperación Judicial y Asistencia Mutua en Materia Penal entre la República de Colombia y la República del Ecuador ”de 1996 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional ” de 2003.

### CONSIDERACIONES FINALES

A partir del estudio de las relaciones colombo ecuatorianas se pueden identificar ciertos aspectos que han sido constantes en la dinámica de ambos países, lo que permite a su vez considerar factores de divergencia, convergencia y a la vez elementos potenciales para la construcción de medidas de confianza, teniendo en cuenta la historia compartida y las estrechas relaciones económicas y sociales. Entre estos aspectos se encuentran:

El principal factor de divergencia que se identifica en las relaciones binacionales de Colombia y Ecuador es, entre otros, el manejo político de respuesta al problema de las drogas, teniendo como principal actor externo a Estados Unidos con su estrategia de combatir y detener la producción y oferta de drogas de los países de la región y frenar la cadena del narcotráfico que utiliza a los países denominados “de tránsito”, como es el caso de Ecuador.

A pesar de la diversidad de políticas y planes de seguridad y la considerable cantidad de dinero invertido por Estados Unidos y los Gobiernos de Colombia, Ecuador y del resto de la región, el cultivo, producción y consumo de droga no han reducido. Por el contrario, tienden a aumentar, lo que fortalece las redes de narcotráfico y las relaciones de estos con las fuerzas y grupos irregulares ilegales de Colombia. La principal respuesta ha sido estrategia de la ofensiva militar y la fumigación de las áreas de cultivos, lo que ha incidido en la regionalización del Conflicto Armado.

Uno de los principales factores de distanciamiento de los dos países son las agendas de política externa y de seguridad disímiles. Se perciben las amenazas y la utilización de mecanismos para enfrentarlas de maneras distintas.

Para prevenir que los factores de riesgo afecten las relaciones binacionales, es prioritario que Colombia y Ecuador tengan la voluntad para reevaluar sus políticas y plantear medidas operacionales y estructurales, que asuman como prioridad el desarrollo alternativo en las zonas más vulnerables del escenario conflictivo binacional, teniendo como plataforma de acción la cooperación político-institucional que atienda a intereses y problemas comunes.

La crisis diplomática entre Ecuador y Colombia recordó a la Región que no se ha superado la hipótesis de conflicto y que por ello es necesario una evaluación objetiva al proponer organismos de defensa regional como el Consejo de Defensa Sudamericano.

Los hechos de Angostura evidenciaron la falta de un mecanismo de alerta temprana en la prevención de conflictos en la región.

Todo indica que la posibilidad de una acción compartida sobre los riesgos o amenazas regionales no está en el orden del día, por cuanto

supondría una definición conjunta de las amenazas fundamentales y del tipo de respuesta a las mismas, y esto no parece fácil, por lo menos con los actuales gobiernos. Por ello no es previsible una acción de tipo multilateral y seguirá predominando una mirada unilateral y un enfoque de políticas en ocasiones contrapuestas, con los inevitables incidentes bilaterales, que se espera sean manejados por los especialistas de la diplomacia quienes deberían considerar las propuestas y recomendaciones de analistas, académicos y otros actores relacionados. El debate en espacios académicos contribuyen al planteamiento de estrategias operativas que viabilicen el entendimiento y buen manejo de las relaciones internacionales.

Para finalizar, creemos necesario considerar tres puntos de partida para la generación de medidas de confianza y su posterior implementación y consolidación entre Colombia y Ecuador. Si se tienen en cuenta estos aspectos tanto por los tomadores de decisiones como por la sociedad civil el acercamiento entre las partes será aun más probable. Estos aspectos son:

La voluntad política de los gobiernos para concretar un acercamiento, establecer las relaciones e institucionalizar un mecanismo de confianza efectivo; el reconocimiento de las percepciones de cada país frente a las relaciones binacionales y de las amenazas, y; el involucramiento de la sociedad civil y de actores locales relacionados a partir de una participación activa en los debates y espacios públicos donde manifiesten la importancia de que las tensiones y diferencias sean resueltas por medios pacíficos y de cooperación, rechazando cualquier iniciativa de la utilización de la fuerza.

### BIBLIOGRAFÍA

- Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana 7 de marzo de 2008.
- Boletín de Prensa de DANE, 17 de septiembre de 2008.
- Boletines de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Boletines de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador.
- Briones Sebastián y Álvarez Rodrigo. “¿Construyendo confianzas? Fronteras, FF.AA y Política en América Latina, FLACSO – Chile, junio 2008.
- Caro, Isaac. “Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad. FASOC*. Vol. IX, No. 2, 1994, Flacso-Chile.

Daly Hayes, Margaret. “Cooperación y colaboración en el hemisferio: lecciones aprendidas, en operaciones de paz”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL y SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina, 2008.

Decisión 501/ Comunidad Andina de Naciones, 2001

Decisión 502 / Comunidad Andina de Naciones, 2001

Demanda del Ecuador contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, por los efectos de las aspersiones aéreas en la frontera. Marzo 31 de 2008.

Donadio, Marcela. “Actualidad y perspectivas de las Medidas de Confianza Mutua en el ambiente regional”. Foro Andino sobre Seguridad Regional *Hacia una Agenda de Confianza*. Quito, Ecuador, 29 y 30 de Mayo de 2008.

Gazzoti, Hebe. *Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad: La experiencia del Cono Sur*. Centro de estudios Hemisféricos de Defensa. Abril de 2005.

Informe realizado por la Secretaría Permanente del COMPERSEG y presentado en junio de 2007 con motivo de la XI° Reunión del Mecanismo de Interconsulta.

International Crisis Group, “La Droga en América Latina I: Perdiendo la Lucha” Informe América Latina, marzo 2008. ICG.

Informe sobre el cumplimiento de la resolución de la vigésima quinta reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores RC.25/RES.1/08 REV. 1

Jaunarena, Horacio, “Diálogo Trasandino” en *Revista DEF* N° 25, Septiembre de 2007.

*Memorandum de Entendimiento entre la República de Chile y la República Argentina para el fortalecimiento de cooperación en materia de se interés mutuo*, Santiago de Chile, 8 de noviembre de 1995.

Presidencia de Colombia. Desplazamiento forzado, protección y refugio en zonas fronterizas de Colombia, Red de Solidaridad Social, Bogotá – Colombia, febrero de 2001.

Ramírez Socorro y Montúfar César Editores. “Colombia – Ecuador Cercanos y Distantes”. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2007

*Reglamento del Mecanismo de Interconsulta entre el EMCO de Argentina y el EMDN de Chile*, junio de 2007.

Reunión de Expertos sobre “Limitación de Gastos Militares y la Promoción de Mayor Transparencia en la Adquisición de Armamentos” Organización de los Estados Americanos –

Comisión de Seguridad Hemisférica, en [http://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_06/RG00056T04.doc](http://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_06/RG00056T04.doc) , 7 de diciembre de 2006.

Rojas Aravena, Francisco. “Las Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad. Instrumento para la paz y la estabilidad que requiere un trabajo constante”. *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. RESDAL y SER en el 2000. Buenos Aires, Argentina, 2008.

Tibiletti, Luis, Garcia, Ana Laura. Informe Ser en el 2000. “El proceso de relacionamiento estratégico argentino – chileno desde la creación del COMPERSEG hasta hoy: antecedentes, logros y desafíos”. Septiembre de 2008.

**SAÚL MAURICIO RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ\***

**ALTIBAJOS DE LA HEGEMONÍA MILITAR  
DE ESTADOS UNIDOS EN LA  
CUENCA DEL CARIBE**

**LOS CASOS DE COLOMBIA, MÉXICO  
Y VENEZUELA (1991-2008)**

**A MODO DE INTRODUCCIÓN**

Si bien Estados Unidos se consolidó como la gran potencia regional a partir del fin de la Guerra Fría, y su influencia fue y es considerable en el área mediante la entrega de ayuda y colaboración militar, muchos países de la región han decidido distanciarse de la cercanía y condicionamientos planteados por Washington, primero en la llamada “guerra contra la droga”, como la preocupación más importante tras el fin del comunismo, y posteriormente en la “cruzada” contra el terrorismo luego de los hechos del 11-S. Según algunas perspectivas, esto se debió a dos circunstancias particulares. Primero, en los años noventa se dio preferencia a unas relaciones de tipo económico más que militar, frente a un ambiente internacional con menos amenazas convencio-

\* Historiador. Universidad Nacional de Colombia. Miembro del Grupo “*Relaciones Internacionales y Fuerzas Armadas*” de la Pontificia Universidad Javeriana y Profesor del Departamento de Historia de la misma Universidad. Agradezco los comentarios de los miembros del grupo “*Seguridad en Democracia*”-CLACSO y de los asistentes al *Seminario Internacional Seguridad y Democracia en América Latina: Debates, Tensiones y Perspectivas*, el cual tuvo lugar en Bogotá, el 23 de octubre de 2008. Por supuesto la responsabilidad por los comentarios y conclusiones de este texto son exclusivas del autor. Comentarios y sugerencias pueden ser enviadas a los correos: saulmrodriguez@yaho.com y saul.rodriguez@javeriana.edu.co.



nales (Franco, 2000: 14-17); y en segunda instancia, y tras las acciones en la “guerra contra el terrorismo”, el gobierno estadounidense se ha negado a entregar ayuda militar a los países de América Latina que no hayan firmado una excepción para evitar someter al personal militar estadounidense acantonado en estos países, a los tribunales de la *Corte Penal Internacional* en caso de ser necesario (Weisman, 2006).

Es así como en el contexto de América Latina varios países han preferido distanciarse de los requerimientos de Washington por tales condicionamientos, o reducir la recepción de este apoyo. Entre estos se encuentran Brasil y Argentina, antiguos receptores de ayuda económica y asesoría militar. Esta situación va de la mano con el descenso en los recursos entregados a la región para asuntos militares (Tait, 2008).

En contraste, la cuenca del Caribe presenta los dos extremos respecto a la relación militar con los Estados Unidos. Es decir, se encuentran casos que oscilan entre un apoyo casi total e incondicional a Estados Unidos hasta un rompimiento de lazos militares con este país. En esta línea, hay tres casos que son relevantes de analizar por el tamaño de los países. En primera instancia se encuentra Colombia, país que mantuvo y consolidó la alianza militar con los Estados Unidos en los últimos años debido a la situación de orden interno que vive, a diferencia de la situación presente en países de igual tamaño en la región, tanto es así que se ha empezado a hablar que este país del norte de América del Sur se ha convertido en la punta de lanza de los intereses militares de Estados Unidos en el área (Rodríguez, 2006a: 484-488), circunstancia que ha afectado la percepción de seguridad en la región y creado zozobra en los países vecinos de Colombia, especialmente en Ecuador y Venezuela.

En segundo lugar, sugerimos el caso de México, país que se debate entre una autonomía y al mismo tiempo una dependencia respecto a la política exterior militar de Estados Unidos en la región, especialmente en la lucha contra las drogas, ya que si bien este importante país se mantuvo distante por muchos años de la influencia militar estadounidense, en los años noventa y en los años más recientes se ha hecho muy cercano a Estados Unidos.

Por último, proponemos el caso de Venezuela y la posición de su gobierno, el cual ha manifestado su total desavenencia a seguir los intereses militares de Estados Unidos en la región, no obstante, este caso específico presenta varias ambivalencias entre la posición sustentada por el gobierno de Chávez desde 1998 y la recepción de soporte militar estadounidense en los últimos años para el equipo que fue adquirido en la época dorada de las relaciones entre estos dos países.

Estas circunstancias hacen relevante el estudio de los países de la región del Caribe debido a que por su tamaño e importancia pueden

mostrar la coherencia o incoherencia de la política militar de Estados Unidos hacia la región, su influencia más reciente sobre las Fuerzas Armadas de estos países y la disposición de los gobiernos de la zona del Caribe tras el fin de la Guerra Fría para recibir apoyo militar del país del Norte, porque quiérase o no, el Caribe sigue siendo un lugar de primer interés para los Estados Unidos. En este sentido, observar el peso de su influencia militar nos puede mostrar cuál es su real presencia en la región, en un momento de la historia de la humanidad en que nuevos países están compitiendo con esta potencia por el predominio mundial, más aun en una zona que es rica por sus recursos naturales y mano de obra que puede ser punto de interés para muchos países en el escenario internacional, sobre todo en una posible “guerra por los recursos” (Klare, 2004).

En este sentido, analizaremos en primer lugar el papel histórico de Estados Unidos y su relación con el Caribe y América Latina. En segundo lugar, entraremos en materia estudiando consecutivamente la relación militar entre el país del Norte y Colombia, México y Venezuela. Por último, haremos algunas conclusiones y sugerencias sobre el tema analizado.

### **UN BREVE RECUENTO HISTÓRICO: ESTADOS UNIDOS Y SU INFLUENCIA EN AMÉRICA LATINA**

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, el Mar Caribe se convirtió en el espacio por naturaleza de la expansión estadounidense fuera de su territorio continental. Los conocidos postulados del Almirante Alfred Mahan, señalaban la necesidad imperante de que el naciente Estados Unidos consolidara su posición en esta parte del globo terráqueo. Es así como la cuenca del Caribe se volvió el espacio de desenvolvimiento natural de este país (García Muñoz, 1988).

Tras la guerra hispano-americana (1898), Estados Unidos tomó posesión de Cuba y Puerto Rico, y más adelante, con el apoyo de los secesionistas panameños, tomó control sobre la franja que circundaba el área del canal de Panamá (1903). Lo cual, en muchos casos, implicó la instalación de bases militares en estos territorios, que sirvieran de lugar de apoyo para la naciente arquitectura militar de Estados Unidos (Lindsay-Poland, 2008).

En el transcurso del siglo XX, las cosas no cambiaron para nada. Muchos de los países de la región vieron con mayor fuerza cómo el país del Norte se consolidaba como potencia económica y con una influencia política directa sobre sus respectivos países. Ya que EE.UU. otorgaba la mayoría de los empréstitos para la región e invertía sobre la naciente explotación de recursos naturales, especialmente el petróleo tanto en la zona del Golfo de México como en Venezuela.

Durante el llamado *Siglo Estadounidense*, los países del Caribe estuvieron en un tira y afloje respecto a sus relaciones con Estados Unidos, en una posición no siempre favorable. Era evidente que mientras el país del Norte se consolidaba como una rica potencia industrial, los países de la zona caribeña, al igual que la mayoría en el contexto latinoamericano, no pudieron –ni pueden– competir siquiera medianamente con Estados Unidos. Si bien a partir de los años treinta se dio un acercamiento, éste fue más por presiones internacionales que por la verdadera iniciativa de la dirigencia estadounidense por colaborar con su contraparte latinoamericana. La iniciativa política del “Buen Vecino” fue una política coyuntural que respondió a los retos que representaba el fascismo europeo tanto a nivel mundial como subregional (Bushnell, 1984).

Pero es que la cercanía que hizo valiosa a la región como fuente de materias primas tanto en la Segunda Guerra Mundial como en los años posteriores, también traía de la mano problemas que afectaron al país del Norte y que tenían como su punto de paso u origen los países del Caribe. Uno de estos incipientes problemas fue el tráfico de sustancias psico-activas y el crimen organizado, que ya desde mediados del siglo XX incidía directamente sobre los Estados Unidos. Como bien lo señalara el profesor Eduardo Sáenz Rover, Cuba y el mismo Caribe, gracias al hecho de ser un punto de paso obligado hacia Estados Unidos, se convirtieron en un área problemática (Sáenz, 2005). No obstante, esta área sólo fue motivo de preocupación en momentos específicos y no de manera constante en la segunda mitad del siglo XX, en buena medida debido al papel que ocupó la “Superpotencia” norteamericana en la lucha bipolar contra la Unión Soviética, lo que le implicó preocupaciones en otras regiones del globo.

En este contexto, la necesidad de aliados militares hizo que el país del Norte se preocupara por mantener una relación cordial con sus vecinos del Sur. La ayuda que los países latinoamericanos podían brindar, estaba circunscrita al envío de recursos naturales para la industria militar estadounidense y como aliados menores preparados militarmente para enfrentar una hipotética incursión de la Unión Soviética en la región. No obstante, la situación cambió con la irrupción de guerrillas locales que manifestaban su abierta cercanía hacia el comunismo y los países de la esfera soviética tras el triunfo de la Revolución Cubana (Rouquie, 1984: 149-157).

Durante la Guerra Fría las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina estuvieron centradas de manera predominante en el aspecto militar y los asuntos de seguridad. En este período el país del Norte no sólo dio la directriz política e ideológica para luchar contra un enemigo común, sino que buscó en la medida de lo

posible la estandarización militar de las fuerzas armadas de la región para que fueran útiles en la consecución de sus objetivos estratégicos (Veneroni, 1973). Una situación que se dio, en parte, debido a la benevolencia de la dirigencia política y militar de América Latina respecto a los intereses del país del Norte y ante la ausencia de unos objetivos de seguridad propios.

Tras el fin de la Guerra Fría, la influencia militar estadounidense en la región siguió siendo importante y no se modificó de manera significativa, no obstante, los objetivos sustentados por Washington se redireccionaron y dirigieron particularmente a combatir el tráfico de narcóticos y los grupos delincuenciales transnacionales. Sin embargo, en este período de la historia contemporánea se dieron situaciones determinantes respecto a la alianza militar entre Estados Unidos y los países de América Latina, mientras en unos casos el apoyo se ha mantenido e intensificado, en otros casos esta influencia poco a poco ha entrado en declive. Ya hace algunos años, en un provocador artículo, el profesor Samuel Fitch señalaba cómo la asistencia militar de Estados Unidos a la región estaba en un franco descenso si se le comparaba con la ayuda militar entregada por Estados Unidos en los años más álgidos de la Guerra Fría (Fitch, 1996: 77-111).

En un sentido semejante, pero teniendo en cuenta el escenario del siglo XXI, el comandante del Comando Sur entre los años 2004 y 2006, General Bantz Craddock, sugería que el país del Norte estaba perdiendo influencia militar en la región cediendo espacio a nuevas potencias como China. Es así como se estaba rompiendo con uno de los “objetivos implícitos” de la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, es decir, mantener una alianza con los países de la región y al mismo tiempo con sus fuerzas armadas; un acto institucional que se caracterizó por su apoyo incondicional al país del Norte en períodos anteriores.

Como lo señalara Feren Fisher hace algunos años, la estrategia de Estados Unidos hacia América Latina se ha caracterizado por mantener diez puntos específicos: 1) Conseguir que los países de América Latina y sus fuerzas armadas sean aliados exclusivos. 2) Crear una zona de seguridad en todo el subcontinente. 3) Garantizar que América Latina brinde las materias primas para la industria militar de EE.UU. 4) Establecer bases aéreas y navales para las fuerzas de Estados Unidos en la región. 5) Sacar provecho del potencial bélico latinoamericano. 6) Monopolizar los mercados de armas de la región. 7) Ganar la simpatía de los políticos de América Latina. 8) Estados Unidos determina la doctrina militar para la zona. 9) Las fuerzas armadas del subcontinente cumplen con el mantenimiento del orden público. 10) Washington mantiene unas relaciones de cercanía con los militares de la región (Fisher, 1999: 250-253).

Podemos ver que muchos de estos postulados se mantienen, en alguna medida, hasta los años más recientes. Sin embargo, muchos otros han sido revalidados en varios aspectos. Esto se ha dado por la iniciativa o las necesidades de algunos países de la región. Por así decirlo el *mare nostrum* estadounidense, considerado como una de sus tradicionales zonas de seguridad (Van Klaveren, 1992), está sufriendo alteraciones en su relación con Estados Unidos, para algunos, entendida por la falta de iniciativa de Estados Unidos sobre la región, y para otros, por la búsqueda de una nueva orientación en la política exterior de algunos países de la zona del Caribe (Hakim, 2006; Kern, 2005).

### UN ALIADO INCONDICIONAL: EL CASO COLOMBIANO

A partir de los años cincuenta del siglo XX, las relaciones militares entre Estados Unidos y Colombia se hicieron totalmente efectivas, después de dar fin al “forcejeo” en las relaciones bilaterales, tras zanjar las diferencias producto del apoyo que Estados Unidos dio a los separatistas panameños a comienzos del siglo XX. Con la participación colombiana en la guerra de Corea, las Fuerzas Militares de Colombia, y particularmente el ejército, se hizo plenamente cercano al proceder militar del país del Norte, en los aspectos estratégicos, tácticos y operacionales, según un benévolo alineamiento de la dirigencia política y militar colombiana hacia los Estados Unidos, una situación que de forma prepositiva denominamos como “subordinación militar activa” (Rodríguez, 2006). Los cincuenta fueron un período determinante en las relaciones militares entre los dos países, tanto es así que el aliado del Norte se convirtió en un país vital para los intereses internacionales del país, situación que no se vio alterada de manera drástica durante la segunda mitad del siglo XX.

No obstante, durante el período más álgido de la Guerra Fría en América Latina, entre 1959 y 1990, Colombia estuvo al margen de la tensión más crítica en la lucha ideológica entre Este y Oeste en el ámbito subregional. Esto se dio debido al hecho de que Colombia no era un país importante dentro de los objetivos militares de los Estados Unidos, ni en el contexto global ni regional. Se llegó a considerar que el conflicto colombiano no ameritaba mayor preocupación por parte de Washington, debido a que la insurgencia local no tenía ni las capacidades ni los recursos suficientes para derrocar el Estado colombiano.

Esta situación iba en contravía a la situación que se dio en el contexto centroamericano e incluso en el Cono Sur, lugares donde Estados Unidos mantuvo un interés significativo incluso brindando financiación o auspiciando golpes militares. En esta línea, el conflicto colombiano se mantuvo al margen dentro de los intereses estadouni-

denses en la región durante esa etapa y la financiación directa no fue una de las más significativas.

No obstante, tras el fin de la Guerra Fría la situación cambió poco a poco. En primera instancia, los Estados Unidos dejaron de considerar al comunismo como un enemigo específico, tanto a nivel mundial como regional. La Unión Soviética dejó de existir y por ende su peligro había cesado. Pero como es bien conocido, los grandes poderes a nivel mundial, tras el fin de un enemigo, buscan uno “nuevo” al cual combatir. En esta línea, el aparato gubernamental estadounidense empezó a considerar a los narcóticos como el “nuevo” problema a enfrentar. Con mayor ahínco se consolidó la lucha contra este flagelo, el cual llevaba de la mano otros problemas como el lavado de activos, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otros.

Los años noventa llegaron a ser un período durante el cual el problema colombiano cobró una notabilidad sin igual. Es así como un país con una situación conflictiva llegó a convertirse en una prioridad para el país del Norte. El apoyo estadounidense a las Fuerzas Armadas Colombianas se hizo notable para ayudar a combatir tanto el tráfico como la producción de amapola y coca en territorio colombiano. Muchos temían que la falta de capacidad de las fuerzas armadas nacionales permitiera un aumento en la producción de estos cultivos ilícitos. La presión estadounidense se hizo creciente sobre la institucionalidad colombiana, sin embargo, la institución que se vio mayormente comprometida fue la Policía Nacional, la cual recibió el apoyo estadounidense durante la época más álgida de la lucha antinarcóticos, e incluso durante el llamado período de la “narcodemocracia” durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) (Leal, 2006: 155-156).

La institución policial recibió gran parte del apoyo militar estadounidense, incluso durante un período en el cual Colombia, fue “desertificada” por su escaso compromiso en la lucha contra la producción y tráfico de narcóticos. En este mismo período, el conflicto colombiano llegó a su punto más problemático. A finales de los años noventa, en plena lucha antinarcóticos, es cuando las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia dan los mayores golpes a las Fuerzas Armadas estatales en numerosas acciones (Vargas, 2008b: 335). Fue así como se considero que las fuerzas insurgentes estaban en capacidad de tomar el poder por la vía de las armas. Al mismo tiempo, las fuerzas paramilitares cobraron mayor fuerza tanto por su fuerza como por su brutalidad.

En este ambiente empezó a circular en los espacios gubernamentales estadounidenses, la idea de que el Estado colombiano estaba a punto de colapsar. Por esta razón, si los Estados Unidos no hacían

nada al respecto, Colombia caería en manos de una fuerza insurgente. Por así decirlo, el conflicto marginal durante la Guerra Fría, exacerbó y cobró dimensiones inusitadas, que sin la ayuda de Washington podría convertirse en la piedra en el zapato a nivel regional. De país secundario, Colombia llegó a ser prioridad.

La denominada “militarización” de la lucha contra el narcotráfico se hizo más intensa cuando se asoció la capacidad de los grupos al margen de la ley en Colombia, con los recursos que eran extraídos por la producción y comercio de narcóticos. Esto condujo a un apoyo más contundente de Estados Unidos a las Fuerzas Armadas de Colombia. Las tres fuerzas: Ejército, Armada, Fuerza Aérea, más la Policía, recibieron recursos provenientes de Washington, que tenían como fin luchar contra el narcotráfico, pero a su vez acabar con las fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley y, específicamente, contra las FARC.

El “Plan Colombia” y sus recursos para el apoyo a las Fuerzas Armadas Colombianas llegaron a la cifra de 4 billones de dólares para respaldar este plan entre los años 2000 y 2005, más 530 millones de dólares entregados para el año 2006 (WOLA, 2005: 1), y cifras equivalentes para los años posteriores. Los recursos financieros, más la buena voluntad de Washington, fueron vitales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas del país, las cuales sin la ayuda estadounidense no hubieran podido enfrentar el reto de las FARC. Es así que fue muy fácil que Colombia se circunscribiera a la llamada “Guerra contra el terrorismo”, que llevó a que este país se convirtiera en el país privilegiado en la recepción de ayuda proveniente de Estados Unidos, la cual se calcula es el 80% del total de los recursos entregado para América Latina (Torres, 2008: 355). Sin embargo, esta situación ha traído sus contravenciones, especialmente en lo que se refiere a su lugar como país-problema en el contexto regional (Ramírez, 2004: 247-258), que en buena medida ha entrado a desequilibrar el escenario de la región andina y la parte sur del Caribe.

Esto se debe en buena medida, a que se plantea que la alianza militar con Estados Unidos para enfrentar a los grupos terroristas colombianos, ha creado un des-balance en el equilibrio estratégico de la zona. Si bien se considera que el apoyo estadounidense a las Fuerzas Armadas Colombianas ha sido en equipo y entrenamiento para la lucha contra narcóticos y contraterrorista (básicamente contra las FARC), muchos dicen que la tecnología entregada como parte de la colaboración también puede ser usada para enfrentar a los países vecinos.

Como ya lo habíamos señalado, las Fuerzas Armadas Colombianas han sentido una cercanía histórica hacia los Estados Unidos, la

cual se ha hecho más cercana por considerarse que los dos países luchan contra enemigos comunes. Es así como la alineación ideológica de los militares y policías colombianos es casi natural. La idea de nacionalismos de las fuerzas locales es casi exótica en este contexto, incluso, nunca ha habido evidencia de algún sector militar que esté en contra de la ayuda entregada por Washington. Desde finales de los noventa y con el “Plan Colombia”, el equipo logístico y buena parte de la flota de helicópteros, y la instrucción militar y de inteligencia es proporcionada por los militares estadounidenses y las agencias especializadas de ese país.

Por tal motivo, algunas de las unidades militares emblemáticas en la lucha contra el narcotráfico y la insurgencia fueron aprovisionadas por Estados Unidos desde las botas de combate hasta los equipos pesados (Brigada contra el Narcotráfico). Esta relación militar en entrega de equipo y recursos ha traído muy buenos resultados en lo que respecta en la lucha contra las FARC, como muchos funcionarios y militares colombianos lo reconocen y como los mismos hechos lo demuestran.

Sin embargo, esta alianza militar también ha generado las críticas tanto en el contexto local como internacional. Algunos señalan que si algún día Estados Unidos dejara de brindar la ayuda representada en dinero, equipo y entrenamiento, Colombia estaría incapacitada para sostener el equipo militar entregado. Por otro lado, y refiriéndonos al contexto más actual, se señala la perjudicial intromisión de Estados Unidos en la parte norte de Sudamérica que puede significar la instalación de una base aérea de este país, con capacidad de cubrir el Caribe y la región andina. Esto no sólo puede chocar contra el proyecto abanderado por Brasil, “La Unión Sudamericana de Naciones”, específicamente en su proyecto de defensa, sino sobre todo con el proyecto “alternativo” del presidente venezolano Hugo Chávez.

En este escenario, tanto el gobierno como los militares colombianos se hayan hoy más que nunca en total cercanía al país del Norte, sólo comparable con la época en la que junto a los estadounidenses lucharon en la guerra de Corea. Sin embargo, esta situación de alianza puede conducir a un distanciamiento de Colombia de sus países vecinos, como ya se ha evidenciado. Al igual que a una no muy clara relación con los Estados Unidos, pues si bien Colombia es el país *consentido* en los asuntos militares, lo es menos en otros aspectos, como por ejemplo en el comercio o en el aspecto económico. Es en este punto donde se aplica un elemento estadounidense clásico, no mezclar en las relaciones exteriores la materia política-militar con la económica, un elemento que no muchos colombianos conocen.

### **EL CASO “INTERMEDIO”: MÉXICO Y SU ACERCAMIENTO MILITAR A LOS EE.UU.**

Durante la segunda mitad del siglo XX, México fue uno de los países menos militarizados del Caribe y en el contexto latinoamericano. A pesar de que tienen una de las Fuerzas Armadas más numerosas de la región, con un tamaño de más o menos 192.000 efectivos, se fundamentan en la defensa de la soberanía de su país y en colaborar en situaciones adversas como desastres naturales, entre otros. La realidad histórica demuestra que México nunca ha hecho uso de su capacidad militar para amedrentar a sus vecinos. Algunos señalan que este tipo de situaciones se dan por obvias razones, por el norte tienen uno de los vecinos más poderosos del mundo y por el sur unos vecinos muy débiles que no son fuente de amenaza para su soberanía. Esta situación de pacifismo va de la mano con la política exterior mexicana, la cual durante gran parte de los siglos XX y XXI, ha manifestado como su doctrina la no-intervención en asuntos de otros países, y en esta línea mantener una abierta negativa a la intromisión extranjera en sus asuntos locales. México tiende, junto a Brasil, a ser uno de los países mediadores en la región cuando se presentan altercados interestatales.

En el contexto de la lucha bipolar, los militares mexicanos fueron unos receptores menores de ayuda militar estadounidense, en buena medida porque no se presentaron mayores problemas asociados con la lucha contra el Comunismo (Pyñerro, 1985: 161). La autonomía es considerada como un elemento determinante en las relaciones con el vecino del Norte, con el cual, sin embargo, no ha dejado de tener tensiones históricas (Benítez, 2006: 141-142). Pero esta situación fue cambiando durante los años noventa, tanto en el aspecto económico como de seguridad.

Tras los acuerdos para la creación de un área de libre comercio en Norteamérica, México inició una fase de acercamiento a los Estados Unidos, que se diferenciaba de la sostenida por la mayoría de los países de América Latina. El NAFTA lo hizo aparecer como un país privilegiado en el contexto regional, sobre todo en los aspectos comerciales (Pastor, 2001: 272-274). Sin embargo, el flujo comercial que se dio gracias a la firma de este tratado también significó la apertura de la frontera entre ambos países –tanto la entrada de inmigrantes ilegales a Estados Unidos, como la ampliación del tráfico de narcóticos por la extensa frontera, compartida por los dos países, que supera las 2.000 millas–.

Es así como el acercamiento de México a los Estados Unidos implicó también nuevos compromisos que se hicieron crecientes debido al gran poder que empezaron a tomar los actores ilegales, representados por narcotraficantes y criminales comunes que delinquen

principalmente en la zona fronteriza. Con una organización policiva federal, México durante los últimos años vio diezmada su capacidad de respuesta frente a estos actos delincuenciales que afectaban directamente la seguridad pública (Velasco, 2005: 89-101). En esta línea, el compromiso directo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico se hizo efectiva, en parte por la “iniciativa” estadounidense, que algunos especialistas han señalado busca la “militarización” de la lucha contra el narcotráfico. De ahí la denominación de “*War on Drugs*” que implica el uso de tácticas y de personal militar para enfrentar este problema (Youngers et al., 2004: 3-4).

No obstante, para el especialista José Luis Velasco el involucramiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas en el combate del narcotráfico data de muchos años antes de los noventa: “En México, la participación de los militares en el combate a las drogas data de por lo menos la década del treinta, pero se volvió especialmente importante a finales de la de los setenta” (Velasco, 2005: 95).

Pero en el ambiente de la posguerra fría, los compromisos adquiridos entre México y Estados Unidos, sobre todo en lo que respecta a intereses económicos conjuntos que están representados por un alto flujo comercial entre los dos países y que superaron los 130 billones de dólares anuales entre 1996 y 2006, implican un compromiso más importante (Rozenthal et al., 2004: 5). En este ambiente, las Fuerzas Armadas Mexicanas inician un proceso de acercamiento a los Estados Unidos, no sólo para actuar en la protección de intereses conjuntos México-Estados Unidos, sino también para combatir el narcotráfico. En este sentido, el profesor Raúl Benítez señala los principales aspectos de acercamiento militar entre los dos países:

- A comienzos de los años noventa se reactiva La Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos, inactiva desde el final de la Segunda Guerra Mundial.
- Se hacen constantes las operaciones conjuntas entre la armada y la guardia costera de ambos países.
- A partir del año 1995 se firman tratados de cooperación militar para enfrentar a la amenaza del narcotráfico.
- El entrenamiento de 3.000 oficiales mexicanos en escuelas militares estadounidenses y 90 oficiales de inteligencia mexicanos en la CIA (Benítez, 2005: 754-755).

Con el redireccionamiento en la lucha contra el Terrorismo, tras los atentados a las Torres Gemelas, el papel y la colaboración militar de Estados Unidos hacia México no sólo fue enfocada a la lucha contra el narcotráfico, como un elemento que desestabilizaba la seguri-

dad en este país, sino también contra el terrorismo –por el posible uso que podían dar a México grupos terroristas como corredor o punto de paso para la entrada o planeamiento de actos de sabotaje contra Estados Unidos–. En esta tónica, México llegó a ser el receptor N° 12 de ayuda militar en el mundo y el cuarto a nivel regional (Isacson, 2007: 3-4). Pero este nivel de colaboración entre Estados Unidos y México inició también todo un debate sobre la “colombianización” de la lucha antinarcóticos en el caso mexicano.

Dentro de la idea reinante en los medios especializados, se asegura que Estados Unidos está usando el caso del compromiso de las Fuerzas Armadas Colombianas en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo como modelo a seguir por parte de los países que reciben ayuda del país del Norte, incluyendo, por supuesto, el caso de México. Esta situación genera problemas en la identidad misma de las fuerzas armadas, pues se les está orientando hacia una labor en la cual, constitucionalmente, no estaría destinada a cumplir. Como lo señalara Marcos Pablo Moloeznik:

podemos afirmar que las principales misiones y funciones confiadas a las Fuerzas Armadas Mexicanas han convertido al Ejército, componente terrestre del poder militar, en el más importante instrumento armado, *aunque con un perfil de policía militarizada orientada a enfrentar amenazas internas*. La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía (2008: 168).

En el mismo sentido, la ayuda militar de Estados Unidos ha hecho que esta fuerza reciba un respaldo para labores internas y menos para funciones externas. A pesar de la necesidad de acción conjunta para defender los intereses de los dos países, tanto en la frontera terrestre como en el golfo de México y, por ende, en el Caribe. Es así como a comienzos del siglo XXI, la colaboración de EE.UU. estaba destinada al entrenamiento de personal, a actividades de inteligencia, operaciones psicológicas e instrucción para reparación de aviones y helicópteros (Benítez, 2006: 756), una situación muy parecida a la que se da en Colombia, donde el ejército es prácticamente una fuerza de orden interno que recibe asesoría y ayuda de Estados Unidos para seguir cumpliendo con esta labor. No obstante, las diferencias evidentes entre Colombia y México, la menor experiencia de los militares mexicanos en la colaboración con el país del Norte y en la lucha contra el narcotráfico, los puede llevar a involucrarse directamente en un problema interno, olvidando parte de su tradición de mantener la soberanía mexicana, algo que si bien ha sido discutido no ha generado un debate abierto y público en el caso de este país.

### **LA DESCONEXIÓN CASI TOTAL: VENEZUELA Y EL DISTANCIAMIENTO RESPECTO A LA POLÍTICA MILITAR DE ESTADOS UNIDOS**

Durante largos años Venezuela fue un aliado de primer nivel para Estados Unidos en la región caribeña, no sólo por la cercanía entre los dos gobiernos sino por la mutua interdependencia entre los dos países. Venezuela proporcionaba el apreciado petróleo y Estados Unidos era un modelo político y económico a seguir para este último país. Como brillantemente lo sugiere el profesor Carlos Romero:

Durante años, Venezuela fue considerada una pieza importante para la estabilidad regional debido a la solidez de su sistema político y las características de sus relaciones cívico-militares. A pesar de haber experimentado una dictadura militar caudillista liderada por Juan Vicente Gómez (1908-1935), regímenes semiautoritarios (1935-1945), un corto período democrático (1945-1948) y una dictadura militar institucional (1948-1958), los venezolanos desarrollaron, desde 1959, una democracia y un sistema de partidos estables, percibidos como un modelo para el resto de América Latina. Y, en cuanto a las relaciones cívico-militares, los sucesivos gobiernos democráticos mantuvieron, desde 1959, el control civil, a pesar de que las Fuerzas Armadas retuvieron de facto ciertos poderes, sobre todo en relación con los temas fronterizos, la política de ascensos, la compra de armamentos y las relaciones militares con EE.UU. (Romero, 2006: 79).

Esta cercanía llegó a verse representada en la entrega de equipo militar estratégico a Venezuela a comienzos de los años ochenta. La venta de 24 aviones F-16 de última generación fue el punto más alto de las relaciones militares bilaterales. La adquisición por parte del gobierno venezolano se pudo hacer a pesar de la directriz estadounidense de no entregar material de este tipo a ningún país de la región. En los años setenta muchos otros países de la región tuvieron que recurrir a Europa e incluso a la Unión Soviética para proveerse de equipo bélico convencional frente a la negativa de Washington de vender o entregar por intermedio del Pacto de Asistencia Militar este tipo de equipo. La posición que sostenían estaba enmarcada dentro de la idea de que los países de América Latina sólo requerían de material militar ligero, enfocado principalmente a la eliminación de enemigos internos, es decir, fuerzas insurgentes.

No obstante, Washington estuvo dispuesto a vender estos aviones a su principal aliado en el Caribe, Venezuela, además de dar toda la instrucción necesaria y soporte técnico para este equipo, con el objetivo estratégico de preparar a este país contra una hipotética incursión de la Unión Soviética en la zona. Es decir, no con el fin de defender a Venezuela, sino más bien para proteger el Caribe y los

recursos energéticos de ese país. Estos dos países mantuvieron una relación muy especial en el escenario regional por lo menos hasta los años noventa, pues la confianza depositada por Estados Unidos era una muestra de ello.

El nuevo orden mundial, sumado a los aires de crisis en Venezuela a comienzos de los años noventa fueron modificando progresivamente la relación respecto a Washington (Kelly y Romero, 2002: 96-100), elementos que a su vez afectaron la misma relación en asuntos militares.

Con la llegada al poder de Hugo Chávez en 1998, las Fuerzas Armadas Venezolanas iniciaron un proceso de reconfiguración doctrinal y operativa, que se ve confirmada con la Constitución Bolivariana de 1999, como es señalado por un importante especialista en la materia: “La incorporación de las Fuerzas Armadas a los proyectos sociales y políticos de la nueva administración pública venezolana, se ha basado en los cambios en la función de la institución militar establecidos en la nueva Constitución aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1999” (Manrique, 2005: 765-769).

Si a este factor le sumamos el elemento carismático del presidente Chávez y su idea imperante de romper los lazos con el imperialismo estadounidense tanto en su país con en la región (Hawkins, 2003: 1137-1160), los cambios en las Fuerzas Armadas se hacían imperantes. La búsqueda de una independencia empezó principalmente en el plano político, y fueron llegando a otros sectores a medida que se consolidaba el proyecto político venezolano, en algunos casos mostrando sus rasgos de radicalidad, que para algunos rayaban en la incoherencia. No obstante, lo llamativo del caso venezolano, es que de unas fuerzas armadas consideradas aliadas del país del Norte surgieron los sectores más recalcitrantes contra la política exterior de este país hacia América Latina. Entre tales ideas se incluía la visión de que el “imperialismo” estadounidense está sustentado en la intromisión militar en los países de la región.

Como es bien conocido, las hipótesis de posibles conflictos en los medios militares venezolanos giraban entorno a un conflicto convencional con Colombia por tensiones territoriales, no obstante, desde la llegada del presidente Chávez al poder, las hipótesis de conflictos empezaron a girar respecto a una posible incursión estadounidense para derrocar a este gobierno que se autodenominó como vanguardia del “Socialismo del siglo XXI” (Reyes, 2006: 84-104). A pesar de no ser señalado en la bibliografía especializada, se podría decir que por razones casi naturales, esta corriente ideológica y de acción política implica un distanciamiento de la potencia del Norte y su carácter “hegemónico”. Claro está que la ruptura de relaciones no siempre es

clara, pues como bien lo sabemos, el mayor comprador del petróleo venezolano sigue siendo Estados Unidos.

En el contexto de gobiernos declarados de izquierda en América Latina, incluyendo por supuesto el caso venezolano, el profesor Alejo Vargas señala que muchos están buscando romper la subordinación respecto a Washington, para optar por una vía de mayor autonomía que no les implique aceptar modelos de seguridad y amenazas que vienen de afuera (Vargas, 2008a: 87). Igualmente, es evidente en los planteamientos expuestos por el propio gobierno venezolano, que ha decidido crear su propia directriz militar, denominada como: “Doctrina bolivariana de la guerra defensiva de todo el pueblo”. Caracterizada por la preparación para enfrentar una guerra asimétrica frente al peligro de una incursión estadounidense para liberarse de este incomodo gobierno caribeño (James, 2006: 4-10).

En el frente político, los esfuerzos del gobierno de Venezuela respecto a su relación militar con los Estados Unidos han estado enfocados a romper cualquier relación directa en estos asuntos. Es así como el gobierno de Venezuela, en cabeza del presidente Hugo Chávez canceló el Pacto de Ayuda Militar con Estados Unidos en abril del año 2005, y suspendió la cooperación con la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en agosto del mismo año. Estas son muestras de la clara posición gubernamental venezolana de romper lazos de dependencia con la potencia del Norte. Sin embargo, esto trajo sus consecuencias en el plano de las relaciones bilaterales, ya que Estados Unidos recortó otros apoyos económicos, incluidos los que iban dirigidos al fortalecimiento de la democracia venezolana (Sullivan, 2005: 2 y 15).

En esta tónica, los mismos militares venezolanos se vieron circunspectos al rompimiento de relaciones con su contraparte estadounidense, siguiendo un clásico principio de subordinación a las decisiones tomadas en el plano político. Sin embargo, no está demás señalar que el caso de subordinación de los militares al componente civil en Venezuela tiene sus marcadas contradicciones (Norden, 2008: 170-187). No obstante, el hecho mismo de empezar a contemplar a Estados Unidos como un “enemigo potencial” implica que el cuerpo militar se ha adherido al requerimiento político, sin embargo, no podemos demostrar que este sentimiento sea homogéneo dentro de todos los miembros de la institución castrense venezolana.

En esta misma época, Venezuela había empezado la búsqueda de nuevos proveedores para sus Fuerzas Armadas diferentes a Estados Unidos, así como años antes lo habían hecho otros países de la región. Por tal motivo, se recurre a Rusia para adquirir aviones estratégicos y armas ligeras, y a China para radares y otros equipos, además de otros proveedores menores. Esta nueva compra de equipo ha generado resquemores entre sus vecinos, especialmente en Colombia y en el propio

Estados Unidos, donde se ha llegado a considerar que Venezuela no se está equipando para librar una “guerra asimétrica”, sino una guerra ofensiva. Sin embargo, esta perspectiva tiene todo tipo de variantes y explicaciones que van desde la renovación de su antiguo equipo militar, pasando por la necesidad de romper lazos militares con Estados Unidos, hasta la idea de una carrera armamentista sostenida.

En esta línea, se generó otro debate respecto a la relación militar entre Venezuela y los Estados Unidos. Dicha relación tenía que ver con el mantenimiento y entrega de piezas de refacción para la flota de aviones F-16 vendidos al país caribeño. En los acuerdos iniciales se garantizó por parte del país vendedor la entrega de los requerimientos necesarios para mantener en capacidad operativa estos equipos, sin embargo, los estadounidenses nunca contaron con que los venezolanos empezarían a separarse poco a poco del cause inicial. Es así como el tema de los F-16 ha estado en la palestra pública por lo que significan los acuerdos pactados con anterioridad y los nuevos objetivos estratégicos de independencia del gobierno venezolano. Unos equipos entregados en medio de la amistad que llegaron a convertirse en “manzana de la discordia”, en lo que tiene que ver con las relaciones militares entre estos antiguos aliados.

De esta forma, tanto el Gobierno como las Fuerzas Armadas Venezolanas han adelantado medidas necesarias para romper con los lazos “imperialistas” con los Estados Unidos, sin embargo el petróleo y los F-16 siguen siendo una muestra de que la independencia no es un asunto resuelto de manera radical.

### PARA CONCLUIR

En este artículo hemos tratado de señalar como los Estados Unidos dentro de sus objetivos históricos tuvo planteada su influencia sobre el Caribe, el cual no sólo era un área de interés para el país del Norte, sino, también, una fuente de preocupación, sobre todo a partir de los años noventa cuando la lucha contra las drogas se hizo generalizada dentro de la arquitectura de las “nuevas amenazas” planteadas por Washington; y más adelante en la lucha contra el terrorismo.

A pesar de la desatención de Washington por la región en los últimos años, el interés estadounidense sigue estando presente en diferentes niveles, desde la preocupación por el conflicto colombiano y su carácter “narcotizado”, pasando por la necesidad de mantener segura su retaguardia en el caso mexicano, hasta la total inconformidad hacia los procesos sostenidos por el gobierno venezolano. En todos los casos se cruza el elemento militar como una vieja línea de preocupación de Estados Unidos en la región, que muestra diferentes variables, según el caso nacional y las condiciones locales.

### BIBLIOGRAFÍA

- Benítez Manuat, Raúl 2006 “México-Estados Unidos: paradigmas de una inevitable y conflictiva relación” en *Revista Nueva Sociedad*, (Caracas) Nr. 206, nov-dic, pp. 141-142.
- Benítez, Raúl 2005 « Doctrina, historia y relaciones cívico-militares en México a inicios del siglo XXI” en Olmeda José (comp.) *Democracias frágiles: Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano* (Valencia: Tirant lo Blanch) pp. 754-755.
- Bushnell, David 1984 *Eduardo Santos y la Política del buen vecino* (Bogotá: El Ancora).
- Fisher, Ferenc 1999 “La política militar de Estados Unidos hacia a América Latina durante y después de la II Guerra Mundial”, en *El modelo Militar prusiano y las fuerzas armadas de Chile: 1885-1945* (Hungría: University Press Pécs) pp. 250-253.
- Fitch, Samuel 1996 “The Decline of U.S Military Influence in Latin America” en Schoultz Lars y otros (editors), *Security, Democracy, and Development in U.S-Latin American Relations* (Miami: North South Center Press).
- Franco, Patrice 2000 *Toward a New Security Architecture in the Americas: The Strategic Implications of the FTAA* (Washington: CSIS).
- García Muñiz, Humberto 1988 *La estrategia de Estados Unidos y la militarización del Caribe* (Río Piedras: Universidad de Puerto Rico).
- Hakim, Peter 2006 “Is Washington Losing Latin America?” en *Foreign Affairs*, enero-febrero, documento disponible en línea en “<http://www.foreignaffairs.org/20060101faessay85105-p0/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america.html>”.
- Hawkins, Kira 2003 “Populism in Venezuela: The Rise of Chavismo” en *Third World Quarterly*, Vol. 24, Nr. 6, dic., pp. 1137-1160.
- Isacson, Adam et al. 2007 *Below the Radar: U.S Military Programs with Latin America, 1997-2007* (Washington: WOLA).
- James, Deborah 2006 *U.S Intervention in Venezuela: A Clear and Present Danger* (Sin Ciudad, Global Exchange).
- Kelly, Janet y Romero, Carlos 2002 *The United States and Venezuela: Rethinking a relationship* (New York: Routledge).
- Klare, Michael 2004 *Guerra por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*, (Barcelona: Urano Tendencias).
- Kern, Soeren 2005 What are U.S. interest in Latin America? (Madrid: Working Paper Real Instituto Elcano) Nr. 141.
- Leal Buitrago, Francisco 2006 *La inseguridad de la seguridad: Colombia, 1958-2005* (Bogotá: Planeta).
- Lindsay-Poland, John 2008 “US Military Bases in Latin American and the Caribbean” documento en línea disponible en “<http://>



- Tait, Andrew 2008 “US influence on the wane in Latin America”, en *Center for Security Studies's SecurityWatch*, documento en línea disponible en “<http://www.isn.ethz.ch/news/sw/details.cfm?ID=10841>”.
- Torres del Río, Cesar 2008 “Conflicto interno y Fuerzas Armadas colombianas: 1982-2002”, en Rodríguez Saúl y Torres Cesar (editores), *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI* (Bogotá: Editorial Javeriana) pp. 339-361.
- Van Klaveren, Alberto 1992 “Latin America and the international political system of the 1990's”, en Jonathan Hartlyn y otros (editors), *The United States and Latin America in the 1990's: Beyond the Cold War*, (Chapel Hill: The University of North Carolina Press).
- Vargas, Alejo 2008a “Un convivencia inesperada: Fuerzas Armadas y gobiernos de izquierda en América Latina” en *Revista Nueva Sociedad* (Caracas) Nr. 213, ene-feb, pp.81-94.
- Vargas, Alejo 2008b “La lenta marcha en el siglo XX hacia un Ejército profesional moderno en Colombia” en Rodríguez Saúl y Torres Cesar (editores), *De milicias reales a militares contrainsurgentes: La institución militar en Colombia del siglo XVIII al XXI* (Bogotá: Editorial Javeriana) pp.299-338.
- Velasco, José Luis 2005 “Drogas, seguridad y cambio político en México” en *Revista Nueva Sociedad*, (Caracas) Julio-agosto, Nr. 198, pp.89-101.
- Veneroni, Horacio 1973 *Estados Unidos y las fuerzas armadas de América Latina: la dependencia militar* (Buenos Aires: Editorial Periferia).
- Youngers, Coletta y Rosin, Eileen (Editors) 2004 *Drugs and Democracy in Latin America: The impact of U.S policy (Executive Summary)* (Washington: WOLA).
- Weisman, Steven 2006 “U.S. Rethinks Its Cutoff of Military Aid to Latin American Nations” en *The New York Times*, marzo 12 de, documento en línea disponible en “<http://www.nytimes.com/2006/03/12/politics/12rice.html>”.
- WOLA 2005 *Rethinking Plan Colombia: As Drug Control Policy, Plan Colombia doesn't Measure up*, (Washington: WOLA).

VIVIANA GARCÍA PINZÓN\*

## SEGURIDAD EN LA REGIÓN AMAZÓNICA

POR SU UBICACIÓN GEOGRÁFICA y su riqueza natural, la Amazonía es una región de importancia estratégica, fuente de riquezas aún insospechadas, así como de realidades críticas que plantean serios retos; en el contexto de una histórica ausencia estatal que ha impedido la garantía de derechos y libertades a los habitantes de la región y que, a su vez, ha favorecido el desarrollo de actividades ilícitas por parte diversos actores.

El objetivo del presente artículo es desarrollar un análisis respecto a las problemáticas de seguridad en el Amazonas, teniendo en cuenta tanto el contexto global, como sus particularidades regionales.

El texto se compone de cinco partes: En la primera, se problematiza la definición de lo qué es la región amazónica y qué territorios comprende. En la segunda, son analizados factores claves en la dinámica de la Amazonía, a saber: su inmensa riqueza natural, su condición de frontera interna, frontera internacional y la precariedad de la presencia estatal que ha llevado a asumir la región como un “espacio sin ley”.

\* Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante de Magister en Ciencia Política, Universidad de Chile. Miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la Universidad Nacional de Colombia.

El tercer apartado se centra en las amenazas tradicionales y nuevas amenazas que tienen presencia en la región, con énfasis en el narcotráfico. En la cuarta parte, son analizadas las agendas de seguridad y las iniciativas desarrolladas en la materia. Finalmente, son presentadas algunas conclusiones.

### LA REGIÓN AMAZÓNICA ¿CÓMO DEFINIRLA?

Conocida como el “pulmón del mundo”, el “paraíso verde” o el “infierno verde” entre otros apelativos, los mitos en torno al Amazonas, contruidos a partir de los intereses de cada actor y usados para justificar sus acciones, son directamente proporcionales al desconocimiento existente sobre la región misma.

Un primer problema al aproximarse al Amazonas es tener claridad respecto a qué se entiende por ésta; y lo es, porque no hay una definición exacta ni un único criterio para su definición. Dependiendo de factores geográficos, biológicos, culturales, legales e históricos, las consideraciones sobre lo que comprende el Amazonas varían. Frente a este hecho, Aragón (2007) estima que “se puede afirmar que existen varias amazonias las cuales conforman una gran región donde cada una tiene una distribución regional diferente”.

No obstante, el definir regionalmente la Amazonía es importante por varias razones, las cuales van desde algo tan aparentemente simple como cuantificar con precisión su población, el capital humano, los acervos naturales disponibles en la región, por temas políticos (asuntos como la soberanía nacional, información para gestores de políticas públicas), llegando a temas más complejos como analizar los cambios espaciales ocurridos dentro de ella e incluso, la estimación del balance de carbono de la cuenca amazónica como un factor clave para el cambio climático mundial (Aragón, 2007).

Hay tres criterios frecuentemente usados para definir la región Amazónica:

La cuenca hidrográfica toma en cuenta el río Amazonas y los más de mil ríos que componen el sistema fluvial de la región. Sin embargo, aunque este pareciera ser el criterio más sencillo, las estimaciones sobre la extensión varían en casi un millón de kilómetros cuadrados (entre 6.869.344 km<sup>2</sup> y 7.500.000 km<sup>2</sup>) debido a que no hay consenso sobre el lugar de nacimiento del río Amazonas.

En cambio, sobre lo que no hay controversia es que en este caso no harían parte de la Amazonía ni Surinam ni Guyana Francesa, cuyos ríos desembocan directamente en el Atlántico; y solamente una minúscula parte de Guyana haría parte de la región. En compensación grandes extensiones de las sabanas brasileñas (cerrado) y de las

altas montañas nevadas de los Andes serían consideradas amazónicas (Aragón, 2007).

Definiendo la Amazonía a partir del área cubierta por la selva tropical húmeda con altas temperaturas, las partes altas de los Andes y las sabanas brasileñas no harían parte de la región, ampliando en contrapartida mayores áreas al Norte, incluyendo Guyana, Guyana Francesa, Surinam y una mayor parte de Venezuela. Igual que con el criterio anterior, la extensión varía según la fuente, así como varía con el tiempo a medida que la selva se va deforestando.

En tercer lugar, se encuentra la definición de la Amazonía conforme a criterios administrativos y legales. En este sentido, el Tratado de Cooperación Amazónica TCA señala:

El presente Tratado se aplicará en los territorios de las Partes Contratantes en la Cuenca Amazónica, así como también en cualquier territorio de una Parte Contratante que, por sus características geográficas, ecológicas o económicas se considere estrechamente vinculado a la misma (Artículo 2°, TCA, 1978).

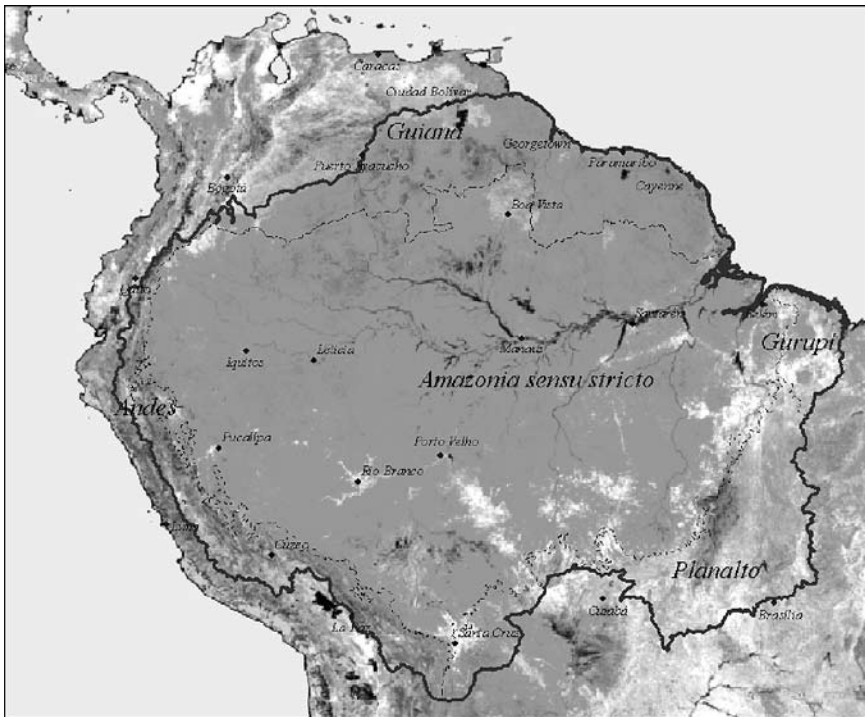
El texto dejó a criterio de cada país contratante definir su propia Amazonía, “lo que generó una región *sui-generis*, ya que algunos países consideran el criterio de cuenca, otros el de selva, otros los dos criterios y por fin otros consideran definiciones legales (como Brasil). Además, la Guyana Francesa no hace parte de la Amazonía por este criterio ya que ella no es parte contratante. Los países signatarios del Tratado son: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Pero aún así no hay consenso sobre su extensión” (Aragón, 2007).

Dada la falta de una definición precisa de la Amazonía y de información estadística confiable, por iniciativa de la Organización Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y en cooperación con diversas instituciones, solicitó apoyo a la Comisión Europea en 2004 para definir los límites geográficos de la Amazonía.

La Comisión, a su vez, encomendó al Instituto de Medio Ambiente y Sostenibilidad (IMAS) el desarrollo de este trabajo. “El IMAS produjo, con la participación de científicos mundialmente reconocidos por sus trabajos en estudios amazónicos, una primera propuesta de definición geográfica de la región amazónica. En esta definición fue considerada la combinación de tres criterios básicos: 1) el criterio hidrográfico basado en la extensión total de las cuencas de los ríos Amazonas y Tocantins; 2) el criterio ecológico subdividiendo el resultado de la definición anterior en varias sub-regiones que pertenecen a diferentes eco-regiones; 3) el criterio biogeográfico complementando los anteriores y utilizando como indicador la extensión históricamente cono-

cida del bioma de floresta amazónica del norte de América del Sur; dividiendo preliminarmente la Gran Región en cinco sub-regiones: Ia) Amazonía *stricto sensu*, Ib) Andes, Ic) Planalto, IIa) Guyana, IIb) Gurupí. El área total de la región (*sensu latísimo*) alcanzaría 8.121.313 kilómetros cuadrados, siendo la mayor parte (68,6%) definida como Amazonía *Sensu Stricto*, que incorpora la floresta tropical húmeda de las cuencas hidrográficas del Amazonas y Tocantins (5.569.174 km<sup>2</sup>)” (Aragón, 2007: 163).

Mapa N° 1. Mapa del Amazonas a partir de los trabajos del IMAS



Fuente: Aragón, 2007.

El área total de la región amazónica (*sensu latísimo*) comprende el territorio de nueve países sudamericanos: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y Guyana Francesa.

### UNA REGIÓN ESTRATÉGICA Y COMPLEJA

La gran reserva de capital natural es el elemento que explica el gran interés del mundo en la Amazonía. Considerada como la mayor selva tropical del mundo, se estima que alberga alrededor del 20% de la diversidad biológica mundial y de recursos hídricos (Espach, 2002).

En su condición de frontera natural a nivel global se identifican dos proyectos que coexisten en torno a la región: por un lado, un proyecto internacional para la Amazonía, por el otro, un proyecto de integración amazónica, de Amazonía sudamericana (Becker, 2005:74).

En torno a la dimensión internacional, por su riqueza natural, está inserta en una intensa disputa por el control y exploración de ese capital entre las potencias poseedoras de moderna tecnología, localizadas en los países hegemónicos y países poseedores de las mayores reservas de naturaleza, localizadas principalmente en países periféricos (Aragón, 2007, Becker, 2005).

Al respecto, Estados Unidos ha señalado que la Cuenca Amazónica es patrimonio de la humanidad y que por tal razón se justifica una posible intervención de su parte, ya que, según su consideración, los estados que se encuentran ubicados en la Selva amazónica no son capaces de responder frente a las implicaciones del manejo de la región y su riqueza. Es así como el documento conceptual de la Iniciativa de Conservación de la Cuenca del Amazonas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) señala lo siguiente:

La conservación y el desarrollo sostenible de estos recursos naturales y sociales representan una enorme oportunidad así como una gran responsabilidad. Diariamente, los gobiernos y las sociedades civiles dentro de la Cuenca del Amazonas enfrentan el reto de satisfacer necesidades a corto y largo plazo, equilibrando la conservación ambiental y el bienestar económico. Mediante la Iniciativa de Conservación en la Cuenca del Amazonas (ICCA) y trabajando en coordinación con las prioridades e intereses nacionales de los países del Amazonas, USAID intenta facilitar, proporcionar asistencia técnica y financiera y desarrollar la capacidad de los programas y las políticas de conservación de dichos países. La ICCA constituirá la segunda de una serie de iniciativas que tienen como fin abordar la responsabilidad compartida de los Estados Unidos para la administración de la biodiversidad de importancia mundial (USAID, 2006:1).

En palabras de Aragón (2007) la disputa por el capital natural se refleja e involucra a la Amazonía a través de las tentativas de reglamentación global del uso o mercado de los recursos.

Respecto al proyecto de integración amazónica, este proyecto lleva a pensar en una nueva escala la Amazonía (Becker, 2005:79);

tomándola desde una perspectiva regional, más allá de las fronteras nacionales de cada uno de los ocho países que la conforman.

Dicha integración es importante por varias razones, entre ellas el desarrollo de iniciativas conjuntas de desarrollo sustentable para la región y la gestión conjunta de los recursos naturales. Ello también constituye una estrategia para el fortalecimiento de la voz de Sur América en el escenario internacional, especialmente en lo atinente al medio ambiente en el marco de la disputa y los esfuerzos de reglamentación del uso de la biodiversidad mencionados anteriormente.

En el ámbito de la seguridad, en presencia de las amenazas irregulares en la región –narcotráfico, tráfico de armas, contrabando, lavado de dinero– la cooperación e integración es de importancia fundamental para contener estas actividades ilícitas.

Por otro parte, el hecho de hablar de la *región amazónica* implica dejar de lado aquellas visiones del Amazonas como vacío demográfico y el patrón de desarrollo a partir del imperativo del uso predatorio de sus riquezas naturales, lo que Becker denomina *patrón de economía de frontera* (Becker, 2005:72); entendiéndolo que no es un espacio nacional, aunque la dinámica interna de cada uno de los países sean un factor de importancia clave, sino una región en sí, en constante cambio y escenario de complejas dinámicas.

Entre las características actuales de la región se encuentra un notable crecimiento demográfico, especialmente de poblaciones urbanas. El anillo de población en el Amazonas ya no puede ser considerado solo como área de frontera, toda vez que hay economías estructuradas, que no están circunscritas al proceso de expansión propio del proceso de poblamiento de la región (Aragón, 2007:163). De acuerdo con datos del año 2000, alrededor del 60% de la población de la región vive en zonas urbanas (Aragón, 2007).

Dicho crecimiento ha tenido como correlato la desigualdad social y la presencia de conflictos entre los pobladores, algunos de vieja data, tales como los conflictos por tierras, y otros más recientes debido a la presencia de nuevos actores en la zona y al involucramiento de la Amazonía en redes locales, nacionales e internacionales.

### **FRONTERAS, SOBERANÍA ESTATAL E (IN) GOBERNABILIDAD**

La región Amazónica está situada en una región de frontera que comprende nueve países. El hecho de que se encuentre en los confines de cada país genera un doble proceso (Ramírez, 2004: 450): son a la vez fronteras internas y fronteras internacionales.

Respecto a la primera, este territorio constituye una zona de frontera interna, es decir, zonas donde el Estado se caracteriza por su escasa presencia. Además, presentan un escaso desarrollo y aparecen

como zonas que aún no han sido integradas con éxito a los proyectos de Estado– Nación.

Al estar lejos de los centros de poder y sumidas en el abandono y la marginalidad, son aprovechadas por redes criminales transnacionales para vincular distintos sectores de cada uno de los países a flujos ilegales, como es el caso del tráfico de drogas, precursores químicos y dineros ilegales, o sea contrabando de armas, explosivos, gasolina, etcétera. Se trata, pues, de una visibilidad más bien problemática y, si se quiere, negativa (Ramírez, 2004: 450).

La escasa presencia estatal y su carencia en el monopolio de la coerción física cuestionan la noción de estado soberano. El análisis de esta problemática ha dado lugar a conceptos como *zonas grises* o *áreas sin ley*, para hacer referencia a las zonas donde el estado no tiene presencia. Los “espacios sin ley” están distribuidos de forma diferenciada a lo largo y ancho del territorio nacional debido a la presencia de un estado ineficaz en las dimensiones de legalidad y burocracia no efectiva. En estas zonas, muchas prácticas políticas y sociales se rigen por reglas informales como el particularismo, el clientelismo, el amiguismo o la corrupción (Morales, 2008: 6).

Luego del 11 de septiembre de 2001 y en el marco de la agenda de seguridad de Estados Unidos y la guerra contra el terrorismo, estas zonas ganaron relevancia al considerarse como espacios de asentamiento de las agrupaciones criminales transnacionales y de desarrollo de actividades financiadoras del terrorismo.

En América del Sur, el foco de atención por parte de Estados Unidos se ha dirigido a la zona de la Triple Frontera en el Cono Sur y la Amazonía (Hirst, 2003; Sampó, 2003). “Los analistas han identificado estas zonas –*zonas o espacios sin ley*– como las de: Tabatinga/Leticia, entre Brasil y Colombia; Lago Agrio, entre Ecuador y Colombia; Surinam; la frontera colombo-venezolana; y la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil” (Garay, 2004: 86).

La región Amazónica es vista como un espacio potencialmente conflictivo.

La debilidad institucional de los Estados que cuentan con soberanía sobre éste territorio genera incentivos que posibilitan el asentamiento de organizaciones criminales transnacionales, en especial aquellas relacionadas con el narcotráfico y el crimen organizado –contemplados dentro de la lucha contra el terrorismo–. Por otro lado, el conflicto colombiano y su posible contagio a los países vecinos representa un elemento de potencial profundización en el riesgo implicado por la existencia de estados anómicos” (Sampó, 2003: 102y 103).

En segundo lugar, como fronteras internacionales, resalta la concepción realista de las relaciones internacionales, lo cual implica que dichas fronteras se asumen como límites entre soberanías y poderes en competencia con una visión predominantemente militar; lo cual, se interpone y cierra las posibilidades de establecer lazos de cooperación e integración en torno a intereses y problemas conjuntos.

Brasil, por ejemplo, ve con gran recelo la turbulencia e inestabilidad política que caracteriza a la región Andina, en el caso de Ecuador, Bolivia y Perú; y considera como una amenaza a su seguridad el tráfico de drogas ilícitas. Dado el contexto y las características de la lucha contra el narcotráfico, la activa participación de los Estados Unidos y su presencia en la Amazonía colombiana es otro elemento que genera desconfianza en el gobierno brasileño.

El conflicto en Colombia y sus efectos en las fronteras constituyen una problemática para la agenda de seguridad de los demás países de la región. En este sentido, las diferencias respecto a la lectura que cada país hace sobre éste, el papel de los gobiernos vecinos frente a él y las relaciones con Estados Unidos han sido fuente de controversias y conflictos; teniendo los ataques de las fuerzas armadas colombianas el 1 de marzo de 2008 contra un campamento de las FARC en suelo ecuatoriano como el incidente más crítico entre los gobiernos de la región por causa de la guerra en Colombia<sup>1</sup>.

Aunque desde la Organización Tratado de Cooperación Amazónica OTCA se ha impulsado una visión del Amazonas como gran región, con potencialidades y desafíos que trascienden las fronteras (OTCA, 2004), y en el discurso oficial se reconoce la importancia estratégica del Amazonas y la necesidad de desarrollar proyectos conjuntos para su desarrollo; se impone una dinámica realista y de desconfianza en las relaciones de los países amazónicos, donde

en el ámbito político, se privilegian los asuntos que unen a la “nación”, y se adoptan posiciones que condicionan y subordinan el resto de los temas. En el aspecto social, se fortalecen las percepciones negativas por encima de las positivas con respecto al país rival (Fuentes, 2008:16).

<sup>1</sup> *Mientras que* “Ecuador respondió con una denuncia de la violación de su soberanía y trasladó fuerzas fronterizas a la zona del suceso. Venezuela se solidarizó de inmediato con Ecuador y, con gran publicidad, movilizó fuerzas a su frontera con Colombia, además de emitir una declaración de que si los colombianos cruzaban esa frontera, por donde se sospecha que las FARC se abastecen, provocarían la guerra. El gobierno nicaragüense, que se disputa territorio en el Caribe con Colombia, denunció la operación militar y suspendió relaciones con su contraparte colombiana”. (Mares, 2008) (Cursivas de la autora).

## SEGURIDAD: AMENAZAS TRADICIONALES Y NUEVAS AMENAZAS

El fin de la Guerra Fría, dio paso a un replanteamiento de la concepción y modelo de seguridad; pasando de un énfasis en el estado a una visión que considera concepciones más variadas de amenaza. El acento militar y belicista que caracterizaba la concepción de la seguridad dio paso a la formulación de enfoques alternativos y multidimensionales de la seguridad, considerando aquellas amenazas no tradicionales que rebasan las respuestas de índole militar, y por su complejidad demandan nuevas formas de pensar la seguridad en las sociedades de inicios del siglo XXI.

Según Aguilera,

la lógica que explica la diferencia entre las concepciones tradicionales y las alternativas estriba en la consideración del sujeto a proteger. Para las concepciones tradicionales, el sujeto central es el Estado; para las alternativas, en cambio, el sujeto es la persona humana, su bienestar y las condiciones para una vida digna. Por ello, estos enfoques alternativos consideran una gama de amenazas que no se relacionan, o lo hacen de manera indirecta, con lo militar; como los desastres naturales, las pandemias, el deterioro del medio ambiente, etc. Además, toman en cuenta temas que si bien pertenecen a otras agendas, como los problemas de desarrollo –la pobreza, la desnutrición, la desigualdad en el ingreso, etc.–, proyectan efectos en la agenda de seguridad. (Aguilera, 2008:5).

De aquí surgen conceptos de seguridad tales como: seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad democrática, entre otros, que dan lugar a una agenda ampliada.

Cabe señalar que al etiquetar como nuevas amenazas, a aquellas que no se relacionan con lo militar, no se hace referencia a ellas como *nuevas* en el sentido cronológico, ya que muchas de dichas problemáticas han existido desde tiempo atrás y/o estaban en las listas de seguridad. No obstante, es en los enfoques alternativos donde se les da gran relevancia conceptual (Aguilera, 2005:5).

La declaración de Seguridad de las Américas, aprobada en la Conferencia Especial de Seguridad de 2003, establece una visión de seguridad multidimensional para el Hemisferio que abarca las amenazas convencionales y las nuevas amenazas. En ella se señala la necesidad de ampliar los enfoques tradicionales, dada la naturaleza diversa de las actuales amenazas a la seguridad que incluye aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (Parte II, i).

Las amenazas a la seguridad en el hemisferio, según la Declaración (Parte II, m), son:

- Amenazas tradicionales: Conflictos fronterizos, guerras interestatales, etc.
- Nuevas amenazas: El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población; el VIH/SIDA y otras enfermedades; el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

La definición de amenazas a la seguridad formulada en la Declaración es sumamente amplia e involucra amenazas a la seguridad así como factores que potencian dichas amenazas, tomando elementos de la agenda de desarrollo y ambientalista. Sin embargo, el peligro que traen consigo estas concepciones amplias de seguridad es el de *securitizar* todos los asuntos o cuestiones problemáticas; como señala Montúfar: “el problema de la inflación conceptual de la seguridad es que tiende a securitizar todo y al hacerlo confunde lo que son las condiciones facilitantes de la inseguridad, como pueden ser la pobreza, la desigualdad social o la corrupción, con lo que son las amenazas a la seguridad propiamente dichas. Esta confusión diluye la posibilidad de dilucidar políticas precisas y acotadas para enfrentar amenazas” (2004:396).

**LA SEGURIDAD EN LA REGIÓN AMAZÓNICA**

Muchas de las características geográficas y sociales del Amazonas tienen un impacto directo en los temas de seguridad. “El vasto y rico territorio tiene muchas áreas de difícil acceso y están relativamente lejos del centro de poder brasilero; bordea en más países de Sur América y en algunas regiones dentro de la selva las marcas de frontera son difíciles de distinguir” (Bitencourt, 2002:73). El tema de la seguridad es uno de los elementos más críticos en la realidad de la región Amazónica.

Siguiendo el razonamiento de Aguilera (2008) quien diferencia los enfoques de seguridad a partir del sujeto a proteger; dadas las características de la región, además de tomar en cuenta al Estado y a la persona humana, también entra en consideración la riqueza y diversidad natural de la región como patrimonio a ser protegido.

**LA AGENDA TRADICIONAL**

América Latina y el Caribe es una de las regiones más pacíficas del mundo, con baja probabilidad de guerras interestatales. No obstante, las rivalidades entre los estados aún están presentes. “Aunque América Latina y el Caribe sea una región con bajos niveles de conflicto, tampoco se han dado pasos significativos —salvo honrosas excepciones— hacia la superación bilateral o colectiva de los diferendos y conflictos tradicionales entre países. Distintas condiciones globales e internas han inhibido las posibilidades de que se establezca una nueva correlación de intereses para dar un salto cualitativo en materia de seguridad tradicional” (Fuentes, 2008:14).

Si bien frente a la gravedad de problemáticas como el narcotráfico, la criminalidad y la migración parecía ser que temas como los conflictos fronterizos y las disputas ideológicas habían desaparecido del escenario, éstos persisten, agudizándose de tiempo en tiempo (Mares, 2008; Fuentes, 2008), y al no ser resueltos son fuentes de disputas y obstaculizan una relación de cooperación fluida entre los países de la región.

En el caso de la región Amazónica hay doce conflictos fronterizos que involucran al menos a uno de los países parte de la región:

**Cuadro N° 1. Conflictos fronterizos en la Región Amazónica**

Países	Tipo de conflicto	Antecedentes
Bolivia y Chile	Territorial	Reclamo de salida al mar perdida por Bolivia en la guerra del Pacífico en 1885.
Colombia y Venezuela	Territorial	Ambos países reclaman las Islas Los Monjes. Un acuerdo bilateral en 1980 se las adjudico a Venezuela.
Colombia y Venezuela	Marítimo	Disputa sobre la Isla Los Monjes se hace extensiva a la esfera marítima.
Colombia y Ecuador	Territorial	Invasión de suelo ecuatoriano por parte de las fuerzas armadas colombianas para bombardear un campamento de las FARC en marzo de 2008. Previamente, se habían presentado recíprocas invasiones del espacio aéreo de los dos países por elementos de la Fuerza Aérea del vecino respectivo, debido al combate a integrantes de las FARC, ELN y agrupaciones paramilitares.
Guyana francesa-Francia y Surinam	Territorial	Disputa sobre la delimitación territorial sobre el tributario del Río Corentyne, que resulta en el reclamo por Surinam del triángulo del Nuevo Río en el sudeste de Guyana.
Guyana y Surinam	Marítimo	Disputa por la extensión marítima de la disputa territorial por el Río Corentyne. Esta disputa impide la explotación de petróleo.
Guyana y Venezuela	Territorial	Disputa territorial y limitrofe por el Essequibo. Data del S. XIX.
Guyana y Venezuela	Marítimo	La disputa por el Essequibo no permite la definición de fronteras marítimas.
Perú y Chile	Marítimo	Reclamo de Perú en relación al límite marítimo de acuerdo a la Teoría de la Bisectriz.
Venezuela y Trinidad y Tobago	Marítimo	Fronteras marítimas y recursos.

Fuente: Vintimilla, 2006:26.

El escenario político de la región, con la consolidación de gobiernos de izquierda en países como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Brasil en contraste con el gobierno de Colombia ha llevado a la aparición de disputas ideológicas como fuente de conflicto. En este sentido, uno de los temas más problemáticos es el de las relaciones con Estados Unidos y la presencia de miembros de sus fuerzas armadas y contratistas en Colombia.

#### **TERRORISMO Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA**

La definición de lo que constituye una amenaza es un asunto objeto de disputa política y resultado de las diversas interacciones y asimetrías de poder, determinado en buena medida por el contexto externo y por los discursos imperantes.

A partir de los hechos del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo se instaló como la principal amenaza a la seguridad en la agenda de Estados Unidos; ello tuvo serias repercusiones en la agenda de seguridad hemisférica. Los países latinoamericanos actuaron de forma individual en el contexto posterior al 11 de septiembre; Brasil, por ejemplo, si bien reconoció al terrorismo como fuente de inestabilidad regional, no lo consideró como una amenaza directa al país (Hirst, 2002, 54-67). Mientras que en el contexto de “guerra contra el terrorismo global” hubo un cambio tanto en el discurso como en las acciones políticas concretas respecto al conflicto armado en Colombia.

Tras el fracaso de los diálogos con las FARC, al final de su mandato el presidente Andrés Pastrana en una declaración pública señaló a los miembros de las FARC como terroristas. Este hecho

marcó un cambio de estrategia ya conocido para los colombianos: cuando el gobierno se encuentra en medio de un proceso de paz, explícita o implícitamente reconoce a estos grupos como actores armados ilegales; sin embargo, cuando la estrategia predominante es la militar y los diálogos de paz no son contemplados por el gobierno, *terroristas* y, más frecuentemente, *narcoterroristas*, son los términos que el gobierno prefiere usar para referirse a estos grupos en escenarios públicos [...] Esta estrategia también contribuye a legitimar y justificar el uso de la fuerza militar en contra de estos grupos insurgentes y elimina casi en su totalidad las posibilidades de una solución política al conflicto (Borda, 2007: 77 y 78).

Desde su llegada a la presidencia, Álvaro Uribe dejó planteado que en Colombia no hay guerra, sino una lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. La Política de Seguridad Democrática ha tenido lugar en el marco de la lucha mundial contra el terrorismo y la internacionalización del conflicto armado colombiano; entendiéndola como “la

decisión explícita y consciente de involucrar actores externos en cualquier fase del conflicto doméstico” (Borda, 2007: 72).

Dicha internacionalización ha tenido como resultado la mayor participación militar de Estados Unidos tanto en la guerra contra las drogas como en la guerra contra las agrupaciones insurgentes, lo que a su vez ha contribuido a que el gobierno fortalezca su posición militar y política frente a éstas.

Por otro parte, la guerra ha rebasado los límites de las fronteras nacionales, teniendo como escenario el territorio de los países vecinos; esa creciente regionalización hace del conflicto armado colombiano un factor de desestabilización en la zona.

Los grupos armados ilegales y sus acciones (acciones bélicas, tráfico de armas y drogas ilícitas y sus efectos en Colombia y los países de la región) constituyen una de las mayores amenazas para la seguridad de la región amazónica.

#### **NUEVAS AMENAZAS Y ACTORES TRANSNACIONALES CLANDESTINOS**

En el contexto internacional actual la lectura tradicional de la defensa y la seguridad territorial, centrada en las problemáticas de índole militar, se ha visto erosionada por la difuminación de las fronteras producto de la globalización.

La creciente apertura de las fronteras, la liberalización del mercado y la mayor interdependencia ha llevado a la pérdida del control estatal en los flujos económicos legales. No obstante, de manera paralela al declive de las funciones militares y económicas de las fronteras se ha reforzado el control estatal contra los *actores transnacionales clandestinos ATC's* 2; toda vez que, de la misma forma en que las actividades transnacionales legales se han incrementado sustancialmente, lo han hecho los flujos transnacionales –bienes, dinero, información y personas– de carácter criminal; los cuales, no solo constituyen una problemática para la seguridad de los ciudadanos, sino que han permeado las estructuras políticas y sociales afectando la gobernabilidad, estabilidad política y la seguridad de los propios estados, siendo así una fuente de tensión y conflicto en la política mundial.

2 “Los actores transnacionales clandestinos ACT's son actores no estatales que operan a través de las fronteras nacionales violando leyes estatales y quienes apuntan a evadir los esfuerzos de vigilancia. Los ACT's son ampliamente variados en sus motivos. Pueden estar motivados por la obtención de lograr altas utilidades y la demanda del mercado (e.g. narcotraficantes y traficantes de migrantes), el deseo de llevar a cabo actos de violencia por inspiraciones políticas o religiosas (terroristas) o la búsqueda de empleo y refugio (la vasta mayoría de migrantes no autorizados)”. Andreas, 2003:78.

Las actividades transnacionales ilegales no son nuevas, lo que ha cambiado es la atención política de la que son objeto, su lugar en la agenda de seguridad y el impacto que tienen en el estado.

Los actores transnacionales clandestinos han existido en una u otra forma en tanto los estados han impuesto en las fronteras. Lo que ha cambiado en el tiempo es la organización de ATC's, sus métodos y velocidad de cruce de fronteras y la forma, intensidad y enfoque de su aplicación y el nivel de ansiedad pública y atención política" (Andreas, 2003:81).

Un amplio componente de lo que es definido como nuevas amenazas a la seguridad hace referencia a los ATC's. Así, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y la trata de personas son amenazas señaladas en la Declaración de Seguridad de las Américas de 2003 que son llevadas a cabo por dichos actores.

La región Amazónica– como región de frontera interna e internacional, con territorios donde no hay presencia estatal y con condiciones geográficas que dificultan el acceso– es un lugar de presencia de ATC's y de circuitos de mercado criminales<sup>3</sup> mediante el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de especies naturales o bio-piratería, el tráfico de migrantes y el contrabando.

En el caso del narcotráfico, en la región se cumple todo el ciclo de producción (cultivo y procesamiento) y tráfico de sustancias ilícitas, especialmente cocaína. Siendo Colombia, Perú y Bolivia los lugares de mayor cultivo y procesamiento, mientras que Brasil, Venezuela y Surinam son lugares de tránsito (UNODC, 2008). Así mismo, Brasil es un proveedor de precursores químicos necesarios para el procesamiento de la hoja de coca en cocaína, siendo el mayor productor de éter y acetona en América Latina.

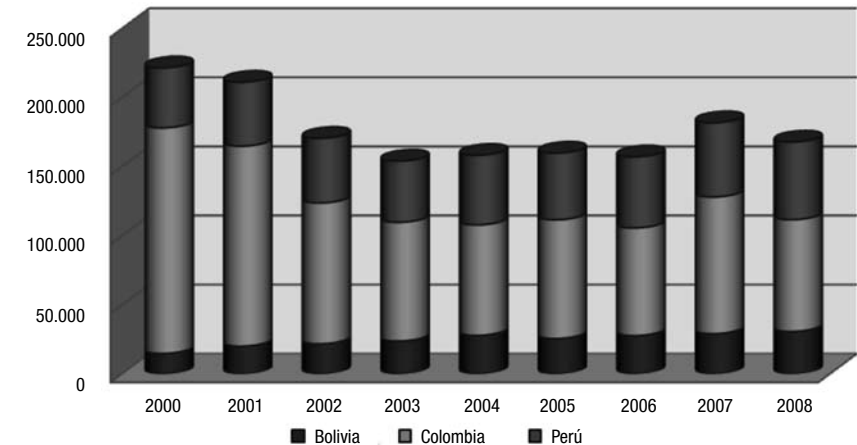
El creciente accionar de ATC's en la región es una amenaza a la estabilidad democrática, la garantía de los derechos y libertades ciudadanas y el imperio de la ley, así como para el ecosistema amazónico.

Por su carácter interméstico, las medidas contra los ATC's requieren de la cooperación y las acciones conjuntas entre los estados. Para

3 Se prefiere el uso de este término al de crimen organizado transnacional, en la medida en que éste último tiende a "enfocar la atención de las grandes organizaciones de la mafia (carteles) y líderes de las mismas más que en los sectores particulares del mercado y sus actividades, las cuales pueden ser organizadas o desorganizadas y pueden operar en el ámbito local o global (...) El término crimen organizado es ambiguo y amplio y es usado como una sombrilla que abarca toda clase de amenazas transnacionales". (2004: 643).

ello es necesaria la existencia de confianza suficiente entre éstos y de canales de diálogo fluidos. Desafortunadamente, el estado de relaciones actual entre varios países de la región Amazónica no es el más propicio para el avance en la resolución de conflictos y el desarrollo de iniciativas conjuntas de seguridad.

Gráfico N° 1. Cultivo de plantas de coca en hectáreas



Fuente: World Drug Report, UNODC, 2009.

Frente a la existencia de amenazas comunes hay lecturas diferentes respecto las políticas a desarrollar frente a éstas y el rol de actores externos a la región –tales como Estados Unidos–, a esto se suma la persistencia de conflictos de la agenda tradicional de seguridad que aún no han sido resueltos y que se constituyen en barreras para la cooperación. La combinación de las dos agendas –seguridad tradicional y amenazas no tradicionales– establece un escenario poco promisorio para la resolución de las problemáticas emergentes (Fuentes, 2008).

#### MEDIO AMBIENTE Y SEGURIDAD

Respecto a la relación entre medio ambiente y seguridad hay dos posturas (Arrarás y Gamarra, 2002): Por un lado, aquella que sostiene que hay una unión entre las dos temáticas, toda vez que los temas ambientales – población, migración, degradación de la tierra, los bosques, las fuentes de agua, y el cambio climático– afectan los temas de seguridad del mismo modo en que lo hacen la inestabilidad política y el conflicto violento.



Por otra parte, hay un segundo grupo que se opone a una definición ampliada de seguridad y rechaza la relación causal entre factores ambientales y seguridad. “Uno de los principales defensores de esta posición sostiene que el concepto de seguridad nacional no debe incluir temas ambientales porque la fuente, el grado y el tipo de amenazas desde la violencia organizada son diferentes de aquellos del medio ambiente” (Arrarás y Gamarra, 2002:90).

Una tercera reflexión lleva a mirar la relación de forma inversa considerando el qué y el cómo la seguridad afecta al medio ambiente (Arrarás y Gamarra, 2002). Teniendo en cuenta la importancia de la riqueza natural del Amazonas es necesario considerar esta dimensión; toda vez que los actores no se mueven ni desarrollan sus actividades en un espacio vacío, por el contrario sus actividades tienen serios impactos en su entorno. Es esta faceta de la relación entre seguridad y medio ambiente la que será abordada, analizando el impacto que las amenazas a la seguridad y las políticas formuladas en respuesta a éstas han tenido en el entorno amazónico.

En el caso del narcotráfico, la producción de drogas ilícitas en todas sus fases (cultivo y procesamiento) tiene un impacto negativo en el medio ambiente.

El cultivo de coca y amapola requiere la tala y quema de grandes extensiones de bosque, como consecuencia la deforestación y erosión han sido significativas en el Chaparé en Bolivia, el Valle del Alto Huallaga en Perú y en Caquetá en Colombia. Dado que la mayor parte del suelo de la Amazonía es ácido y no apto para cultivo intensivos, luego del cultivo de coca o amapola solo queda la erosión, toda vez que son extraídos los depósitos de minerales vitales del suelo, necesario para la rotación de cultivos. Igualmente, son utilizados plaguicidas, insecticidas y herbicidas altamente tóxicos.

Cada cultivo tiene una duración de tres a cinco años, tras lo cual, los campesinos buscan nuevos terrenos donde volver a sembrar, acabando con más parte de la selva. Según datos de 2002, se estima que en las últimas dos décadas esta dinámica ha acabado con 2, 300.000 hectáreas de bosque (Borges, 2006:97).

Al impacto directo en el suelo que tiene el cultivo de coca y amapola, se suma la llegada de cientos de personas en busca de empleo a áreas tropicales o semitropicales, lo que supone una seria presión ambiental y un elemento de transformación en el entorno.

En la fase de procesamiento, el uso de precursores químicos en la maceración y el establecimiento de laboratorios de producción de coca y heroína son una fuente de contaminación y degradación ambiental –disminuyen los niveles de pH en el agua, reduce la disponibilidad de oxígeno y elimina diversas especies de plantas y vida salvaje– (Arrarás

y Gamarra, 2002:93 y 94). Para la obtención de 1 kilo de pasta básica de cocaína son utilizados 1,9 litros de ácido sulfúrico, 1, 25 litros de amoníaco, 193,75 litros de agua contaminada y se producen alrededor de 625 kilos de residuos vegetales (Maya, 2005).

En la Amazonía colombiana se estima que “con el procesamiento de la hoja de coca se pueden llegar a arrojar hasta 160 mil toneladas de químicos tóxicos a los ríos de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare” (Caracol, 2009).

Finalmente, en la fase de tráfico son utilizados los claros del bosque para pistas de aterrizaje, lo que resulta en deforestación.

Pero el daño que el narcotráfico representa para el medio ambiente no se reduce al ciclo de producción y tráfico, las actividades desarrolladas por los estados para el control de esta problemática también han tenido un impacto negativo directo e indirecto en el medio ambiente (Arrarás y Gamarra, 2002).

La política antinarcóticos abarca acciones que van desde la erradicación y sustitución de cultivos hasta el reforzamiento en las leyes contra las drogas y las operaciones militares. La erradicación de cultivos descansa en el supuesto de que la destrucción de los cultivos ilícitos tendrá como consecuencia automática la reducción de la disponibilidad de drogas en los mercados consumidores y ha sido adelantada por los países productores de la zona (Colombia, Bolivia y Perú) con la asistencia de Estados Unidos.

En las acciones de erradicación forzada de cultivos ilícitos son usados agentes biológicos y químicos que afectan el medio ambiente. “La fumigación aérea causa contaminación química afectando humanos, animales y vegetación; destruyen el hábitat de campesinos y comunidades indígenas lo que lleva a la migración forzada. Los desplazados se mueven más allá en la selva acelerando el proceso de deforestación” (Arrarás y Gamarra, 2002:98).

A partir de estos elementos, se ha configurado una dinámica perversa donde a mayores actividades antidrogas, se genera un mayor desplazamiento de cultivos y laboratorios selva adentro, lo que a su vez dificulta el control de la amenaza y genera una mayor degradación ambiental.

### **ACTORES, AGENDAS DE SEGURIDAD E INICIATIVAS**

Actualmente, actores externos a la región tienen presencia activa y desarrollan iniciativas de diversa índole. Respecto a los estatales se destacan potencias como Estados Unidos y Francia, la primera por su preeminencia en el hemisferio y la segunda por contar con el territorio de Guyana Francesa, y potencias emergentes como China<sup>4</sup>. Igualmente

4 Sobre la Amazonía caribeña y la presencia de Francia y China ver Procópio, 2007.

te, hay diversidad de actores no estatales –legales e ilegales–; todo ello hace más complejo el contexto en el que está inserta la Amazonía.

Hay un entrecruzamiento de dinámicas e intereses, lo que lleva a visiones donde se sostiene la importancia de la protección de la Amazonía como patrimonio natural y otras que propenden por permitir que dichos recursos sean entregados a las lógicas mercantiles y administrados por la invisible mano del mercado.

Teniendo en cuenta la importancia de la diversidad natural que alberga la región se contraponen las posiciones de algunas potencias y organizaciones respecto a la gestión conjunta de la región y la de ciertos países amazónicos, con Brasil a la cabeza y como país con mayor territorio amazónico, donde se defiende la soberanía sobre el territorio amazónico y el respeto del principio de no intervención en asuntos domésticos.

Respecto a la primera visión del papel de los actores internacionales en el futuro del Amazonas las declaraciones de algunos gobernantes y organizaciones son ilustrativas: “El Brasil necesita aceptar una soberanía relativa sobre la Amazonía” (François Mitterrand); “El Brasil debe delegar parte de sus derechos sobre la Amazonía para los organismos internacionales competentes” (Mikhail Gorbachev); “La Amazonía es un patrimonio de la humanidad. La posesión de esa inmensa área por los países [amazónicos] es puramente circunstancial” (Consejo Mundial de Iglesias Cristianas); “Si los países subdesarrollados no consiguen pagar sus deudas externas que vendan sus riquezas, sus territorios y sus fábricas” (Margareth Tacher) “(Aragón, 2007: 156).

En lo atinente a la seguridad, aunque en el discurso oficial se reconoce la existencia de amenazas conjuntas y la necesidad de la cooperación en esta materia, la respuesta otorgada ha estado caracterizada por la individualidad o la cooperación con Estados Unidos. Actualmente las iniciativas de mayor impacto en la seguridad de la región son llevadas a cabo por Brasil y por Estados Unidos –mediante el Plan Colombia–.

## BRASIL

Alrededor del 60% del territorio amazónico está en Brasil, la región es un referente de gran importancia como parte de la nación brasileña y es un punto muy sensible en su perfil internacional.

Los brasileños empezaron a preocuparse por el Amazonas a comienzos del siglo XX. Las políticas de Brasil para la región han sido formuladas en buena medida debido a las preocupaciones en materia de seguridad nacional, especialmente para la integración y región y para proteger la soberanía nacional (Espach, 2002).

Esta visión va a chocar con el crecimiento del movimiento ambiental y la atención que le es otorgada a la Amazonía y su riqueza natural a partir de la década de los ochenta. Frente a la cual, “Brasil fue un líder en crítica la agenda de desarrollo internacional, denunciándola como una nueva forma de imperialismo del norte industrializado” (Espach, 2002:16).

No obstante, en la administración de Sarney (1985-1990) hay un giro en la política ambiental brasileña, debido en buena parte a que el record ambiental de la nación y el alto perfil de la Amazonía empezaron a afectar el logro de sus objetivos económicos. “La contradicción entre las estrategias internacionalistas de economía y política exterior y su posición nacionalista y orientada a la soberanía se hace insostenible especialmente cuando sigue el retiro de los fondos del BM y el FMI” (Espach, 2002:21). A pesar de este cambio, la visión desarrollista y a la aproximación a la Amazonía desde la seguridad nacional permaneció en sectores militares y conservadores.

A la consideración de la Amazonía y su riqueza ambiental como patrimonio a ser protegido se sumó el fin de la tradicional rivalidad con Argentina, la creciente importancia de Mercosur y las buenas relaciones con Chile, Paraguay y Bolivia que alteran la agenda de seguridad dando prioridad a la frontera norte. En el documento de Política Nacional de 1996 la región Amazónica es señalada como fundamental para la defensa del país y se confirma su valoración estratégica (Borges, 2006:23).

Actualmente, para Brasil la Amazonía constituye un lugar para ser protegido (en términos ambientales y de seguridad) y una zona estratégica para su inserción global y sus intereses como líder regional. “El Amazonas es el tema más sensible y estratégico en el desarrollo de la agenda de seguridad brasilera, proporcional a que es percibido como una amenaza a los intereses tradicionales de Brasil “(Bitencourt, 2002:81).

En el documento “Brasil: tres tiempos, cincuenta temas estratégicos”, la Amazônia es señalada como un tema estratégico para la cual la meta es “A implementação de novas políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, baseada na detenção nacional do conhecimento sobre sua biodiversidade, permitirá estabelecer processos de cooperação internacional e reduzirá as pressões externas sobre a região” (p. 8).

Como objetivos estratégicos para el 2015 y el 2022 se señalan:

2015: Ampliar os processos de integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia.

2022: Consolidar a integração política, econômica, social, cultural, territorial, ambiental e do conhecimento da Amazônia (p. 30).

**SISTEMA SIVAM/SIPAM**

Frente a una agenda de seguridad que contempla amenazas tradicionales y nuevas amenazas, Brasil ha respondido con iniciativas estratégicas que han sido implantadas desde mitad de la década de los ochenta, a saber: El Programa Calha Norte y el Sistema para la Protección de la Amazonía –SIPAM– con su brazo operativo el – Sistema de Vigilancia de Amazonia –SIPAM.

El SIPAM implementado a través del Sistema de Vigilancia de Amazonia SIVAM fue proyectado para monitorear los 5,2 millones de kilómetros cuadrados de la Región Amazónica. Fue concebido por la secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República de Brasil, junto con los Ministerios de Justicia y Aeronáutica con el propósito de proteger la Amazonía legal de Brasil (estados de Roraima, Amazonas, Amara, Pará, Tocantins, Rondonia y Acre).

La infraestructura del SIVAM consta de personal técnico y un conjunto de 25 radares (19 fijas y 6 móviles), 8 aviones (cinco de ellos con radares), 87 estaciones de recepción de imágenes satelitales, 200 plataformas de recolección de datos y centenares de otros equipos que permiten la adquisición de datos, los que reciben el tratamiento correspondiente en el SIPAM para luego ser difundidos y visualizados en forma de imágenes, mapas, previsiones y otras informaciones, pudiendo ser asociados de manera temática de acuerdo a las necesidades particulares y operacionales de cada usuario. El sistema comanda 19 unidades de vigilancia, 7 unidades de telecomunicaciones, 6 unidades de vigilancia y telecomunicaciones, y 25 estaciones de radar. Funciona a partir de una red primaria de información. La red secundaria está conformada por las estaciones de radar (estaciones satélites, sistemas de telecomunicaciones, radar meteorológico, etc.). Finalmente una red terciaria alberga las estaciones menores en áreas remotas. En el aspecto de protección, el sistema contempla que la Fuerza Aérea brasileña utilice 25 turbohélices Super Tucano, de 5 a 8 aviones radar con capacidad para detección y seguimiento terrestre.

Por su parte el Ejército aporta al sistema 3 mil soldados en alerta permanente, con lanchas y helicópteros. La Marina aporta 1,100 hombres, navíos de patrullaje y grupos de apoyo a poblaciones ribereñas. Según el Ministerio de Defensa del Brasil, la detección de aviones que invadan su territorio es ejecutada en tiempo real gracias a los recursos electrónicos del SIVAM, permitiendo acciones de respuesta rápida.

La implementación del programa produjo un amplio debate doméstico e internacional, tanto por su doble carácter civil-militar, como por el hecho de producir informaciones sensibles para todos los países de la región. Esas mismas razones tornaron la licitación de ese proyecto en una disputa internacional acérrima por parte de los

países interesados en suministrar la tecnología y los equipos, en particular EE.UU. y Francia, e indirectamente, mantener la presencia en el desarrollo estratégico de la región.

El hecho de que la Fuerza Aérea Brasileña se haya encargado de la gerencia del SIPAM creó la imagen de que es un proyecto de defensa aérea con propósitos marginales de protección ambiental, aunque las propuestas de financiación del proyecto afirmaban que la información obtenida sería valiosa para la protección ambiental (Guedez da Costa, 2002 y Da Costa Silva, 2004).

El SIVAM es un instrumento para la defensa nacional brasilera.

El interés en implementar SIVAM en territorios de la seguridad nacional crece primariamente de la noción de que la soberanía brasilera está en riesgo por la avaricia extranjera en el territorio amazónico, las actividades fronterizas ilegales y otras potenciales consecuencias de conflictos actualmente observados en los países vecinos (Guedez da Costa, 2002:113).

Si bien el sistema puede proveer información para el desarrollo de acciones preventivas y misiones de control, uno de los principales desafíos que enfrenta es la débil interacción entre instituciones y la fragmentación de los programas federales y locales (Guedez da Costa, 2002 y Da Costa Silva, 2004).

**ESTADOS UNIDOS**

Estados Unidos es el actor externo más importante en el análisis estratégico y de seguridad de la región Amazónica. Su presencia en la zona se desarrolla mediante iniciativas de tipo ambiental y de seguridad.

Respecto al ámbito de desarrollo y protección ambiental se destaca la Iniciativa de conservación de la Cuenca del Amazonas la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. Entre tanto, en materia de seguridad la prioridad se dirige al combate al narcotráfico y a partir de 2001, al terrorismo; la mayor iniciativa de cooperación en la región la constituye el Plan Colombia, a lo que se suma la existencia de bases militares para el control y monitoreo.

**PLAN COLOMBIA**

El Plan Colombia fue formulado por el presidente Andrés Pastrana a Estados Unidos en el año de 1999. El paquete de ayuda se concentró en la lucha antidrogas, enfatizando en la interdicción y las fumigaciones aéreas, así como en la iniciativa denominada “ofensiva al sur de Colombia” (Push Into Southern Colombia), y el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas.

El total de recursos del plan para el período 1999-2005 es de US\$ 10.730 millones de dólares. US\$ 6.950 millones de dólares (64, 8) fueron aportados por el Estado colombiano, mientras que Estados Unidos aportó US\$ 3.782 millones de dólares (35,2%). El 81% del monto total del paquete tuvo como destino las fuerzas militares.

La ayuda estadounidense fue aprobada por medio de dos proyectos de ley: Operaciones en el exterior (Ley de ayuda al exterior) y el Departamento de Defensa (el presupuesto del pentágono). En el proyecto de ley para operaciones en el exterior el proyecto más importante es el programa para el control Internacional de Narcóticos, el cual contiene programas de sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, Derechos Humanos y paz, así como la transferencia de armas y entrenamiento para fuerzas militares y policías.

En el marco de la estrategia fue creada la brigada antinarcóticos dentro del ejército colombiano, conformada por 2300 hombres en 3 nuevos batallones, el primero de ellos inaugurado en 1999, los dos restantes en 2000 y 2001 respectivamente.

En el 2007 fue presentada la Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social EFDDS o plan Colombia II. Ésta se basa en la necesidad de consolidar lo que se considera son logros del Plan Colombia I y de la Política de Seguridad Democrática (Rojas, 2007:16).

La EFDDS contempla seis componentes principales: lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo; fortalecimiento de la justicia y promoción de los derechos humanos; apertura de los mercados; desarrollo social integral; atención integral a la población desplazada, y desmovilización, desarme y reintegración.

### **ORGANIZACIÓN TRATADO DE COOPERACIÓN AMAZÓNICA OTCA**

La integración y cooperación en torno al eje amazónico al igual que los procesos de integración regionales está atravesado por las dificultades que implican la heterogeneidad y fragmentación política de los países de la zona, lo cual impide el establecimiento de agendas conjuntas en torno a los temas de seguridad y defensa. No hay aún consensos maduros en torno a las prioridades estratégicas a nivel regional.

El Tratado de Cooperación Amazónica que se firmó en Brasilia el 3 de julio de 1978 y contó con la participación de Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam. Años después fue creada en 1998 la organización Tratado de Cooperación Amazónica OTCA, dotada de personalidad jurídica y de competencias para celebrar acuerdos con las partes contratantes, con Estados no miembros y con otras organizaciones internacionales. Sin embargo, el dinamismo del Tratado de la OTCA ha sido precario.

El campo de acción de esta institución se articula en los siguientes ejes: ambiental, indígena, salud, ciencia y tecnología, comercio y transporte, telecomunicaciones, turismo, educación y cooperación universitaria y estructura de la organización y el eje seguridad y defensa.

A pesar de las reuniones presidenciales, ministeriales y de los Consejos de Cooperación Amazónica aún no hay iniciativas de gran envergadura que se hayan llevado a cabo de manera conjunta en materia de seguridad. No obstante, la OTCA es un valioso escenario a partir del cual pueden darse diálogos que conduzcan a consensos y acciones conjuntas frente a las amenazas de la región a partir de una visión integral de la misma.

### **CONCLUSIONES**

La Amazonía es una región estratégica. Sin embargo el potencial de recursos es proporcional a la serie de amenazas que actualmente enfrenta; el tema de la seguridad es uno de los elementos más críticos en la realidad de la región Amazónica.

Por su condición de frontera internacional, la agenda de seguridad tradicional se entrecruza con la existencia de nuevas amenazas, en su mayoría a causa del accionar de los actores clandestinos transnacionales. La persistencia de conflictos fronterizos, junto con las disputas ideológicas entre los gobiernos de la región constituyen barreras a la cooperación y el enfrentamiento de amenazas conjuntas, necesarias frente al contexto actual de seguridad.

### **REFERENCIAS**

- Andreas, Peter 2003 "Redrawing the line. Borders and security in the Twenty-first Century" en *International Security*, Vol. 28, N° 2.
- Andreas, Peter 2004 "Illicit international political economy: the clandestine side of globalization" en *Review of International Political Economy*, 11 (3).
- Aragón, Luís Eduardo 2007 "Novos temas regionais para o estudo da Amazônia", en Feldman, Sarah y Fernandes, Ana (Org.) *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: Mutações, tensões, desafios*, ( Salvador, Bahia: ANPUR/UFBA).
- Arrarás, Astrid y Gamarra, Eduardo 2002 "Drug National Security, and the Environment in the Amazon Basin" en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).
- Bitencourt, Luis 2002 "The importance of the Amazon Basin in Brazil's evolving security agenda" en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).

- Borda, Sandra 2007 “La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?” en *Revista Colombia Internacional*, N° 65, enero-junio.
- Borges, Fábio 2006 “Amazônia e economia da droga: conflitos colombianos e interesses brasileiros (1985-2005)”, Tesis de Maestría, São Paulo.
- Becker, Bertha 2005 Geopolítica da Amazônia en *Estudos Avançados*, 19 (53).
- Espach, Ralph 2002 “The Brazilian Amazon in Strategic Perspective” en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).
- Fuentes, Claudio 2008 “Fronteras calientes” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N°3.
- Garay, Cristian 2004 “Estados débiles y espacios vacíos. El caso chileno” en Contreras, Arturo y Garay, Cristian (Editores) *Áreas sin ley, espacios vacíos y estados débiles* (Santiago: USACH).
- Guedes da Costa, Thomaz 2002 “SIVAM: Challengendes to the effectiveness of Brazil’s monitoring project for the Amazon” en Tulchin, Joseph y Golding, Heather (Editores) *Environment and security in the Amazon Basin* (Washington: Woodrow Wilson Center).
- Herdocia, Mauricio 2006 “Desarrollo e Influencia del Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica” en *Boletín Informativo Prisma*, Año 1, Número 6.
- Hirst, Mónica 2003 “Seguridad regional en las Américas” en Grabendorff, Wolf *La seguridad regional en las Américas* (Bogotá: FESCOL y CEREC).
- Marcelle, Da Costa Silva 2004 “Amazônia e Política de Defesa no Brasil (1985-2002)”, Tesis de Maestría, Campinas.
- Mares, David 2008 “Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 8. N°3.
- Morales, Jesús 2008 “Estado, narcotráfico y seguridad pública en México: la persistencia de los espacios sin ley” en *Documentos de Trabajo FLACSO*. En [http://www.flacso.edu.mx/documentos/images/pdf/ensayos/jesus\\_morales.pdf](http://www.flacso.edu.mx/documentos/images/pdf/ensayos/jesus_morales.pdf).
- Procópio, Argemiro 2007 “A Amazônia Caribenha” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2).
- Presidencia de la República del Brasil 2006 *Projeto Brasil 3 tempos, 50 temas estratégicos*. En <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/main-brasil-estrategia-def-06.html>.
- Ramírez, Socorro y Cepik, Marco 2004 *Agenda de Seguridad Andino Brasileña: Primeras aproximaciones* (Bogotá: FES, IEPRI, Universidad Federal Rio Grande do Sul).
- Rojas, Diana 2007 “Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?” en *Revista Colombia Internacional*, N° 65, enero-junio.
- Sampó, Carolina 2003 “Brasil y la región amazónica después del 11 de Septiembre: desafíos y oportunidades” en *Revista Argentina Global*, N° 14, septiembre-diciembre. En <http://caei.com.ar/global/14/art4.pdf>.
- UNODC 2009 *World Drug Report*. En <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2009.html>.

## **ACTORES E INSTITUCIONES**

**JUAN LÓPEZ CHORNE\***  
**BEATRIZ IRENE WEHLE\***

## **LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA**

### **LAS RELACIONES CIVIL-MILITARES EN LA ARGENTINA DEMOCRÁTICA**

La restauración democrática en diciembre de 1983 llegó tras uno de los períodos más sangrientos de la historia argentina. La junta militar que tomó el poder mediante un golpe de estado en 1976 no hesitó en utilizar el secuestro, la tortura, el asesinato y la desaparición forzada de personas, como métodos para enfrentar a miembros de grupos armados irregulares y a todo aquel que se considerara una amenaza a la seguridad nacional. Esta situación llevó a miles de argentinos a ser víctimas de crímenes atroces y a muchos otros a continuar hoy día en la triste condición de “desaparecidos”. Por esos años, el terrorismo de Estado, lejos de ser un “exceso” propio de una guerra -como gustan explicar algunos apólogos de aquellos años-, fue un mecanismo sistemático y reiterado para hacer frente a lo que el liderazgo militar entendía representaban amenazas para el país. Asimismo, como si faltara algo para agregar al drama argentino, las fallidas políticas económicas del Proceso de Reorganización Nacional (PRN), como se autodenominó el gobierno militar, sumieron al país en una profunda crisis económica caracterizada por un fuer-

\* Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

te proceso de desindustrialización, una inflación incontrolable y un crecimiento casi exponencial de la deuda externa. Finalmente, para cerrar esta sucinta descripción de aquellos años, habría que agregar el fracaso en la guerra de Malvinas. Fracaso que parte desde la génesis irracional de este conflicto bélico y no de la eventual e inevitable derrota militar contra una potencia mundial.

Estos fueron los acontecimientos que precedieron a la restauración democrática argentina y no resulta caprichoso reparar en ellos, ya que las características particulares que tomará la transición democrática en este país, sin duda, estarán moldeadas por la impronta de aquellos años de plomo. Específicamente, el legado en materia de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, las continuas crisis económica y, finalmente, la derrota en Malvinas, configuraron un esquema de transición que algunos especialistas han catalogado como de “colapso”. A diferencia de lo que sucedió en otros países de la región, donde la transición de un gobierno de facto a uno democrático estuvo pactada por las élites civiles y militares, en Argentina “no hubo finalmente pacto, pero tampoco una entera derrota de los militares y una plena ocupación de los espacios y recursos de poder por parte de los civiles” (López, 2007).

Sin embargo, esta transición por colapso, si bien puede suponer *a priori* ciertos grados de acción e influencia para el poder civil, que no se alcanzarían bajo una transición pactada, también implica, en términos generales, un mayor nivel de incertidumbre respecto a los sucesos futuros. Al no estar pactada la transición, el menú de posibles decisiones y “no decisiones” permanece abierto. Por lo tanto, quedan abiertas también las características de la posible reacción de los actores afectados. Ilustremos un poco esta idea: muy difícilmente hubieran sido juzgados y condenados por crímenes de lesa humanidad los jefes militares argentinos -como efectivamente sucedió en los años ochenta- si lo que hubiera prosperado fuera una transición pactada. Sin embargo, este tipo de sucesos, y otros que veremos a continuación, motivaron reacciones en diferentes facciones militares, como ser cuatro levantamientos militares que pusieron, con diferente grado de seriedad, en riesgo la continuidad institucional.

Más allá de los riesgos inherentes a una transición por colapso, en materia de subordinación del poder militar al control civil, se puede decir con bastante grado de aproximación a la verdad que la República Argentina avanzó mucho en los últimos veinticinco años y que ciertamente se encuentra en una mejor posición respecto a otros países de la región. Actualmente, en Argentina está claramente delimitado cuál es el ámbito de acción de las fuerzas armadas, el Ministerio de Defen-

sa es dirigido por especialistas civiles y las fuerzas armadas no tienen injerencia directa ni indirecta en asunto alguno que no sea la Defensa Nacional, en la cual tienen un rol consultivo.

¿Cuáles fueron los determinantes que permitieron que, a diferencia de otras experiencias, la República Argentina pudiera llegar tan lejos? Esta pregunta nos remite inevitablemente al primer párrafo de este apartado. El legado de horror y desastre del último gobierno militar, sin duda cooperó en generar en la sociedad argentina, más allá de las diferencias políticas, un consenso tal en torno a evitar que se repitan horrendos sucesos, avanzando así, de manera notable, en generar instrumentos que posibilitaran esto. Uno de los objetivos centrales en esta búsqueda lo constituyó la clara delimitación del ámbito de injerencia de las fuerzas armadas. Había consenso en la clase política argentina, en la mayoría de la sociedad y en una parte de las propias fuerzas armadas respecto a que el involucramiento de éstas en asuntos de seguridad interior fue, en buena medida, responsable de los crímenes contra la humanidad que sucedieron en el país.

La utilización de la palabra “injerencia” y no “objetivos” o “funciones” está claramente meditada. Efectivamente se avanzó mucho en delimitar con claridad el ámbito de acción de las fuerzas armadas, pero, lamentablemente, no se avanzó con la misma intensidad respecto a definir cuáles son los objetivos y misiones de las fuerzas armadas en la agenda democrática. Debe quedar claro que esto último no es un fracaso o una falencia de las propias fuerzas armadas, sino, por el contrario, responsabilidad de los gobiernos civiles que han tenido la responsabilidad de fijar la política de defensa y conducir a las fuerzas armadas. Como sugiere Marcelo Saín, “la falta de control civil sobre las fuerzas armadas, más que una derivación de la impronta autónoma de los uniformados o de la falta de voluntad de subordinación de éstos a aquellas autoridades gubernamentales, fue más bien una consecuencia inmediata de las deficiencias con que los gobiernos civiles y la dirigencia política de nuestros países abordaron la cuestión castrense” (Saín, 2005).

De las muchas aristas que puede presentar el análisis de las relaciones civiles-militares en Argentina, en el presente trabajo, por razones tratadas en los párrafos anteriores, se focalizará particularmente en la participación de éstas en cuestiones de seguridad interior. O dicho de otra manera, en la evolución que ha tenido la discusión en torno al ámbito de acción de fuerzas armadas en Argentina y cómo esta discusión generó una serie de instrumentos legales que determinaron una clara delimitación entre lo que se considera seguridad interior y la defensa nacional.



### FUERZAS ARMADAS Y SEGURIDAD INTERIOR

En octubre de 1975 el gobierno peronista, encabezado por María Estela Martínez de Perón<sup>1</sup>, emite una serie de decretos en los que ordena a las fuerzas armadas reprimir el accionar de la denominada “subversión”. El Decreto N° 2772 del 6 de octubre de 1975, reglaba en su Art. 1° “Las Fuerzas Armadas bajo el Comando Superior del Presidente de la Nación que será ejercido a través del Consejo de Defensa procederán a ejecutar las operaciones militares y de seguridad que sean necesarias a efectos de aniquilar el accionar de los elementos subversivos en todo el territorio del país”. Desde diversos sectores de la sociedad, civiles y castrenses, se ha argumentado que este decreto, de alguna forma, dio pie para que poco tiempo después comenzara un proceso sistemático de violación de los derechos humanos en la República Argentina<sup>2</sup>, justamente con el propósito de “aniquilar el accionar de los elementos subversivos”. Poco tiempo después, las fuerzas armadas tomarán el control de las instituciones republicanas por medio de un golpe de estado, y no solamente, claro está, asumirán responsabilidades en lo que hace a la seguridad interior, sino el de todos los elementos públicos que hacían al destino y porvenir de la Nación. Lo que continuó durante casi siete años fue una de las etapas más oscuras de la historia argentina, donde las violaciones a los derechos humanos se transformaron en una metodología sistémica de represión y disciplinamiento social. Pero además, se trató de una larga época de caos y depresión económica, caracterizada por una incontrolable tasa de inflación que generó durante un importante lapso una apreciación del tipo real de cambio y por consiguiente un gran perjuicio para la industria nacional. Asimismo, fue una época marcada por un explosivo crecimiento de la deuda externa, producto del mayor endeudamiento asumido por las autoridades militares<sup>3</sup> y también por medio de la nacionalización de deuda asumida en moneda extranjera por diferentes actores privados. Como si esto fuera poco, el ciclo se cerrará por medio de una contienda bélica con el Reino Unido en la que morirán cientos de jóvenes que estaban haciendo el servicio militar

1 Martínez de Perón fue originariamente electa vicepresidenta, sin embargo ante la muerte de su marido y presidente, Juan D. Perón, ejerció la dirección del Poder Ejecutivo. Al momento de emitirse los decretos a los que hacemos mención, Martínez de Perón se encontraba en ejercicio de una licencia laboral.

2 Sectores vinculados a los mandos militares de entonces, inclusive argumentan que esos decretos podrían dar un amparo legal a las acciones atroces que se cometieron, lo cual implica ignorar que el secuestro, el asesinato y la tortura ya estaban prohibidos legalmente en Argentina.

3 En buena medida gastado para comprar armamento.

obligatorio, y en la que Gran Bretaña prevalecerá bélicamente, como no podía resultar de otra manera. Esta combinación de dramáticos acontecimientos desencadenará en 1983 el retorno de la democracia y, por consiguiente, como se comentara anteriormente, la salida “por colapso” del régimen militar imperante.

La restauración democrática en diciembre de 1983 fue sin lugar a dudas el comienzo de una nueva etapa histórica para la República Argentina. La caída por “colapso” del régimen militar implicó que se pudiera avanzar en cuestiones que en otras transiciones, pactadas, no fue posible, o sólo fue posible a un ritmo mucho menor. En este sentido, revisten particular importancia los juicios por violaciones a los derechos humanos que se sustanciaron contra los jefes de las Juntas Militares, y que en su mayoría terminaron con fuertes condenas. Asimismo, la acción judicial comenzó a investigar la responsabilidad de los segundos y terceros mandos militares, policiales y civiles en la represión ilegal. Pero es en este punto donde las reacciones corporativas de importantes sectores de las fuerzas armadas y grupos afines empezaron a generar fuertes presiones sobre las autoridades gubernamentales. Entre 1987 y 1990 se sucedieron cuatro levantamientos militares en los cuales se invocaba por parte de los rebeldes, entre otras cosas, recuperar el respeto perdido por las fuerzas armadas y sus integrantes. No es casualidad que en ese mismo lapso el Congreso Nacional sancione dos leyes<sup>4</sup> que suspendieron los procesos abiertos contra los mandos militares y policiales subalternos, y que en 1989 y 1990 una serie de decretos del entonces presidente Carlos S. Menem indulte a los jefes militares que habían sido juzgados y condenados por crímenes contra la humanidad a mediados de los ochenta<sup>5</sup>.

Más allá de estos avances y retrocesos en la búsqueda de justicia, a partir de la restauración democrática se generó cierto consenso en la clase política y la sociedad en general respecto a que había que definir claramente cuál debía ser el rol de las fuerzas armadas. Así se entendió, a veces explícitamente y otras veces implícitamente, que el accionar de éstas hacia el interior de la República había generado grandes heridas en la sociedad argentina. De esta forma y de una manera lenta pero progresiva y a lo largo de gobiernos civiles de diferente signo, se irán sucediendo una serie de instrumentos legales que delimitarán claramente el ámbito de acción de las fuerzas armadas. Específicamente

4 La Ley 23.492 de Punto Final, promulgada el 24 de diciembre de 1986 y la Ley de Obediencia Debida N° 23.521 del 4 de junio de 1987.

5 En alguno de esos decretos también se indulta a jefes de organizaciones subversivas que habían recibido condenas por las acciones de las mismas.

anulando, salvo casos de excepcionalidad extrema, su posibilidad de actuar en asuntos relativos a la seguridad interior.

A continuación veremos un análisis detallado de las normas en cuestión y de qué manera discriminan el ámbito de responsabilidades de las fuerzas armadas. Curiosamente, tocará a los cuatro gobiernos civiles surgidos tras la restauración democrática marcar un hito en esta materia y por tanto en las relaciones civil-militares. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) sancionará la Ley de Defensa Nacional, la administración de Carlos Menem (1989-1999) la Ley de Seguridad Interior, Fernando De La Rúa (1999-2001) la Ley Nacional de Inteligencia y, finalmente, la administración de Néstor Kirchner (2003-2007), la reglamentación de importantes aspectos inconclusos de la Ley de Defensa Nacional.

### **LEY DE DEFENSA NACIONAL**

Antes de meternos de lleno en esta norma conviene reparar que la legislación anterior legitimaba la acción castrense en asuntos de seguridad interior. En efecto, la Ley N° 16970 de Defensa Nacional (1966) establecía a las FF.AA. como órgano superior de todos los aspectos de la seguridad nacional, ya sea interna o externa. En cambio, la ley 23554 (1988) discriminó claramente las jerarquías, mandos y responsabilidades en todo lo relativo a la defensa nacional. De esta forma, asignaba a las FF.AA. la responsabilidad de enfrentar todas aquellas amenazas sobre la defensa nacional, catalogando a este tipo de amenazas como aquéllas que tuvieran un origen externo: “la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo”. (Art. 2). Asimismo, complementariamente, dicha norma establecía un compromiso legislativo respecto a la sanción de una norma que legisle con relación a los parámetros que se establecerían para los asuntos de seguridad interior: “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial” (Art. 4). Ésta será la chispa que dará lugar a la sanción, algunos años después, de la Ley de Seguridad Interior que trataremos a continuación.

### **LEY DE SEGURIDAD INTERIOR**

La Ley N° 24056 de Seguridad Interior fue sancionada en el año 1992 y establecía claramente las responsabilidades y misiones de las diferentes fuerzas de seguridad (policías federal y provinciales, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval) frente a las amenazas en la seguridad

interior. De esta forma, la norma cumplía el compromiso asumido en la ley de Defensa Nacional y complementaba los asuntos dejados fuera, justamente aquellos relativos a las amenazas que no tuvieran un carácter externo: “La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación” (Art. 3). Si bien la norma establecía situaciones en las cuales podrían intervenir las FF.AA., éstas claramente eran de una excepcionalidad extrema, tal que requerían la previa declaración del estado de sitio por parte del Presidente de la Nación: “el Presidente de la Nación, en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, dispondrá el empleo de elementos de combate de las fuerzas armadas para el restablecimiento de la normal situación de seguridad interior, previa declaración del estado de sitio”. (Art. 32).

### **LEY DE INTELIGENCIA NACIONAL**

La Ley N° 25520 de Inteligencia Nacional fue sancionada en el año 2001 durante la administración de Fernando De La Rúa. Tenía por objetivo reglamentar en un ámbito donde todavía perduraban numerosas lagunas jurídicas y donde el límite entre lo interno (inteligencia criminal) y lo externo (inteligencia estratégico-militar) era aún difuso. Como en las normas tratadas anteriormente, esta ley estableció claramente que era responsabilidad de las FF.AA. producir inteligencia para aquellas amenazas que pudieran tener un origen externo: “Créase la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar dependiente del Ministro de Defensa, de conformidad con lo establecido en el Artículo 15 de la Ley 23.554. Tendrá como función la producción de Inteligencia Estratégica Militar. Los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas tendrán a su cargo la producción de la inteligencia estratégica operacional y la inteligencia táctica necesarias para el planeamiento y conducción de operaciones militares y de la inteligencia técnica específica”. (Art. 10). Asimismo, la ley no dejaba lugar a dudas respecto a que se entendía por Inteligencia Estratégica Militar “a la parte de la Inteligencia referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (Art. 2). De esta forma se cerraba un aspecto de la seguridad nacional donde todavía el límite entre lo interno y lo externo, lo militar y lo civil, no estaba claramente delimitado.

### **REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE DEFENSA NACIONAL**

Si bien, como se señalara en uno de los puntos anteriores, la Ley de Defensa Nacional discriminó claramente cuáles eran los ámbitos de

la defensa y la seguridad, como así mismo las instituciones responsables en cada una de esas áreas, la no reglamentación de esta norma dejó abiertos o inconclusos otros elementos no menos importantes de la misma. Uno de ellos era la articulación del denominado Consejo de Defensa Nacional, órgano encargado de asesorar al Presidente en situaciones críticas en materia de defensa y seguridad. Hasta la reglamentación de la Ley, la existencia de este Consejo era puramente virtual, ya que justamente la no reglamentación de esta norma impidió clarificar aspectos tales como ser de qué forma funcionaría este órgano o dónde lo haría. Otro aspecto importante de la reglamentación fue, tal como preveía la ley, la consolidación del Estado Mayor Conjunto como “un ente con un protagonismo vital en todo lo que es la responsabilidad del planeamiento estratégico militar, la definición de la doctrina y todas las modalidades de adiestramiento para lograr la máxima capacidad operacional de las fuerzas<sup>6</sup>”.

Como se ha visto en este apartado, a lo largo de casi veinticinco años de restauración democrática se ha avanzado de forma lenta pero pareja en el camino de delimitar claramente qué se entiende por “defensa” y qué por “seguridad interior” y, análogamente, qué recursos del Estado Nacional deben asignarse en una u otra área. Si bien ha sido un camino signado por pequeños hitos a lo largo de un sendero prolongado de tiempo, la situación actual en la materia, sin duda permite ubicar a la República Argentina como el país de América del Sur que más avanzó en la materia. Como postula el especialista E. López, “Argentina es, de los países que han emergido de la larga noche de las dictaduras latinoamericanas, probablemente el que más adelante ha llegado en materia de redefinición de las relaciones civil-militares y de control civil” (López, 2007). ¿Por qué esto ha sido así? Como se ha sugerido en secciones anteriores del presente trabajo, probablemente se deba más a los errores y horrores de las FF.AA. del pasado que a los aciertos de los políticos del presente. La salida por “colapso” del último gobierno militar, tras años de violaciones sistemáticas de los derechos humanos, crisis económica y una derrota bélica en el Atlántico Sur, sin duda limitaron los márgenes de acción de la “corporación” militar y mellaron tremendamente su imagen pública en torno a cualquier atisbo respecto a que las FF.AA. pudieran ser de algún modo parte de la solución a los numerosos problemas que enfrentó y enfrenta la República Argentina después de 1983.

6 Conferencia de Prensa de la Ministra de Defensa, Nilda Garré, con motivo de la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, ver <http://www.presidencia.gov.ar/Articulo.aspx?cdArticulo=3462>

### FF.AA. Y LAS “NUEVAS AMENAZAS”

Más allá de lo señalado en el apartado anterior respecto al progreso en la delimitación de defensa y seguridad interior, a partir de la década del noventa surgió con fuerza nuevamente una discusión en torno a la redefinición del rol de las FF.AA. El disparador del debate lo constituyó lo que se dio en conocer como “nuevas amenazas”. Narcotráfico, migraciones, terrorismo internacional, epidemias, etc., constituyeron para muchos, problemas en los que ameritaba redefinir si no resultaba conveniente que las FF.AA. se vieran involucradas. Entre los actores que se encuentran detrás de este objetivo se destacan algunas agencias públicas norteamericanas, particularmente el Comando Sur, que explícitamente promueve la utilización de las FF.AA. en la represión del narcotráfico. El peso y la influencia del Comando Sur es tal, que hoy día la asistencia militar de los EE.UU. en la región prácticamente iguala a la asistencia económica<sup>7</sup>. Para J. Olson, director ejecutivo de la Oficina de Washington para América Latina: “Éste no es un problema académico. Va directo al corazón de la democracia, particularmente para los países donde las transiciones de brutales dictaduras militares están muy lejos de completarse [...] Los programas militares de EE.UU. están fuertemente motivando a las FF.AA. latinoamericanas a involucrarse en asuntos internos que pudieran ser resueltos por civiles, tales como la lucha contra la criminalidad, construcción de carreteras y protección del medio ambiente<sup>8</sup>”. Para T. Barry, director del Centro para las Relaciones Internacionales, “el Comando Sur con un personal de 1.400 personas y un presupuesto de US\$ 800 millones, es la principal fuerza norteamericana en América Latina y el Caribe, con más gente en el terreno que el resto de las agencias norteamericanas combinadas y entrenando más tropas extranjeras que cualquier otro comando regional” (Barry, 2005). Asimismo, importantes analistas argentinos han apuntado en el mismo sentido. Para E. López “desde hacía tiempo ya se venía ejerciendo sobre diversos actores e instituciones del sistema político nacional y sobre las propias FF.AA., presión e influencia para que las instituciones militares se involucraran en la lucha contra el narcotráfico. Desde diversas agencias gubernamentales de los Estados Unidos -en particular el Comando Sur- se trabaja en ese sentido” (López, 2007). En el mismo sentido, M. Saín, afirma: “En sintonía con la oferta sustentada por ciertas agencias del gobierno estadounidense -como el Comando Sur, por ejemplo- a partir del año 1990, desde el gobierno se comenzó a fogonear la necesidad

7 Anónimo, “Washington militarizes relations with Latin America”; National Catholic Reporter; Kansas City: Nov 19, 2004. Vol. 41, Iss. 5.

8 *ibid*

de que las FF.AA. participaran en la lucha contra las “nuevas amenazas” y en particular, contra el narcotráfico, haciendo inteligencia y brindando apoyo logístico a las fuerzas de seguridad” (Saín, 2005). En tanto, ¿quiénes fueron a nivel local aquellos que foguearon esta iniciativa? Una multiplicidad de actores civiles y militares, desde importantes actores políticos como el ex presidente C. Menem, o el ex ministro de defensa H. Jaunarena, pasando por ex jefes del Ejército como el General R. Brinzoni. Si se trata de influyentes personajes, cabría preguntarse entonces cómo fue posible que estos intentos no prosperaran y por tanto se avanzara hacia un desdibujamiento en la frontera que separa defensa y seguridad interior. La respuesta se encuentra en que estas iniciativas encontraron un fuerte rechazo desde diferentes ámbitos de la opinión pública, de la prensa especializada, del ámbito académico y fundamentalmente de importantes actores en ambas cámaras parlamentarias. Prueba paradigmática de esto fue la Ley Nacional de Inteligencia, sancionada por el Parlamento tiempo después de que el presidente De La Rúa y su ministro de Defensa, Jaunarena, se manifestaran públicamente a favor de alguna forma de participación de las FF.AA. en seguridad interior.

A partir de la administración del presidente N. Kirchner (2003-2007) esta discusión da la impresión de haberse acallado un poco. Ello se debe fundamentalmente a que esta administración no ha dejado lugar a dudas respecto a cuál es su punto de vista en dicho asunto. La ministra de Defensa, N. Garré, durante la conferencia de prensa en la cual se anunció la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional se manifestó con claridad en los siguientes términos: “Un tema fundamental de la reglamentación es la absoluta precisión con que define cuáles son las hipótesis, cuál es la responsabilidad primaria de las Fuerzas Armadas, que es conjurar situaciones de agresión externa de fuerzas armadas de otro Estado, dejando fuera claramente cuestiones que se refieran a seguridad interna. Esta claridad en la reglamentación, que retoma nada más que los principios de la ley, nos permite clarificar -valga la redundancia- la situación de que las nuevas amenazas, llamadas así en la nueva doctrina imperante, referidas al terrorismo, el narcotráfico, el delito organizado, no son materia de responsabilidad de las Fuerzas Armadas, que están preparadas profesionalmente para otras hipótesis”. Esto, sin embargo, no quiere de ningún modo decir que la problemática que fomentó esta discusión haya desaparecido o que los actores que fogueaban la participación de las FF.AA. en seguridad interior hayan perdido interés. Está claro

9 Ver, “Kirchner firmó la reglamentación de la nueva Ley de Defensa”, <http://www.presidencia.gov.ar/Articulo.aspx?cdArticulo=3462>

que el narcotráfico sigue siendo uno de los principales problemas de seguridad en América Latina y que el terrorismo internacional constituye el principal problema en la agenda de seguridad de los EE.UU. Con relación a esto último, conviene recordar que Argentina fue víctima durante los años noventa de dos atentados de carácter terrorista-internacional contra la embajada de Israel en Buenos Aires y contra la mutual judía AMIA. Por lo tanto no hay, *a priori*, ningún elemento que permita concluir que esta discusión no pudiera resurgir en el corto o mediano plazo.

### **ÉTICA Y PROFESIÓN MILITAR. CONTROL CIVIL OBJETIVO Y SUBJETIVO**

S. Huntington sucintamente define control civil como la minimización del poder militar. Sin embargo, se trata de una minimización de poder que no apunta a la función de garantizar la defensa y seguridad nacional inherente a toda institución militar, sino en lo que hace estrictamente a una eventual participación castrense en política. En este marco, este autor considera que el control civil puede tomar dos formas: subjetivo u objetivo. El control civil subjetivo se da cuando la autoridad civil subvierte la profesionalidad de las fuerzas armadas en pos de la consecución de algún objetivo político determinado, generalmente contra otro grupo de origen civil: “cualquier otra reducción del poder militar, más allá del punto en que la profesionalidad alcanza un máximo, redundará sólo en beneficio de algún grupo civil en particular” (Huntington, 1964). De esta manera, el control civil subjetivo busca co-optar las jerarquías de la institución militar, amalgamando sus intereses con los de la autoridad civil. Si bien esto constituye técnicamente una forma de control civil, implica por otro lado una pérdida en la profesionalidad militar que atenta contra la seguridad nacional hacia fuera y hacia dentro del territorio. Hacia fuera, porque unas fuerzas armadas menos profesionales se vuelven menos aptas para ejercer la defensa del territorio y soberanía nacionales, y hacia dentro, porque la co-optación de las fuerzas armadas por parte de las autoridades civiles de turno, amenaza antagonizar con otros grupos civiles domésticos, antagonismo que eventualmente pudiera alcanzar características violentas. Por el contrario, el control civil objetivo es aquel que dota a las fuerzas armadas de un elevado nivel de profesionalidad en el ámbito de su quehacer estrictamente profesional, generando de esta manera un cuerpo subordinado a la autoridad civil, pero no un reflejo de ésta, y además, altamente capacitado para cumplir su misión de asegurar la defensa y soberanía nacionales. Para Huntington (1964) “la esencia del control civil objetivo es el reconocimiento de la profesionalidad militar autónoma; la esencia del control civil subje-

tivo es la negociación de una esfera militar independiente”. De esta forma, el control civil objetivo transforma a las fuerzas armadas en “una herramienta del estado” y no en un reflejo de la élite que circunstancialmente detente el control de éste.

En este marco, Huntington moldea las características que pueden tener las relaciones civil-militares en una sociedad determinada sobre tres ejes: 1) el poder relativo de la institución militar, 2) la ideología predominante en la sociedad y 3) el grado de profesionalidad alcanzado por las fuerzas armadas. La ética militar es para Huntington “concreta, permanente y universal”, no así la ética civil que puede tomar diversas formas. En occidente, el autor, analiza distintas ideologías políticas que asocia con las diferentes formas que pueden caracterizar a la ética civil: liberalismo, marxismo, conservadurismo y fascismo. Sólo una de ellas es para él compatible con unas fuerzas armadas altamente profesionales: “Si la ideología es antimilitar (como ocurre en el liberalismo, el fascismo o el marxismo), el militar consigue poder político sustancial únicamente a través del sacrificio de su profesionalidad” (Huntington, 1964). De esta forma, la única ideología política consistente con un control civil objetivo será el conservadurismo, por lo demás tendremos sociedades donde habrá un mayor o menor grado de control civil subjetivo.

La aplicabilidad del modelo de Huntington en América Latina en general, y en Argentina en particular, presenta numerosas complicaciones. Para E. López (2001), concretamente tres. En primer lugar, el modelo de Huntington asume como un dato axiomático del sistema la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil; el control de las instituciones republicanas por parte de la institución militar parece fuera del menú de opciones. No obstante, esto último ha caracterizado la historia política de América Latina durante buena parte del siglo XX. En segundo término, aún durante administraciones democráticas, en América Latina, los militares han alcanzado un elevado grado de autonomía, ya sea por el poder relativo que detentan y/o por una falencia de parte de la autoridad civil a la hora de ejercer su legítima autoridad y liderazgo. Para López “dado el alto grado de total o incondicional autonomía alcanzada por los militares que se ve a lo largo de la historia latinoamericana, ningún análisis de relaciones civil-militares en este escenario permite presuponer el esquema subjetivo de Huntington” (López, 2001). Finalmente, con relación a la dimensión de profesionalismo, Huntington señala como uno de sus componentes constitutivos la “responsabilidad social”, componente inherente a cualquier profesión que tenga un impacto sobre el resto de la comunidad. Está claro que “la tendencia militar al intervencionismo viola este principio” (López, 2001). No queda claro por tanto cómo resuelve

teóricamente este modelo situaciones donde las fuerzas armadas son socialmente irresponsables.

El esquema de S. Huntington parece apropiado para sociedades con regímenes, marcos jurídicos y prácticas donde más allá del cariz que pueda tomar la subordinación militar a la autoridad civil, ya sea objetiva o subjetiva, ésta es un hecho altamente costoso de quebrantar. Aquellas sociedades que no cuenten, o aún no hayan construido, regímenes que regulen al menos algunos elementos básicos de la relación entre civiles y militares, parecen encontrarse, por el momento, en una etapa previa a la que permite aplicar el modelo de Huntington. Allí donde existe la posibilidad de que las fuerzas armadas detenten los diferentes poderes del orden republicano, donde las mismas puedan alcanzar elevados índices de autonomía y donde la supuesta responsabilidad social respecto a no violentar su misión y quebrantar el orden institucional, parece no estar presente; son sociedades donde aún no es posible hablar de control civil objetivo o subjetivo.

Hemos visto como la experiencia argentina se ha caracterizado por un progresivo -aunque a veces lento y penoso- proceso de construcción institucional en búsqueda de sentar las bases del vínculo entre las fuerzas armadas y la autoridad civil. Este camino ha permitido ubicar a la Argentina entre uno de los países más avanzados en la materia en el ámbito regional. Sin embargo, no quiere esto decir que ya esté todo el camino recorrido. Pero sí que después de veinticinco años de restauración democrática tal vez pueda comenzar a analizarse el modelo de S. Huntington en otros términos. Sin construcción de un orden institucional que lo regule resulta muy complicado hablar de control civil. No se puede discutir de formas de control civil allí donde la toma de las instituciones por parte de las fuerzas armadas es moneda corriente. A continuación reflexionamos sobre cómo pensar una política de formación efectiva que aporte a la construcción de ese orden institucional en Argentina.

#### **LINEAMIENTOS PARA UNA FORMACIÓN TRANSVERSAL DE LAS FF. AA.**

Aunque la problemática de la formación del personal estuvo siempre presente en la organización de las FF. AA., en la actualidad es indispensable hacer una reflexión más profunda al respecto. Considerando que la formación puede servir para muy diversos objetivos, nos preguntamos haciendo referencia a Huntington acerca del rol de la capacitación de las FF.AA., a fin de imprimir a través de la formación, los mecanismos para consolidar el proceso hacia un control civil objetivo.

Por un lado, observamos que la efectividad de un control civil objetivo requiere del desarrollo de FF. AA. altamente capacitadas. Como

hemos señalado más arriba “el control civil objetivo es aquel que dota a las fuerzas armadas de un elevado nivel de profesionalidad en el ámbito de su quehacer estrictamente profesional, generando de esta manera un cuerpo subordinado a la autoridad civil, pero no un reflejo de ésta, y además, altamente capacitado para cumplir su misión de asegurar la defensa y soberanía nacionales” (Huntington, 1964). De esta forma, el control civil objetivo transforma a las fuerzas armadas en “una herramienta del estado” y no en un reflejo de la élite que circunstancialmente detente el control de éste. Sin embargo, el nivel de profesionalidad no garantiza en sí mismo los comportamientos profesionales integrales, que se requieren según los momentos históricos, para el logro de los objetivos de los gobiernos democráticos, como sucedió en el caso argentino.

Por otro lado, debido a las transformaciones de los sistemas técnicos y organizacionales en el contexto mundial, el desarrollo de nuevas tecnologías y los efectos de la globalización en la sociedad (muchos se han referido a estos cambios como la tercera revolución industrial), es necesario replantearse el rol que debe tener la formación en este contexto.

Cabe señalar que el aspecto principal de estas transformaciones es el conocimiento y su modo de producción: la capacitación o la formación de saberes integrales y específicos. En este contexto, ¿cómo definir una política de formación para las FF. AA.? Es decir, una política de formación que contribuya realmente a que los gobiernos democráticos obtengan FF. AA. profesionales subordinadas al control civil.

Nos preguntamos cómo construir una política de formación efectiva, que tenga en cuenta el desarrollo de FF. AA. profesionales con saberes específicos, pero a la vez integrales y orientados hacia un control civil objetivo. En líneas generales, habría que reforzar los mecanismos que permitan consolidar el proceso de control civil objetivo. Pensamos en una formación con sentido transversal que integre contenidos socio-culturales y relacionales, pero a la vez posicionados sobre saberes específicos que competen a las diversas ramas de las fuerzas.

Poniendo un mayor énfasis en los saberes integrales, que incluyan valores sociales, culturales, comunicacionales y relacionales, y combinándolos con contenidos específicos para cada sector, se podría esperar ir estructurando otro tipo de comportamiento profesional. Al poner el énfasis en los saberes integrales, hacemos referencia a valores comportamentales internalizados a través de la formación por los integrantes de las FF. AA., considerando los aspectos subjetivos del disciplinamiento militar al control civil, ya que el militar es un subordinado, pero no está subordinado a cualquier poder. La profesión militar contiene el valor de la subordinación a la Constitución y a los poderes legítimamente constituidos a través del proceso democrático.

Una política de formación de efectiva subordinación al control civil tendría que establecer claramente estos aspectos en los fines que busca alcanzar, fijando los elementos estratégicos y las líneas directrices que guían sus actividades de formación e implicando a todos los estamentos de las fuerzas en las diferentes fases de la puesta en marcha del sistema de formación transversal. A continuación mencionamos cuatro ejes que habría que tener en cuenta en el diseño de un sistema de formación para los militares:

1. *Orientación estratégica*: tiene por objetivo señalar las grandes líneas y valores de la formación en relación al desarrollo de saberes integrales y específicos, anticipando las necesidades particulares y organizando la convergencia y coherencia entre los diversos cuerpos de las fuerzas.
2. *Planificación*: tomando las variables del contexto, programa las acciones en el marco de los objetivos definidos e incorpora los indicadores de control provenientes de las evaluaciones de las acciones de formación ya realizadas.
3. *Seguimiento* de los objetivos estratégicos y de su coherencia en relación con los valores de control civil establecidos.
4. *Evaluación* que recoge información de las diferentes áreas y la analiza. En este eje se observan las variaciones significativas que serán re-transmitidas a la planificación para acrecentar la cooperación entre las unidades y mejorar el sistema.

## CONCLUSIÓN

A lo largo del presente trabajo se ha intentado resumir brevemente cuál y cómo ha sido la evolución de las relaciones civil-militares en la República Argentina desde la restauración del orden democrático en 1983. Si bien el eje rector del presente análisis ha sido la discusión en torno a la participación de las FF.AA. en asuntos de seguridad interna, la elección de este tópico no resulta caprichoso, habida cuenta que constituye un elemento paradigmático de lo que ha sido la evolución de las relaciones civil-militares y el control civil sobre las FF.AA. en términos generales. En este sentido, y a través de un breve análisis histórico y jurídico, se ha intentado dejar en claro que a lo largo de casi veinticinco años se ha avanzado notablemente en la delimitación de los conceptos y ámbitos que corresponden a “defensa” y “seguridad interior”, como de las instituciones que deben actuar en cada área, FF.AA. en defensa y fuerzas de seguridad en seguridad interior. El trabajo también ha intentado dejar en claro que el avance en la delimitación de las responsabilidades jurisdiccionales de las FF.AA. de ningún

modo implica suponer que el poder civil haya avanzado exitosamente en otros campos de la política de defensa. Por el contrario, se ha afirmado que la autoridad civil, por medio, fundamentalmente, del Presidente de la Nación y su ministro de Defensa, a través de los diferentes gobiernos civiles, no ha sabido y/o podido cumplir eficientemente su responsabilidad de mando sobre la institución militar. Lo que ha primado es un vacío que ha sido ocupado, como es entendible y no podía ser de otra manera, por las propias FF.AA. A partir de este marco histórico, reflexionamos sobre la profesionalización de las fuerzas y su subordinación al control civil, tomando en consideración la necesidad del desarrollo de una política integral de formación para las FF. AA.

#### REFERENCIAS

- Tom Barry 2005 "Politics: U.S. brass worry about Latin America's swing to the left", en *Global Information Network* (New York).
- Huntington, S. 1964 *El Soldado y El Estado* (Buenos Aires: Círculo Militar).
- López, E. 2001 "Latin America: objective and subjective control revisited"; en David Pion-Berlin (ed.): *Civil-Military Relations in Latin America* (Chapell Hill and London: The University of North Carolina Press).
- López, E 2007 "Argentina: un largo camino hacia el control civil de los militares"; en E. Lopez (ed.): *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay* (Buenos Aires: Editorial Altamira).
- Sain, M. 2005 "Las relaciones civiles-militares en la Argentina democrática (1983-2002)", en José Olmeda (Comp). *Democracias Frágiles: Las Relaciones Civiles-Militares en el Mundo Iberoamericano* (Valencia: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado; Editorial Tirant lo Blanch).

GRACIELA RUBIO\*

## PASADO RECIENTE, MEMORIA Y CIUDADANÍA EN LOS INFORMES DE VERDAD

### EL TESTIMONIO EN EL INFORME VALECH (2004)<sup>1</sup>

#### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Informe Valech (2004) forma parte de las políticas de la memoria elaboradas por los gobiernos de la Concertación y constituye una vuelta inédita hacia el pasado dictatorial después de treinta años. En efecto, este informe sitúa el testimonio de las víctimas de la prisión política y tortura durante el gobierno de Pinochet en el foro público como un referente para la reconstrucción de un pasado común, una reparación simbólica de la convivencia y una restitución de la ciudadanía vulnerada. La experiencia dictatorial ha hecho que nuestra sociedad participe hasta hoy de un desencuentro con la realidad ante la imposibilidad de nombrar la experiencia del pasado, lo que ha dejado

\* Universidad de Viña del Mar, Chile.

1 El informe Valech debe ser entendido en continuidad al de Rettig. El informe Rettig abre el proceso de reconciliación una vez recuperada la democracia, en 1991, el segundo, Valech (2004) se hace 14 años después. Los informes pertenecen al marco de la comisiones de Verdad y Reconciliación, éstas están constituidas por "hombres buenos" con sentido de lo público. Los informes toman el nombre de los presidentes de cada comisión; Raúl Rettig, un destacado político radical republicano del siglo XX; Sergio Valech, sacerdote que *presidía* la "Vicaría de la solidaridad", organización católica creada por el Cardenal Silva Henríquez para socorrer a los perseguidos y torturados en la dictadura que dispone de uno de los pocos archivos sobre este proceso histórico.

prisionera a la *memoria*, del miedo al conflicto, haciendo del pasado un referente desde el cual se procura escapar (Lechner, 2006).

El marco de poder desde el cual la sociedad chilena elabora su memoria y olvido ha enunciado una debilidad para abordar el pasado reciente. Ello radica en el miedo al conflicto que manifiestan los ciudadanos asustados por experiencias traumáticas. El cual encuentra su contraparte en el principio de la gobernabilidad entendida desde la “estabilidad” y el silencio, pese a que los hechos de asesinato, tortura y su demanda de justicia son reconocidos por la sociedad.<sup>2</sup> En este marco, la elaboración y difusión del informe Valech (2004), forma parte de una trayectoria descrita por el Estado para constituir una política de la memoria acerca del pasado reciente, tanto como para fomentar actos de reparación y restitución de la ciudadanía chilena.

### MEMORIA COLECTIVA Y POLÍTICAS DE TRANSICIÓN

La memoria colectiva se ha vuelto una línea de investigación recurrente en las disciplinas vinculadas al mundo social y educativo. Asisten como factores explicativos de esta tendencia; por un lado, la finalización del siglo XX que promovió una reflexión profunda sobre las experiencias de guerra y holocaustos vividos por las sociedades en occidente y oriente dando origen a movimientos pro memoriales que han llevado a cuestionar el sentido y rasgos de la convivencia colectiva así como la densidad de los sistemas democráticos que, constituidos desde la modernidad, se han demostrado vulnerables y maleables para albergar a las sociedades humanas en un espacio de mutuo de respeto. Por otro lado, en el caso particular de nuestras sociedades latinoamericanas, las últimas experiencias dictatoriales del Cono Sur, han generado una apelación a las memorias de la represión y muerte dadas las características nunca antes vistas de los sistemas totalitarios que se apoderaron del poder asumiendo los dictados de la doctrina de Seguridad Nacional en el período 1970-1990.

Dicha experiencia aún de efectos impalpables en lo más íntimo de cada uno de nosotros, en nuestro país, se caracterizó por instalar una lógica de CAMPO<sup>3</sup>, que se propuso derrumbar progresivamente

2 Ver investigaciones del PNUD sobre el tema. Lechner Norbert (2002) Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. LOM Santiago.

3 Un sistema de represión y muerte planificada ideológica, institucional y espacialmente (a través de la DINA y la CNI y los centros de detención). La lógica de CAMPO se caracteriza por situar la nueva normativa instalada en la excepción. No suspende la vigencia de la ley, pero la remite exclusivamente al mandato del que gobierna, estableciendo la excepcionalidad sólo para algunos. Es el temor instalado como argumento y acción política el que instala el silencio que permite finalmente la vigencia de la excepcionalidad a través de la tortura. Para una reflexión antropológica del CAMPO

las estructuras de la economía de bienestar y del mundo social que se habían constituido a lo largo de toda la historia republicana. Una forma de concebir la vida pública y la cotidianidad se rompió mediante la lógica del CAMPO, instalando el miedo y el silencio como articuladores de las relaciones sociales y a la vez legitimadores de la tortura y muerte política. No obstante, la lógica de CAMPO no logra erradicar las resistencias, las que emergerán hacia al década de los años ochenta como actos de subversión a través de las protestas juveniles que abrirán curso a la ruptura o lo que se ha llamado, *actos de fuga desde el cuerpo*.<sup>4</sup>

ver; “El estado dictatorial debe amenazar y castigar de una manera demostrativa (“ejemplarizadora”), excepcional, pero fundamentalmente de una manera ambigua, es decir, haciéndolo y negándolo al mismo tiempo”. Egaña Daniel, El Repliegue del cuerpo. Gaceta de Antropología. N° 22, 2006: 22-14. Para una reflexión del CAMPO como experiencia de la modernidad ver; Reyes Mate, M (2006) “Medianoche en la Historia. Comentarios a las tesis de Walter Benjamin. Sobre el concepto de Historia”. Madrid, TROTA. Allí se plantean las reflexiones sobre la experiencia de CAMPO como una unida forma de vivir (Agamben) y como estados de excepción que rompen la normalidad (Benjamin). La designación de CAMPO, alude al contexto socio-histórico y político en que el estado de excepción se vuelve permanente: por un lado, significa la suspensión del derecho vigente. Eso no quiere decir que el suspendido quede libre de toda norma o desligado del derecho. Al contrario, queda a merced del poder, pero sin mediación de norma alguna. Sigue vigente la fuerza de la ley, sin la formalidad de la ley, con lo que el derecho queda dependiendo de la pura decisión del soberano (Reyes Mate, 2006: 146). Benjamin, desde la perspectiva de los vencidos, afirma que el estado de excepción se vuelve una condición permanente, cada vez que la modernidad ha asociado o justificado el progreso mediante un costo social, por lo cual la excepción también involucraría al estado de derecho. Por su parte, Agamben, desde una perspectiva histórico-filosófica, afirma que si el campo emerge cuando el estado de excepción se vuelve regla, bien es posible decir que el CAMPO marca el espacio político propio de la modernidad. Se ha convertido en un símbolo de su política. Benjamin, a diferencia de Agamben, contextualiza históricamente sin absolutizar dicha relación. Ver (Reyes Mate, 2006: 143-154).

4 Fiedler, Sergio, “Recordando la Revolución”. En *Nombrar el devenir. Filosofía de la Historia, memoria y Política*, Aravena Pablo editor. CEHI-Ediciones Escaparate, 2009. Desde una fenomenología del recuerdo, la reflexión que recupera la *memoria emblemática de congruencia ética democrática*, expresada por la generación del ochenta nuestro país en el contexto de la dictadura militar. Fiedler eleva un relato *testimonial* al rango de fuente de reflexión histórico-política. Desde un recorrido interpretativo sustentado en la experiencia personal, presenta la subjetividad proyectada hacia el espacio urbano describiendo cómo en las calles de la ciudad de Santiago, se perfila la sublevación al orden. Usando las categorías de Deleuze, para significar la proyección del fenómeno en el espacio *-puntos de fuga-vividos-* que darían origen a *actos creativos*, evidencia el momento en que en la primera protesta nacional de 1983 contra la dictadura militar se produce una ruptura entre la política y el orden de excepción impuesto, en que desde los fragmentos de la experiencia dirigidos por *la política de Campo*, aquella que se empeña en instalar el miedo y la duda, se reconstruye el sentido de un proyecto de subversión común orientado por jóvenes que revertirían la del



El golpe de estado de 1973 ha sido calificado como el inicio de una “refundación del capitalismo”<sup>5</sup> que redefine el Estado desde una consideración oligárquica excluyente, el cual habría usado como argumento de su existencia y proceder, la necesidad salvadora de la sociedad a partir de la lucha contra el *terrorista*<sup>6</sup>. Así, desde una política fundacional, la dictadura de Pinochet instalaría un nuevo sistema económico –de bases neoliberales– y un nuevo sistema político –“la democracia protegida”– con senadores designados y un sistema binominal que redujo los tradicionales tres tercios de la representación socio política a dos conglomerados.

Una vez recuperada la democracia en 1990, los gobiernos de la concertación debieron gobernar el país desarrollando una política transicional que, sin modificar el modelo de Estado, procuró abrirlo a políticas de equidad como un modo de responder a las demandas sociales que la desigualdad que las políticas liberalistas habían generado, a la vez que responder a las demandas de justicia y restitución de la ciudadanía quebrantada de los familiares de detenidos desaparecidos, de las víctimas de la represión y de la sociedad en su conjunto. He aquí donde la memoria emergió como un campo de disputa por salir de los recuerdos personales para abrirse un lugar en el contexto de la discusión pública y agenciar en la recuperación del derecho ciudadano ganado a lo largo de un siglo de historia.

Los informes de verdad Rettig (1991) y Valech (2004) forman parte de las políticas de transición lideradas por los gobiernos de la concer-

---

miedo y la tristeza instalados y los transformarían en subversión y alegría. Emerge la *vida y el cuerpo* como experiencia singular proyectada con rango universal, dando cuenta de un acontecimiento auténtico, irrepetible, que Fiedler propone como fundamento para las nuevas luchas contra la globalización y una ruptura ante las nuevas excepcionalidades dirigidas por el mercado.

5 Al respecto Goicovic Igor, ha señalado que el golpe de estado de 1973 da paso a una “refundación del capitalismo”, proceso del cual la transición constituye la etapa consolidadora de este proyecto. La refundación capitalista configurada con rasgos oligárquicos se sustenta simbólicamente en la exclusión del “terrorista”; aquel contrario a la dictadura que lucha por la democratización desde el uso de la fuerza. Que se asocia a los partidos políticos y al movimiento social que ha sido desestructurado por la represión. Dicha refundación se constituye a partir de diversas etapas; la represión masiva de los partidos y el movimiento social; la represión selectiva y la práctica del exterminio con métodos de guerra irregular; la instalación de la política del CAMPO respaldada por la amnistía como olvido jurídico (1978) preparatorio para la consolidación jurídica de la nueva institucionalidad con la constitución de 1980 (Goicovic, Igor, 2006).

6 Designaciones del Otro por parte de la dictadura y sus colaboradores que aumentaron la intensidad del castigo y superaron a la categoría anterior de “violentista” que suponía al sujeto portador de esa característica aún como portador de derechos ciudadanos. El Terrorista queda *suspendido* de sus derechos por, precisamente, atentar contra el orden vigente. Ver análisis en Joignant (2007).

tación para restituir el espacio público quebrantado por la dictadura. Las políticas de transición constituyen en sí mismas *estados de excepción* (Elster, 2006) en tanto deben lidiar con las cargas que ha dejado el pasado reciente<sup>7</sup>. Entre otras, podemos nombrar; las prácticas de violaciones a los derechos humanos y una estructura burocrática aún fiel al régimen dictatorial que obstaculiza la democratización del Estado y cuestiona su propia legitimidad de continuidad institucional, debiendo a la vez, iniciar procesos de restitución y reparación ciudadana para proyectar futuros compartidos. En esta encrucijada, las políticas de transición abren períodos refundacionales que persiguen reconstituir el orden político moral dañado, proceso en el cual los Informes de Verdad detentan un rol activo en tanto establecen la verdad pública sobre el pasado reciente, el cual ha sido de violación de derechos humanos, restituyen simbólicamente la ciudadanía quebrantada, y son portadores de un consideración y recuperación del espacio público que permite aportar consistencia a la cotidianidad política. Inician cursos de acción para la discusión de las bases institucionales de la Historia de nuestro país; el fortalecimiento de los valores fundamentales compartidos y la narración histórica mítica sobre aspectos relevantes del pasado en relación con un sentido de identidad y unidad nacional<sup>8</sup>.

### MEMORIA Y POLÍTICAS DE LA MEMORIA

Los Informes de Verdad son articuladores de la memoria pública sobre el pasado reciente al establecer la *verdad* sobre la violación de DD.HH. Participan de las políticas de la memoria, éstas se configuran como cursos de acción para la elaboración del pasado común que sirva de *fondo de experiencia* práctica al cual recurrir para gestionar el presente y aventurar futuro. Éstas en particular, en los gobiernos de la concertación se han ido configurando desde un bloqueo y silenciamiento que impide vernos como sociedad con un pasado común, lo que inhibe la visión de un mundo compartido, más aún en los contextos de globalización y neoliberalismo que vivimos, en que la experiencia del otro, como parte de un devenir histórico común valorable, se desvane-

---

7 Elster analiza las transiciones y afirma que todas están condicionadas por la temporalidad, las expectativas ciudadanas y la presencia de los poderes fácticos dictatoriales. Luego, los gobiernos democráticos de transición son en sí mismos una excepción de la democracia que comienza a instaurarse.

8 Zalaquett J. (2000), consultado en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl) mayo 2007. Lefranc, Sabine (2005: 16). Al respecto, la acción de refundación se constituye desde el contexto del presente político y no deja de involucrar una evaluación de la experiencia del pasado reciente, desde el cual pretende también modernizar el sistema político y prevenir la repetición de los hechos de violación a los DD.HH. e instaurar una función reparadora y preventiva de la justicia

ce. Ello acrecienta las exclusiones y debilita los sustentos simbólicos de la vida social, fortaleciendo la fragmentación e individualismo del mercado. Las políticas de la memoria sitúan a la sociedad en torno a una significación y temporalización común de la experiencia y se relacionan con la construcción política (en el presente) y elaboración del orden social. Definen el fondo de experiencia común del pasado a recordar a la vez que el orden de la acción en el presente.

En los contextos de transición a la Democracia que hemos vivido (1990-2004), las políticas de la memoria se han situado en tensión; en su relación con el pasado reciente y la violación de los DD.HH. sucedida en el gobierno de Pinochet, y el futuro por construir en la acción política, proceso que contribuirá inevitablemente a la consolidación de un orden social. Las políticas de la memoria se entrecruzan con las políticas de justicia transicional desde las cuales se debe acoger las demandas de las víctimas volviendo a legitimar la pertenencia al estado representativo. Las políticas se han movilizadas desde la retórica del perdón, entendida como una mediación para la reconciliación. Se ha discutido sobre el punto, en tanto la política real habría sustituido la “justicia por el perdón”, el cual, como veremos, se presenta como mediador de una reconciliación concebida en clave oligárquica. Alicia del Campo (2004) ha afirmado que, en particular, el gobierno de Aylwin configuró la refundación de la convivencia pública de la nación desde una retórica cristiana en la cual la experiencia de la Historia republicana es recuperada como una continuidad de la historia de la Nación desde su creación (valga su interpretación como historia social independiente y creación divina), hasta su ruptura en 1973, que vendría a simbolizar la expulsión-castigo de esa condición desde *el pecado* (los hechos del gobierno de la UP<sup>9</sup>), atributo que sería recuperado en 1990.

Por su parte, el Informe Valech, desde una consideración de ciudadanía moderna, privilegiaría la voz de los silenciados para situar el testimonio de los torturados y prisioneros como fuente de verdad pública para abordar el pasado reciente. Esta diferencia define la discusión pública sobre las violaciones; desde el perdón y la reconciliación, hacia el reconocimiento del derecho ciudadano vulnerado y la responsabilidad que le cabe a la sociedad en ello.

Los primeros gobiernos de la concertación se ven tensionados por la necesidad de afianzar el régimen democrático reiniciado, reformar la economía para lograr un crecimiento con equidad social y juzgar las violaciones de los DD.HH.

9 La experiencia del gobierno de la UP sería en este marco vista como una “caída”, apreciación que se vincula directamente con una visión de la historia del siglo XX entendida como una “decadencia progresiva” de las instituciones del Estado-Nación. Ver más adelante.

No pudiendo enfrentar las tres tareas simultáneamente, la coalición de gobierno enfatiza la consolidación de la democracia: en el fondo realiza una apuesta a la política; es decir, confía en que la dinámica del “juego político” vaya abriendo el campo de maniobra. Ello circunscribe “lo posible”; es posible lo que se puede lograr mediante acuerdos amplios. La llamada democracia de los acuerdos exige reformas negociadas y graduales que no lesionen los intereses vitales de las partes. De este modo, queda entronizado como principio rector la gobernabilidad (Lechner, 2002: 68).

No obstante, según Lechner, el pasado está amarrado al presente por el sistema económico neoliberal instalado, por la política de acuerdos, el sistema político y la justicia adeudada a las víctimas de las violaciones de los DD.HH. La política de la memoria es obligada a atarse al pasado y busca esquivarlo imaginando el futuro; “dar tiempo al tiempo”, “mirar a futuro”, se instalan como recursos argumentativos ante el conflicto de lo que deviene una fragilidad de “un nosotros”:

“Un país es el modo de enfrentar y proyectar su pasado. Dicho de otra manera, es en torno a cómo resolvamos los problemas del pasado que va a definirse nuestro futuro como comunidad histórico-moral. Por lo que volver una y otra vez sobre lo que nos pasó como país no es un ejercicio puramente intelectual y de encerramiento en el pasado, es reflexionar sobre lo único común que tenemos como país, más allá de una suma de individuos, familias o grupos particulares que habitan un territorio, sobre lo único que nos da identidad: nuestro futuro como comunidad nacional es el modo como enfrentemos y resolvamos hacia adelante nuestro pasado. No cabe, entonces, hablar de dar vuelta la página o cerrar el pasado, porque no tenemos otra cosa en común que nuestro pasado como colectividad” (Garretón, 2003: 215-230).

Según Garretón (2003) la construcción de una memoria colectiva sobre el pasado reciente como parte de las políticas de la memoria, requiere del reconocimiento de los siguientes hitos entendidos como cristalizaciones de los procesos históricos que hemos compartido y heredado hasta nuestro presente; La unidad popular y la crisis del proyecto nacional; el golpe militar y la dictadura; el plebiscito de 1988 y la redemocratización política (Garretón, Op. cit.). Cada hito como parte del pasado reciente debe ser reflexionado como acción de conocimiento y de aprendizaje, en pos de un proyecto país, desde lo que ha sido llamado los *trabajos de la memoria* (Jelin, 2002: 14-16)<sup>10</sup>. No obstante, ese trabajo no ha sido del

10 Jelin, apoyándose en Ricoeur y La Capra, afirma que los trabajos de la memoria significan un recordar desde la reflexión crítica, es decir, desde el presente conflictivo. Significa, hundir la voluntad en el tiempo pasado para recuperar las experiencias que nos han constituido y que han sido bloqueadas por el olvido, el silencio y el miedo

todo llevado a cabo por las políticas contingentes lo que nos lleva a una situación de ambigüedad que vuelve el discurso político vacío:

La imposibilidad de nombrar lo acontecido y asumir responsabilidades éticas y jurídicas sobre lo obrado, es decir, el silencio que conduce a la imposibilidad de la historia (como *res gestae*, como cosa acontecida) es reemplazado permanentemente por una argumentación interpretativa acerca de lo ocurrido. La historia deviene entonces en una versión u opinión acerca de lo acontecido. Digámoslo más claro, no es la historia la que cuenta, sino el discurso interpretativo construido acerca del pasado una especie de post modernidad funcional al poder que declara la imposibilidad de conocer el pasado, sino a través de sus discursos (Garcés y Leiva, 2005).

Los estudios sobre la memoria colectiva se han vuelto una referencia ineludible en las ciencias sociales aludiendo a la identidad, la modernidad, a la construcción de sujetos colectivos y la subjetividad social como referentes para el estudio de lo humano. Ello ha implicado que la memoria deje de ser considerada como una facultad exclusivamente intelectual funcional del conocimiento para ser entendida en clave social política y como categoría de análisis fenomenológica y hermenéutica. El vuelco hacia la memoria se ha visto afectado por el cambio de siglo y por la reflexión sobre las experiencias de genocidios y holocaustos en el transcurso del siglo XX; pero también por la profundidad con que el neoliberalismo, en un contexto de globalización, ha dañado los cimientos del Estado nacional, generando fenómenos de exclusión, diversidad disociada (Ganuza, 2002) y múltiples identidades fragmentadas, que redundan en una experiencia de crisis de los principios fundamentales de la modernidad respecto de los cuales es posible realizar un juicio crítico<sup>11</sup>.

---

a la repetición que se instalan como articuladores del poder que en el presente se consolida. Un recordar que responsabiliza.

11 Ha dejado de ser privativa de la psicología cognitiva y la literatura. Desde una reflexión distintiva entre Historia y memoria, Nora, Pierre (1993), Barret Drucroco, Françoise (2007). Desde una fenomenología y hermenéutica de la memoria, Ricoeur, Paul (2004). Desde la filosofía; Virno, Paolo (2003). Desde una pedagogía de la memoria del Holocausto, Melich, J Carles. (2001), Reyes Mate (2006), Adorno, Theodor (2005). Desde la experiencia Alemana y las generaciones herederas ver "Profesores sin fronteras". En Alemania en particular, movimientos pro memoriales de generaciones "herederas" de las acciones del pasado alemán han procurado reflexionar sobre cómo asumir para un futuro, estas experiencias, a la vez que participar en la colaboración con entidades y sociedades afectadas por estos procesos introduciendo conceptos como *pedagogía de la memoria*, *memoria comunicativa* y *memoria cultural* para dar cuenta de procesos de vinculación entre los sujetos en perspectiva comprensiva con su propio pasado. Iniciativa del Instituto Paulo Freire (IPF) de la Academia Internacional de la Universidad Libre de Berlín. Isle Schimpf-Herken desarrolla pedagogía

América Latina no está ajena a estas reflexiones. Desde su experiencia histórica particular merece reflexionar sobre los procesos aún inacabados gestados entre los siglos XIX y XX; sobre la constitución del Estado-Nación por la élites y sus políticas de la memoria establecidas; los avances del estado sobre las comunidades indígenas y su progresiva dominación económica, cultural y, en las últimas décadas, sobre el avance de los autoritarismos que se propusieron un control de la memoria, instaurando el miedo y el silencio para legitimar actos genocidas. Más aún, al enfrentarse al contexto de globalización dichas líneas de memoria se rearticulan con las *emergencias históricas* del presente demandando una apertura a nuevas narrativas.

En este contexto, *los trabajos de la memoria* cobran relevancia en tanto deben, desde la reflexión, dar curso a la recuperación del pasado reciente y de los pasados más lejanos para hacer frente a la *sacralización* del presente que ha instaurado el orden social neoliberal. Desde esta perspectiva, la memoria se vuelve una categoría de reflexión y crítica, hacia el pasado elaborado como referencia común por la política de la memoria, y hacia el orden social político que en el presente dicha política consolida. En este contexto, la memoria se vuelve un campo de disputa política y social que lucha de frente contra la Historia elaborada por la política en conjunción con la disciplina. No obstante, los análisis existentes en nuestro país que aluden al pasado reciente han privilegiado una consideración de la memoria desde su perspectiva reconstructiva más que desde su potencial hermenéutico. Hecho que también afecta a la disciplina de la historia. Curiosamente, desde una perspectiva meta analítica, estos trabajos constituyen en sí mismos el propio esfuerzo de hacer *trabajos de la memoria* sobre el pasado reciente que no hemos podido aún conceptualizar, dadas las fuerzas del silencio que se han instalado desde la clase política y en lo que tiene incidencia la visión positivista de la historia que ya hemos mencionado.

En esta línea, procurando recuperar el pasado reciente desde los rituales conmemorativos que lo han constituido y han procurado sacralizarlo (Joignant, 2007)<sup>12</sup> considera que la memoria colectiva sobre el "once" está constituida por un conjunto de mitos e ilusiones como resultado de los errores y dificultades de la transición. Afirma

---

liberadora, pedagogía internacional y pedagogía en sectores de alta vulnerabilidad. Ver Schimpf-Herken (2005). Para las experiencias de dictadura en Chile y el Cono Sur, Del Campo Alicia (2004), Joignant (2007), Garcés M. et al. comp. (2000), Garetón, M. A. (2003), Perotin Dumont Anne (2005), Jedlicki Leonora (2004), Jelin, Elizabeth (2002), Jelin y Kaufmann (2006), Stern, Steve, en Garcés et al. (2000).

12 La investigación presenta interesantes aportes para la comprensión de la disputa por las conmemoraciones y el recuerdo en torno al 11 de septiembre de 1973 trazado desde la dictadura en adelante.

que “Los estudios chilenos sobre la memoria están marcados por la imprecisión y la ambigüedad” (Joignant, 2007: 17) que desde una aproximación más bien antropológica la sitúan como una producción cultural sobre el pasado, que él critica, pero que no logra aclarar. Para fundar su investigación apela al archivo documental como el eje que logre esquivar la ambigüedad que reside en el abordaje de la memoria, desconociendo probablemente desde un sesgo positivista, que la investigación histórica desde los archivos trabaja también con testimonios que han sido destinados al “lugar del archivo”, y que en ese trabajo de representación e interpretación se articulan indicios y conjeturas para ir configurando una *narrativa* acerca de lo sucedido<sup>13</sup>. Eso le permitiría reconstruir las “batallas simbólicas” que se han librado en el pasado reciente por liderar los rituales conmemorativos del 11 de septiembre de 1973.

Concordamos en su crítica a los historiadores, que al abordar el pasado han librado más bien disputas políticas que investigativas, y han privilegiado el ensayo como medio de difusión de su visión llena de juicios, muchos de ellos no fundamentados. No obstante, consideramos que el problema no radica en la “subjetividad” del ensayo (de hecho el escrito en clave reflexiva abre posibilidades), ni en la disputa política que se libra. Sino más bien en la apreciación epistemológica de lo que es el pasado y la investigación. En tanto prima como lo hemos dicho, una aproximación positivista de la investigación, lo que se une al silenciamiento de los hechos y al prejuicio de la parcialidad absoluta de la memoria frente a la Historia.

En medio de esta ambigüedad pareciera que el pasado reciente se desvaneciera en medio de una discusión sin *fondo de experiencia* que nombrar y de la cual disponer lo que desresponsabiliza a la sociedad respecto de lo que ella ha sido y le priva de imaginar lo que pudiera ser. La investigación histórica, al llenarse de juicios vacuos de contenido *–res gestae–*, no ha podido dotar de un pasado como experiencia común a compartir. Con ello, se corre nuevamente el riesgo de profundizar un olvido social no consensuado, lo que alude un uso de poder, cuando las víctimas del pasado (AFDD) pugnan en el presente por justicia y restituir la ciudadanía que les ha sido vulnerada.

Vivimos en un contexto democrático que carece de proyecto futuro y que aún no ha elaborado su propio pasado, es como si la sociedad

13 Ver Ricoeur (2004: 215-236). El archivo. (la memoria archivada). La operación historiográfica se configura finalmente con la constitución de una trama (que ordena un relato) sobre el pasado reciente. Ricoeur entiende que la narración es parte del proceso de representación: “la repretación en su aspecto narrativo [...] no añade desde el exterior a la fase documental y a la explicación, sino que las acompaña y las sostiene” (Ibid.: 312).

estuviese inmovilizada en medio de una Democracia sin sentido, una ciudadanía que en un gesto de retirada, aduciendo la gobernabilidad, deja que el sistema ordene el quehacer. Emerge una sociedad desencantada de la política que abre espacios a totalitarismos<sup>14</sup>.

### ESPACIO PÚBLICO Y CIUDADANÍA EN LOS INFORMES DE VERDAD

Los Informes de Verdad ofrecen una narrativa histórica que le confiere sentido a lo que declaran como hecho acontecido en el pasado reciente. Cada uno se sitúa en un contexto particular de la recuperación democrática y se encuentra afectado por condiciones políticas de contexto, por lo cual, el pasado recreado, el espacio público del cual dan cuenta y la discusión política que propician son construidos desde un presente coyuntural (1991 y 2004) que participa activamente de dicha configuración.

De los análisis de los Informes Rettig y Valech, así como de los hitos de la memoria y de la transición en el período 1991-2004 y de su modo de recuperar el pasado reciente, es posible observar las siguientes líneas de reflexión:

- El modo en que es reconstruido el pasado reciente en los Informes; las visiones de la historia y su sentido contenido; las visiones del espacio público que le subyacen y el modo en una forma de articular el relato histórico se va imponiendo de acuerdo a las contingencias del presente.
- Las implicancias oligárquicas de las consideraciones de Reconciliación y Pacificación expresadas en el discurso político. Y con ello, los obstáculos a la restitución de una ciudadanía moderna.
- La inviabilidad de la categoría del perdón para la restitución del espacio público y de la ciudadanía vulnerada y su efecto de consolidación de la forma oligárquica de concebir la política.
- Las formas en que el pensamiento oligárquico se impone en la discusión pública sobre el pasado reciente.
- Las estrategias del silenciamiento que impone el pensamiento oligárquico, incluidas sus formas de banalización de la experiencia social política.

14 El talante de esta afirmación no debe comprenderse desde una postura nihilista o escéptica respecto de la democracia, por el contrario, se realiza desde una crítica al espesor democrático que alcanza nuestro sistema político vigente, la que se funda en una visión optimista de lo público, sustentada en la participación y la deliberación. La crítica pretende develar la actitud complaciente que caracteriza a la política reconstruida, no cuestiona sus logros, sino aspira a constituir ciudadanías más responsables de su pasado y su futuro.

- Cómo el pensamiento oligárquico domina el discurso político en la Democracia que poseemos.
- La relación entre el pensamiento oligárquico y las consideraciones del cuerpo.
- La validación del testimonio como fuente de verdad pública y su poder político para la restitución (desde otro modo) de la ciudadanía vulnerada y la potencialidad política del Informe Valech, Memoria y ciudadanía.

## LA INVIABILIDAD DEL PERDÓN PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE ESPACIO PÚBLICO

### EL INFORME RETTIG (1991)

Generado por la administración Aylwin para determinar la verdad sólo de los detenidos desaparecidos en la dictadura<sup>15</sup>, restituye un espacio público que se asienta en categorías religiosas que configuran una sociedad política que presenta reminiscencias de una comunidad cristiana. El informe convoca a su atención a partir de un *Exordio* mediante el cual invita a escuchar el relato de la verdad de la cual pretende dar cuenta<sup>16</sup>. Subyace a su consideración de *Verdad* una apreciación absoluta, un mandato que no requiere de argumentos<sup>17</sup>.

Por mi parte, considero necesario reiterar aquí lo que dije el 4 de marzo: “El reconocimiento de esa verdad es independiente del juicio

que cada cual tenga sobre los acontecimientos políticos de la época o sobre la legitimidad del 11 de septiembre de 1973. Eso lo juzgará la historia, pero ningún criterio sobre el particular borra el hecho de que se cometieron las violaciones a los derechos humanos que describe el Informe”. La aceptación de esa verdad, compartida por la comunidad nacional, removerá un motivo de disputa y de división entre los chilenos. En cuanto a la justicia, que exige esclarecer el paradeo de muchos desaparecidos y determinar las responsabilidades que jurídicamente correspondan, es tarea que compete a los tribunales. Uniéndose a mi ruego, las dos Cámaras de este Congreso expresaron su confianza en que los tribunales investigarán a fondo, de acuerdo con la legislación vigente y con la prontitud necesaria, los casos sobre violaciones a los derechos humanos (Aylwin: 1991)<sup>18</sup>.

Define a los ciudadanos como *creaturas de Dios* (sic) y se acompaña de un relato histórico causal de los hechos anteriores al golpe de Estado de 1973 que confirman la tesis de *la violencia inevitable* y del *caos político institucional* que responsabiliza de los hechos de violación a los DD.HH. al causante, el gobierno de la UP y sus adherentes. Tesis creadas por la derecha gobernante junto a Pinochet y que adhieren a una visión conservadora de la historia del Chile republicano que entiende la trayectoria del siglo XX con sus transformaciones sociales como un camino de caída y de decadencia moral de la república y la nación<sup>19</sup>. El informe presenta un relato histórico sobre el período de

15 Quedan fuera del informe as torturas y detenciones arbitrarias, sólo se privilegiarían, n la determinación de la verdad histórica, los hechos sucedidos en relación a las víctimas desaparecidas en el periodo 1973-1990, arco de la interrupción de la Democracia. La comisión incluyó como atentados a los DD.HH. no sólo los llevados a cabo por agentes del Estado, sino también las acciones subversivas desarrolladas por los opositores al régimen. El informe distingue una responsabilidad Legal (penal, civil, administrativa y política) y una Responsabilidad moral, de carácter histórico-político.

16 EXORDIO: “principio, introducción, preámbulo de una obra literaria especialmente primera parte del discurso oratorio, la cual tiene por objetivo excitar la atención y preparar el ánimo para los oyentes. Dar origen a una oración” (RAE: 1019).

17 Las discusiones previas al informe se centraron en la VERDAD sin dar contenidos explícitos sobre ella. Del mismo modo, el informe dará cuenta de la verdad de las detenciones y desapariciones de personas. Aborda la verdad desde una consideración parcial al no evidenciar nombres de los involucrados y situar sus hechos en una interpretación histórica que, sin validar expresamente la tesis de la guerra, incorpora la tesis de *la violencia previa* como continuidad causal-aunque no justificatoria de la violencia posterior. Es decir, los hechos históricos narrados por el informe explicarían la violencia posterior a 1973, aunque no justificarían su ejecución. Se enuncia una contradicción. “Sólo la verdad podrá rehabilitar en el concepto público la dignidad de las víctimas, facilitar a sus familiares y deudos la posibilidad de honrarlas debidamente y permitir reparar, en alguna medida, el daño causado” EXORDIO Informe Rettig (1991: 1)

18 Mensaje presidencial de la Sesión del Congreso Pleno, martes 21 de mayo de 1991.

19 Esta visión sustentada por la política conservadora, entendió que los procesos históricos vividos por nuestra sociedad durante el siglo XX constituían un continuo decadente que alejaba al país del ideal de Estado armónico y que todo lo referido al mundo social, incluidos los partidos políticos de referencia eran los causantes de dicha decadencia de los valores y principios republicanos entre los cuales, *el orden y la política de élites* fueron sus máximos referentes. Sobre Allende, desde esta visión, se procura argumentar que no pertenecía a esa tradición republicana, en tanto no habría tenido nunca intenciones de respetarla llevándola a la crisis. El mismo argumento que uso la UDI para deslegitimar la recuperación de Allende como icono republicano; “en la entrevista que otorgó a Regis Debray, al decir que él lo aceptó solamente para dar un paso al acuerdo de la DC en su apoyo. Es decir, este gobierno adolecía desde su inicio de una alteración fundamental del espíritu democrático que debía tener. [...] las bases de la institucionalidad estaban ya socavadas y el país se encontraba dividido en dos bandos políticos irreconciliables, como eran por un lado los partidos DC, PN, PIR y por el otro los partidos Socialista y Comunista”. Luego, la visión histórica se vincula con los hechos, los que son caracterizados desde la crisis económica vista como un referente más importante, que el social. Esta visión se sustenta en el pensamiento oligárquico que entiende el Estado como un garante de la propiedad de las élites: “nos habríamos visto abocados a una verdadera guerra civil y sin control alguno de la actividad económica que ya el propio presidente Allende

la dictadura (1973-1990), aludido por bandos militares en medio de los cuales se evidencia la desaparición de personas. Es una historia sin nombres, sin acciones pensadas y sin intenciones explícitas que permitan comprender la trama que articula la eliminación de algunos ciudadanos, en particular; mujeres, marxistas y analfabetos<sup>20</sup>.

El informe no restituye la ciudadanía, pues está dedicado a confirmar la muerte y desaparición forzada de más de 2.000 chilenos. No hay cuerpo, éste ha sido eliminado, sólo se remite a constatar la desaparición forzada y dar claves sobre el “paradero” de los cuerpos para recomendar una política de reparación.

Se preocupa de restituir el Estado y la Nación a los que concibe desde consideraciones metafísicas. Se presumen en la consideración de Nación recuperada abordajes procedentes del mundo cristiano del cual el presidente es un adherente. Se observa una noción pública de identidad nacional (del Campo, 2004) sustentada en una consideración cristiana del mundo social y en una visión de la historia que tiene como fin la salvación, lo que viene a dar al dolor y sufrimiento terrenal<sup>21</sup>.

Nos sabemos cultores de diversas tradiciones, adherimos a diversas posturas políticas y juzgamos en forma diversa los contenidos de nuestra historia. Creemos sí, en la identidad esencial de nuestra patria y pensamos que ella debe ser protegida por un Estado que permanezca fiel a todas las normas de la Democracia.(...) Aceptamos, porque a todos nos une el mismo principio fundamental; el respeto a la persona, por el hecho de serlo y de considerarla amparada por derechos

---

había calificado de catastrófica”. “Había degenerado en una destrucción del aparato productivo y del estado de derecho que conducía fatalmente a la desintegración de la nación [...] conducía directamente a la guerra civil, del mismo modo como ocurrió en España en 1936.” Se habla de degeneración política por la intervención en los aparatos productivos, lo que llevaría a la destrucción del referente de unidad creado por las élites durante el siglo XIX y que durante el siglo XX se nutrió de una significación plural. La identidad nacional en su trayectoria republicana llevaba significaciones diversas que entre sí no admitían una plena congruencia.

20 Son aquellos sobre los que cae con mayor omnipotencia la “conciencia única” de los tribunales de guerra.

21 “Para nuestros efectos, entenderemos la identidad nacional como “constructos imaginarios” articulados a partir de una serie de aparatos productores de ficciones culturales, cuyos agentes son las instituciones culturales como la iglesia, los medios de comunicación y los aparatos políticos. Estas instituciones elaboran conscientemente versiones públicas de la identidad nacional que se presentan en el espacio público con miras a modelar la sensibilidad social en función de los intereses y proyectos que guían a tales instituciones. Al mismo tiempo, éstas se sirven de un corpus simbólico compartido por esa sociedad y cargado de historia para resignificarlo en nuevas propuestas de identidad en función de sus propios intereses” (del Campo, 2004: 68).

inalienables que ninguna circunstancia adjetiva, nacionalidad, credo, raza o ideología puede validamente autorizar que se conculquen(...) Nos une la total convicción que ve en el ser humano y en su dignidad, los límites infranqueables del actuar de los otros hombres. Esa es la norma primacial de la convivencia humana. Nos une, finalmente, el anhelo de hacer de nuestra patria una tierra digna de albergar hijos de nuestra especie, señala siempre, como la expresión mas alta de lo creado (Exordio Informe Rettig, copia: 1)

La nación como *una comunidad imaginada* (del Campo, 2004: 60-67 y 81)<sup>22</sup> permite la configuración de una identidad nacional que tiene como centro la relación que se establece entre individuo y sociedad, proceso al cual asisten, la memoria, la educación, la prensa y una serie de prácticas socio-culturales que confieren sentido a esa experiencia política común. El vínculo entre individuo y sociedad original se establecería en el discurso de Aylwin a partir de la condición del individuo como *creatura divina*. El discurso del ex presidente consideraría la Nación como una entidad colectiva unitaria constituida por *creaturas*, seres creados por Dios, en los cuales impera un destino, una trayectoria histórica definida por la búsqueda de la salvación en la cual dada la propia experiencia histórica del “pueblo cristiano”, es posible transitar por el *martirologio* en tanto desde el fin (la salvación), éste tendría sentido. Por ello, el perdón extendido socialmente, bajo el supuesto del arrepentimiento del victimario y de la aceptación de este acto por la víctima vendría a restituir la convivencia perdida desde el sentido último de la salvación, eliminando el hecho de la violación. El perdón operaría como restaurador de la Democracia, como Reconciliación.

No obstante, la realidad se impone más decididamente, en tanto que no hay arrepentidos y los familiares de las víctimas de modo auténtico han reafirmado que no perdonan y exigen antes, justicia. La programación de la Comisión y el informe configura según Alicia del Campo en *una calendarización del Olvido*, no sólo por la fijación de los límites para su realización y sus marcos de referencia temporal en que sitúa el relato, sino, como hemos visto, también por sus lógicas en la narración de los eventos abordados y por el silenciamiento de los victimarios. Ello permitirá asentar la política de los acuerdos. Sustentándose, una verdad sin justicia (del Campo, 2004: 93).

Aylwin depositó el logro de la Reconciliación en el conocimiento público de la Verdad de la violación de los DD.HH., una verdad que calificó “en la medida de lo posible” a lo que, la narración de los eventos antes aludida no viene sino a reafirmar como imposibilidad.

---

22 Ver Anderson Benedict (2007: 22-32)

Dado que la simetría del perdón cristiano requiere la existencia de un arrepentido, el discurso de Aylwin construye a la nación como el gran victimario/culpable, por haber sido cómplice de estos actos con su silencio. En el marco de esta lógica toda la ciudadanía debe pedir perdón y perdonar en función de su carácter esencial de Nación cristiana (Del Campo, 2004: 93)<sup>23</sup>.

Una fragilidad acompaña a la proyección que puede generar el documento y es precisamente, la orientación que le da Aylwin al asociar amnistía, verdad parcial y reparación (Lefranc, 2005: 62). Aylwin decide no modificar la amnistía dictada en 1978, optando por potenciar la verdad en la investigación que la misma ley posibilita. El documento presenta la verdad parcial de la cual es posible proponer las reparaciones, por lo cual apoya la investigación; verdad en desmedro de una opción por la justicia que él calificó, “en la medida de lo posible” y que hoy ha declarado como imposible<sup>24</sup>. Fragilidad que se

23 En el marco de los estudios culturales y post coloniales se ha buscado poner en cuestión la validez del concepto de nación dentro del actual modelo neoliberal de expansión del modelo de globalización cultural neoliberal; “Paralelamente, el triunfalismo capitalista frente a la fragmentación de la URSS y el consecuente fracaso de las burocracias socialistas parecen anunciar un mundo en el que resulta inoperante e improductivo insistir en los Estados nacionales como aparatos culturales capaces de generar hegemonía. Sin embargo, Timothy Brennan apunta la evidente paradoja; “raza, geografía, tradición, lenguaje, tamaño o cualquier combinación de estas (categorías), parecen finalmente insuficientes para determinar la insuficiencia nacional y, sin embargo, las personas mueren por las naciones, luchan en guerras por ellas y escriben ficciones en su nombre”. En estas construcciones ficcionales de lo nacional hay evidentemente una serie de teatralidades puestas en juego en la retórica y las imágenes, a través de las cuales se articula el escenario nacional. –Uno de los agentes facilitadores de este proceso es la prensa. [...] la importancia de la expansión de los medios impresos en la modernidad como factor que posibilita a una comunidad imaginarse como tal al compartir la lectura con un grupo masivo y simultáneo con el cual no tiene contacto cara a cara..” (Op. cit.:62-63). “Entenderemos la identidad nacional como constructos imaginarios articulados a partir de una serie de aparatos productores de ficciones culturales, cuyos agentes son instituciones como la iglesia, los medios de comunicación y los aparatos políticos. Estas instituciones elaboran concientemente versiones públicas de la identidad nacional que se presentan en el espacio público con miras a moldear la sensibilidad social en función de intereses y proyectos que guían a dichas instituciones.” (Op. cit.: 68).

24 Ver más adelante sus recientes declaraciones en septiembre de 2007. Luego afirma que ya no se podrá saber más sobre los desaparecidos, “por la sencilla razón de que los mataron y lanzaron los cadáveres al mar.”(sic). Afirma que la justicia en la medida de lo posible es más bien un modo pragmático que relativista de abordar el tema. “No es por relativismo, sino por realismo. Hay cosas que no se pueden sacar. Pero, comparativamente, si uno mira lo ocurrido en este país después de la dictadura, frente a cualquier otro, no hay nadie que nos pueda dar lecciones de haber hecho más para esclarecer la verdad y establecer responsabilidades. Yo nombré personas claramente vinculadas al mundo de los derechos humanos, como

enuncia ante cada evento que agita los débiles argumentos propuestos (los hallazgos de osamentas humanas, las querellas que identifican a colaboradores y torturadores del régimen, la detención de Pinochet en Londres, entre otros) de esta asociación, que como ya hemos dicho, se hace en bien de la Nación republicana.

El perdón, una categoría cristiana, es elevada como referencia para la reconciliación y la rearticulación de la convivencia ciudadana. El perdón es solicitado a toda la sociedad, y en particular a los familiares de las víctimas. El perdón en el contexto de la ciudadanía desaparecida opera como una imposición moral de restitución de la convivencia y de la reconciliación, viene a reafirmar el *quebrantamiento de la ciudadanía* y la institucionalización de una *verdad arqueológica* (palabras de Mireya García, Asociación de Familiares de detenidos desaparecidos), es decir, de la cual no se puede hablar y respecto de la cual se interpela desde una consideración normativa a perdonar.

El perdón es una categoría inviable para la restitución de la ciudadanía vulnerada. Desde la consideración de una comunidad cristiana es posible pensar que el sufrimiento tenga un sentido trascendente o se presente como un *martirologio* (Revista Análisis, entrevista a Enrique Krauss, Ministro del Interior de Aylwin, 1991), pero desde una consideración social política no existe posibilidad dado que;

el esfuerzo desarrollado por la comisión no ha tenido resultado hasta ahora, salvo un reconocimiento estremecedor que es el hecho de dejar establecido por primera vez en la dramática perspectiva de sus paginas, que los desaparecidos están muertos. Esos muertos debieran aparecer, saberse donde están, esclarecerse en qué lugar se perdieron sus restos. No es factible imaginar que se alcance una satisfacción plena en este propósito. En este sentido parece necesario asumir que el *martirologio* de estas personas tal vez podrá ser reconocido con un testimonio en que a través de sus nombres se pueda homenajear su recuerdo conservar su memoria (Ibíd.)<sup>25</sup>.

Jaime Castillo o José Zalaquett, pero también a otras que habían estado vinculadas al gobierno de Pinochet. Uno de ellos, Gonzalo Vial, había sido ministro. Ricardo Martain, ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, fue nombrado por Pinochet como encargado de investigar las violaciones a los derechos humanos de su gobierno. Dudo que Gonzalo Vial no haya sabido las cosas que ocurrían. Sin embargo, aceptó y formó parte de la comisión, cuyo informe fue unánime en todo, lo que es muy notable.

25 Krauss, en 1973 fue uno de los miembros de la DC que apoyó la declaración de agosto de ese año en la cámara de diputados, afirmando que el gobierno de Allende había caído en una inconstitucionalidad y que de seguir así, se llamaría a las FF.AA. Este episodio será discutido intensamente en la conmemoración de los 30 años del golpe militar. Ver: Revista Ercilla N° 2223, 1 de septiembre de 2003: 26.

Lefranc (2005) ha expuesto que el perdón, desde su consideración cristiana (relación entre el que pide perdón y la concesión gratuita del que perdona), es inviable dado que los familiares de las víctimas no pueden perdonar por otro (el perdón es personal); los victimarios no piden perdón y el propio Pinochet tampoco puede pedir perdón al país entero. La fragilidad de la categoría hará que en la discusión política, ésta se vaya vaciando de significado hasta llegar a afirmar que quienes deben pedir perdón son quienes atentaron contra el orden de la nación y “provocaron” el caos y los “actos indebidos”, hasta presentarse como un miembro de la clase política pide perdón por “todo lo acontecido” en la vida política desde 1965 a 1973. La ciudadanía que emerge es una ciudadanía débil, casi invisible que desde los discursos instalados debe; aceptar la violación de la que fue víctima o familiar; debe someterse al orden vigente en 1991 pidiendo perdón por haber cuestionado el orden republicano al adherir al proyecto de Allende; y se presenta imposibilitada y bloqueada de ejercer sus derechos de igualdad ante la ley al estar obstruida por la vigencia de la amnistía. Una ciudadanía que posee rostro y procedencia social que es confinada a un sometimiento en el presente<sup>26</sup>.

### CIUDADANÍA DEMOCRACIA Y TESTIMONIO

#### EL INFORME VALECH (2004)

El informe resultante constituye una vuelta inédita a la revisión del pasado al proponerse revelar los hechos que el informe Rettig no pudo denunciar. El Presidente Lagos introdujo su propuesta de Derechos humanos y la formación de la Comisión investigadora afirmando que el quiebre de la institucionalidad democrática del país no se produjo sorpresivamente, y por ello es necesario que “quienes vivimos ese quiebre y teníamos responsabilidades en las distintas áreas de la vida nacional no dejemos nunca de pensar y reconocer, con humildad y realismo, cuáles fueron los errores individuales y colectivos que nos llevaron a un momento terrible en nuestra historia patria. Nadie puede declararse ajeno a la profunda división que ocurrió entre nosotros los chilenos y que nos condujo a la catástrofe antidemocrática que todos conocemos. Intentar comprender y asumir el contexto y las causas del quiebre civil de ese entonces no significa, en modo alguno, justificar lo que posteriormente sucedió” (Discurso Presidencial, Propuesta de Derechos Humanos, 2003: 315)<sup>27</sup>.

26 Ver mas adelante la relación de ciudadanía, perdón y reconciliación con reminiscencias oligárquicas.

27 [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Lagos desplaza en su discurso los hechos de violaciones a la dignidad de las personas desde un imperativo ético absoluto tal como se ha concebido, hacia una responsabilidad personal y a la vez colectiva, que vivió y presenció la persecución y muerte de conciudadanos. Desplaza el foco de atención desde la Nación, hacia las personas y la experiencia de las familias afectadas por la persecución de agentes del estado en el contexto de una política sistemática de represión;

Vimos cómo agentes del Estado persiguieron organizadamente, y con inusitada violencia, a quienes pensaban distinto. Se violaron sistemáticamente los derechos humanos. Se asesinó, se torturó, se detuvo y se hizo desaparecer a personas. Sus familiares, y todo Chile, tienen el derecho y la necesidad de saber la verdad acerca de qué ocurrió con esas personas. El largo camino emprendido para conocer esa verdad comenzó con los familiares que buscaban a sus seres queridos. Una búsqueda terrible por cárceles y morgues, por todo tipo de establecimientos de salud y por diversos centros de detención, por lechos de ríos y quebradas. Una búsqueda incansable por encontrar a los suyos, una búsqueda irrenunciable de la verdad y la justicia. Un ejemplo de dignidad que es orgullo de todos los chilenos. Todo ello, desde el comienzo, con el apoyo de las iglesias y la Vicaría de la Solidaridad. (Ibíd.: 315-316)

El informe presenta como referencia pública del pasado reciente, la *experiencia de la dictadura*, reconstruida a partir de la memoria viva (Ricoeur, 2004) de las víctimas, situándolas en el contexto histórico común de una política sistemática de represión entre 1973 y 1990. El relato se construye a partir de un diálogo entre los testimonios a las evidencias diversas (escasas), constituidas por una variedad de documentos oficiales, propios de la institucionalidad del archivo<sup>28</sup> y

28 El informe muestra los derechos fundamentales garantizados que fueron violados y da cuenta del marco jurídico, de los acuerdos, tratados internacionales y fundamentos del derecho internacional que legitiman su defensa. Tipifica los modos de violación a los derechos fundamentales de la persona y cómo éstos fueron realizados sistemáticamente en el gobierno de Pinochet desde 1973. Al respecto, Derrida ha reflexionado sobre el poder del Archivo como instituyente de la identidad y portador de pretensiones de verdad estatuida en la vida pública, así como su poder ante las otras fuerzas y referencias de lo público. Derrida, Edición digital, [www.jacquesderrida.com.ar](http://www.jacquesderrida.com.ar). Conferencia pronunciada en Londres el 5 de junio de 1994 en un coloquio internacional titulado: *Memory: The Question of Archives*. Organizado por iniciativa de René Major y Elisabeth Roudinesco, el coloquio tuvo lugar bajo los auspicios de la *Société internationale d'Histoire de la Psychiatrie et de la Psychanalyse*, del *Freud Museum* y del *Courtauld Institute of Art*. <http://www.jacquesderrida.com.ar/textos/mal+de+archivo.htm>. Por su parte, Ricoeur afirma que el momento del archivo es el momento en que la operación historiográfica accede a la escritura. En los archivos el historiador profesional es un lector: el testimonio proporciona una progresión narrativa de la memoria declarativa. El testimonio puede ser recogido por escrito,



declaraciones de prensa que son confrontadas con el *testimonio*. Éste constituye la primera referencia para cuestionar al archivo instituyente que ha sido eliminado u ocultado por los colaboradores de la dictadura. La voz de las víctimas se sitúa como fuente primera relevando su *ciudadanía vulnerada* desde la represión. En este caso, el acto de *testimoniar* constituye en sí mismo una acción política de restitución de los derechos ciudadanos ante el Estado y la sociedad.

El modo de entretener ese contexto (1973-1990) es a partir del testimonio de las víctimas, lo que le dará otro matiz a la discusión, a diferencia de Rettig, en el cual el foco narrativo se centra en el período previo al golpe, extendiéndose hacia los años sesenta<sup>29</sup>. Este tejido causal y argumental permite, más bien por omisión, que el HECHO-LA VERDAD de la muerte y desaparición de las personas coexista con la memoria de la Salvación que ha sido instalada desde la política comunicacional del régimen militar y se mantenga en el informe intacta. La argumentación histórica de los hechos relatados y la reiterada *Si consideramos la ciudadanía como una cristalización de memoria* (Garretón, 2003), conocer las múltiples formas de concebirla, cada una de ellas anclada en una experiencia histórica particular, nos permitiría reflexionar sobre la Democracia que tenemos, desde un análisis de la memoria, un análisis que escapa al modo convencional de la teoría política.

Los informes dan cuenta de dos ciudadanías distintas; una de reminiscencias oligárquicas y otra democrática moderna. Conviene reflexionar qué de esa configuración de lo público en su forma oligárquica (desde un sentido religioso-ecuménico-civilizador, movilizador de la verdad; desde una consideración patriarcal de los vínculos

---

presentado, depositado. La deposición es a su vez, la condición de posibilidad de instituciones dedicadas a la recopilación, a la conservación, a la clasificación. El archivo se presenta allí como un lugar físico que aloja el destino de especie de huella cerebral, y huella afectiva, es decir, la huella documental. Pero el archivo, o es sólo un lugar físico, espacial; o es también un lugar social. “Si consideramos con todas las reservas [...] que lo esencial de un fondo de archivos consiste en textos y que si queremos centrarnos en aquellos de estos textos que son testimonios dejados por los contemporáneos que tienen acceso al fondo, el cambio de estatuto de testimonio hablado al de archivo constituye la primera mutación historiadora de la memoria viva” (Ricoeur, 2004: 215-219).

29 En el Informe Rettig el contexto de la dictadura (1973-1990) no está básicamente narrado, sólo se presenta un listado de decretos que regularían los contextos en los cuales se habría producido la desaparición de las personas respecto de quienes la comisión *ha llegado a la convicción* emanada desde las “evidencias” (básicamente documentales) de que habrían muerto. Ello permite que se eleve la tesis de la violencia como causalidad de la guerra civil lo que sirve a su vez, como argumento para la justificación de la violación de los DD.HH.

inter subjetivos; y desde una consideración de lo público constituido por “notables” o virtuosos”) sigue primando en la consideración de la ciudadanía.

No hemos incluido en esta presentación los discursos de la derecha política respecto del pasado reciente y de los DD.HH., desde los cuales se procura banalizar la experiencia de represión, reforzar el principio de dominación y desigualdad, y relativizar las responsabilidades desde esta misma matriz oligárquica fundida con principios liberales. Con afirmaciones como *Cualquiera podría haberlo hecho; La violencia era inevitable; Dios así lo quiso; Los otros como portadores de ideologías y ellos como portadores de verdad con rango moral; No se puede obligar a responsabilizarse a los individuos de sus hechos (debe ser por convicción interna); Los derechos individuales se asimilan a los DD.HH.*, etc. Pero éstos han copado la discusión pública cada vez que ha emergido la Memoria del pasado reciente.

De la consideración de ciudadanía emerge un contexto del pasado reciente que recordar, y una forma de memoria ciudadana que se evidencia en cada informe. No obstante, sigue pendiente la elaboración colectiva del pasado reciente y un abordaje de los DD.HH. que no sea exclusivamente normativo, sino vital.

La investigación evidencia que el recuerdo del pasado reciente enuncia una configuración de lo público y de la ciudadanía desde una perspectiva oligárquica. Desde un análisis contextual histórico, esta afirmación no revelaría novedad, en tanto el golpe de Estado y la dictadura habrían sido movilizadas por fuerzas conservadoras. No obstante, si consideramos que la memoria del pasado reciente se configura en el período 1991-2004 y que en ese contexto aún se sigue reconstruyendo un pasado y un espacio público, desde esa perspectiva nos hace cuestionar la Democracia que tenemos y el modo en que ha cristalizado la ciudadanía que detentamos.

Desde la memoria del pasado reciente se *cristaliza* una Democracia formal. Se vislumbra desde referencias oligárquicas que le proveen de experiencias históricas (de dominación real y argumentación) que son utilizadas como fuentes para los discursos del presente, que cuestionan la densidad y los atributos de la ciudadanía, en definitiva, lo que somos como comunidad imaginada en Democracia y de lo que podemos llegar a ser. El Informe Valech se proyecta desde una ciudadanía moderna en la cual el Estado debe responder a la sociedad constituida en sus derechos, en donde la experiencia cotidiana forma parte de la política y en donde cada miembro de la sociedad es responsable del otro. Las víctimas están vivas, y restituidas en parte como ciudadanos a través de su testimonio, es por ello que la memoria emergente e historizada del pasado reciente constituye la fuerza que puede de algún

modo fortalecer la Democracia que tenemos. La declaración ética del informe respecto de la injustificación de las violaciones a los DD.HH. se presenta como insuficiente para modificar estas argumentaciones con lo que el pasado no alcanza como referente público.

En cambio, el Informe Valech, al desplazar su foco de atención al contexto de dictadura, concentra la mirada y la narración en los actos de violación, los que a su vez son recuperados desde los testimonios poniendo en la esfera pública las memorias de *la ruptura del mundo democrático y de la consistencia ética como resistencia a la dictadura*. Ambas memorias recuperan en la discusión pública, el valor de la democracia perdida, una cierta nostalgia, del mundo republicano como mundo social compartido y la lucha contra la represión como acto heroico. El punto central es que lo hace desde la subjetividad del testimonio, con lo cual personaliza la narración en la que se observan coincidencias compartidas en distintos sectores de la sociedad. Recupera desde el testimonio una voz ausente como expresión ciudadana.

Del contexto y del modo de configurar la narración se enuncia una discusión pública del informe más abierta involucrando a distintas instituciones, entre ellas a la prensa, que realizó una reflexión de sus propios procesos históricos en el período 1970-1990, en el cual su libertad y acción informativa presentó conflictos y expresiones diversas, como participación en la negación de la violación, ser un sector también calificado como víctima por el apresamiento de sus representantes, etcétera.

Me duele en lo personal y profesional ver citado en el Informe Valech párrafos de un reportaje de octubre de 1973 que yo envié desde Puna Arenas a la revista *Ercilla* sobre la situación de personeros de la Unidad Popular que se encontraban presos en la isla Dawson. Más allá de las explicaciones y de las circunstancias, es doloroso comprobar, cómo el informe señala que los medios de comunicación y los periodistas, intencionalmente o no, hayamos contribuido al clima de impunidad en que se cometieron los atropellos a los derechos humanos (Esquivel, Abel, 2004).

Se define el contexto histórico desde la “represión política” (sic) efectuada en el régimen militar, la que pudo llevarse a cabo gracias a un conjunto de factores políticos institucionales, jurídicos y culturales. Reconoce la existencia de una polarización política previa pero declara que no; pretende

(...) dilucidar el peso relativo de los distintos factores que incidieron en el quiebre de la democracia en Chile, tras un período de intensa polarización política nacional e internacional y de fuerte movilización social, ni pronunciarse sobre las responsabilidades de cada actor político

y social en la incubación y precipitación de la crisis (Informe Valech, capítulo III. El Contexto:169).

Declara que el conocimiento de los hechos previos al golpe militar de 1973 no puede justificar la violación masiva de los DD.HH. posterior, por ello no le parece necesario referirse al período previo al golpe de estado, ni analizar el encuadre de las violaciones a los DD.HH. ya consignadas en el Informe Rettig. Así, opta por dar cuenta del contexto de la represión política, en particular de la prisión y de la tortura. Con esto, el relato histórico del informe pareciera que procura obviar el argumento de la violencia previa como causa fundante del gobierno militar y la represión, que la proyectaba como un continuo causante, y la tesis de la guerra civil como su efecto. Claramente opta por situarse y describir en profundidad el contexto en el cual sucede la represión. En términos argumentales, desplaza el relato hacia el contexto de la dictadura y obvia la causalidad de la violencia vigente en el informe Rettig. Afirma que en 1973 se constituyó en el poder la junta militar que declaró asumir el Mando Supremo de la Nación, lo que implicó la concentración de los poderes ejecutivo y legislativo y constituyente, garantizando la “plena eficacia de las atribuciones del poder judicial” y comprometiéndose a respetar la constitución y las leyes de la República en la medida que la actual situación lo permitiera. La Junta, mediante distintos decretos y leyes, haría desaparecer el cuerpo simbólico de la Democracia representativa, al disolver el congreso nacional, y el tribunal constitucional; proscribir a los partidos de la UP; prohibir el derecho de asociación y reunión y destruir los registros electorales. Quizás, éste último sea uno de los actos más silenciosos y violentos; una fractura en la historia republicana y democrática que conduciría a la destitución formal del ciudadano en el Estado<sup>30</sup>.

El Informe se desliga de los fundamentos que la Junta Militar utilizó para su accionar, presentándolos como argumentos propios de la Junta y no como una verdad histórica tal como se habían instalado hasta el Informe Rettig.

La junta militar se declaraba investida de la misión de reparar los males atribuidos a la acción del marxismo, sindicada como contraria a los intereses nacionales, definía la situación del momento como constitutiva de un estado de guerra interna librada contra sus agentes (Informe Valech, capítulo III. El Contexto: 170)<sup>31</sup>.

30 Paralelamente, ordenó cesar en sus cargos a las autoridades municipales, decretando la calidad interina de todos los funcionarios de la Administración Pública, a excepción de los miembros del poder judicial y de la Contraloría.

31 Desde 1973 comienza a instalarse un contexto en que la ciudadanía perdería aceleradamente sus atributos democráticos; las organizaciones sindicales y las Uni-

Los relatos registrados apelan a la memoria de los eventos sucedidos en un lapso de 30 años. Es la fuerza del recuerdo que es confrontada con la ausencia que ha generado el archivo eliminado para evitar la reconstitución del pasado que se ha deseado ocultar. Observamos una desigualdad de fuerzas para la reconstrucción del pasado, el cual tiende a distanciarse por las fuerzas de dispersión generadas por paso del tiempo y la *huella* de la tortura que ha fisurado desde la escisión del cuerpo el relato de la experiencia. El informe y las evidencias invalidan la tesis de la guerra civil como argumento para la represión. No obstante, reconoce la existencia de una polarización social y política que validaba una retórica belicista en la derecha, en la cual tuvieron una clara responsabilidad los medios de prensa que contribuyeron a exacerbar las posiciones políticas utilizando un “lenguaje injurioso y descalificador” (sic) que inhibía el diálogo. Por su parte, en la izquierda hubo quienes propusieron acentuar las tensiones internas de la estructura económica y social. Se pensaba que un enfrentamiento entre las fuerzas del capital y las revolucionarias resolvería el problema socio-económico. Un conjunto de factores asistirían a la creación de la tesis de la guerra civil y a que ésta se instalara como un referente argumentativo, que después sería utilizado por la derecha y la dictadura para justificar de un modo oblicuo las violaciones a los DD.HH. Entre esos factores propios del contexto de los años setenta, podemos mencionar el discurso belicista de la derecha; las argumentaciones políticas llamadas revolucionarias de sectores de la izquierda; las acciones armadas de minorías de izquierda fuera de la coalición política; el impacto de la revolución cubana sobre la sociedad toda y, en particular, en grupos de izquierda que proponían una vía armada para llegar al socialismo; y la vigencia de la doctrina de seguridad nacional instalada por EE.UU. en las FF.AA. del continente en el contexto de la Guerra Fría.

---

versidades fueron intervenidas, éstas últimas fueron dirigidas por rectores delegados quienes controlaron los contenidos de las carreras impartidas, así como a los académicos que allí trabajaban. Además, se ejerció un gran control sobre los medios de comunicación, en los cuales se instaló una fuerte propaganda para crear un clima de opinión favorable para la aplicación de medios de acción punitiva, es el caso de la difusión del “plan z”, supuesto plan de la izquierda de dar muerte a uniformados y civiles contrarios a Allende. Desde el mismo 11 de septiembre de 1973 la Junta suspendió las garantías individuales, alegando conmoción interna atribuida a la existencia de fuerzas rebeldes o sediciosas, decretando estado de sitio en todo el estado nacional. Según el Decreto Ley N° 5, publicado en el Diario Oficial del 22 de septiembre de 1973, “el estado de sitio decretado por conmoción interna, en las circunstancias que vive el país, debía considerarse como ‘un estado o tiempo de guerra’ sometido al régimen jurídico que el código de justicia militar y otras leyes penales contemplan (...) los estados de excepción serían renovados sin interrupciones durante 15 años”.

La doctrina de seguridad nacional, central en la ideología castrense adaptada al mundo polarizado de la guerra fría, proponía la existencia de un enemigo interno que buscaba subvertir el orden por cualquier medio a su alcance, y a las Fuerzas Armadas como inmunes a los intereses particulares que agrietaban la unidad nacional con discordias sociales e ideológicas. En defensa de esa unidad orgánica correspondía aplicar los métodos de la lucha contrainsurgente inculcados por las escuelas de adiestramiento militar a cargo de estados Unidos. (Informe Valech: 175)<sup>32</sup>

Ello fundaba la represión como una acción legítima contra el subversivo eximiendo del respeto a los DD.HH. de todo aquel que por voluntad se animara a ingresar a las “filas del enemigo”. “Éste no era otro que el marxismo, ampliamente entendido, hasta el extremo de abarcar, al menos en los meses inmediatos al golpe militar, a toda persona sospechosa de resistirse a la dictadura, sobre todo en virtud de su compromiso con el proyecto político de la UP. “La brutalidad represiva también encontró agentes decididos entre los carabineros de las localidades apartadas y entre los conscriptos, sólo superficialmente expuestos a labores de adoctrinamiento. En los cuarteles se estimulaba la hostilidad hacia los civiles por parte de los reclutas, hostilidad que se intensificaba programáticamente respecto de los ‘comunistas’, enemigos virtuales de sus ejercicios militares y prácticas de combate” (Informe Valech: 175).

El informe elude las referencias al perdón como categoría para la restitución del espacio público y de la ciudadanía. Más bien, parte desde ésta última para construir la trama del relato del pasado reciente –de violación de DD.HH.–. Se observa en él una consideración más progresista de la ciudadanía que valida la palabra silenciada como fuente de verdad pública y de restitución moral del propio ciudadano. Sitúa el debate entre ciudadanos, a diferencia de Rettig en que, como

---

32 La tesis de la guerra civil explica y justifica la acción de los Consejos de Guerra y Tribunales militares en tiempos de guerra, los que habrían dado cuerpo a la prisión, tortura y muerte. En particular, la Junta militar en 1973 decretó el estado de sitio aduciendo conmoción interior habiéndola entendido como estado de guerra. El informe destaca que frente a la inexistencia de un contexto de guerra interna y en ausencia de una lucha armada que hiciera peligrar el monopolio de la fuerza reservado a las Fuerzas Armadas y de Orden, legalmente no se justificaba la supeditación del ordenamiento jurídico a esa situación de emergencia. Tampoco existió ocupación de territorios por parte de enemigos que ameritara la utilización de tribunales militares en tiempos de guerra consagrados en el código de Justicia Militar. Dichos consejos, actuaron contraviniendo su propia normativa al aplicar procedimientos coercitivos, ignorando los otros efectos jurídicos de guerra; al no reconocer el uso legítimo de la fuerza por parte de sus oponentes; no respetar el carácter y los derechos de los prisioneros y desconocer los preceptos establecidos.

vimos, es el Estado-Nación el recuperado, aquel con reminiscencias de trayectorias históricas coloniales y republicanas oligárquicas en las que se funden el pensamiento político y el religioso, el que ordena la reconstitución de lo público.

### COMENTARIOS FINALES

Si consideramos la ciudadanía como *una cristalización de memoria* (Garretón, 2003), conocer las múltiples formas de concebirla, cada una de ellas anclada en una experiencia histórica particular, nos permitiría reflexionar sobre la Democracia que tenemos, desde un análisis de la memoria, análisis que escapa al modo convencional de la teoría política.

No hemos incluido en esta presentación los discursos de la derecha política respecto del pasado reciente y de los DD.HH., desde los cuales se procura banalizar la experiencia de represión, reforzar el principio de dominación y desigualdad y relativizar las responsabilidades desde esta misma matriz oligárquica fundida con principios liberales, con afirmaciones como *Cualquiera podría haberlo hecho; La violencia era inevitable; Dios así lo quiso; Los otros como portadores de ideologías y ellos como portadores de verdad con rango moral; No se puede obligar a responsabilizarse a los individuos de sus hechos (debe ser por convicción interna); Los derechos individuales se asimilan a los DD.HH., etcétera*. Estas enunciaciones han copado la discusión pública cada vez que ha emergido la Memoria del pasado reciente.

De la consideración de ciudadanía emerge un contexto del pasado reciente que recordar, y una forma de memoria ciudadana que se evidencia en cada informe. No obstante, sigue pendiente la elaboración colectiva del pasado reciente y un abordaje de los DD.HH. que no sea exclusivamente normativo, sino vital. La investigación evidencia que el recuerdo del pasado reciente enuncia una configuración de lo público y de la ciudadanía desde una perspectiva oligárquica. Desde un análisis contextual histórico, esta afirmación no presentaría novedad, en tanto el golpe de Estado y la dictadura habrían sido movilizados por fuerzas conservadoras. No obstante, si consideramos que la memoria del pasado reciente se configura en el período 1991-2004, y que en ese contexto, aún se siga reconstruyendo un pasado y un espacio público desde esa perspectiva, nos hace cuestionar la Democracia que tenemos y el modo en que ha cristalizado la ciudadanía que detentamos.

Desde la memoria del pasado reciente se *cristaliza* una Democracia formal que se vislumbra desde referencias oligárquicas que le proveen de experiencias históricas (de dominación real y argumentación), que son utilizadas como fuentes para los discursos del presente, que cuestionan la densidad y los atributos de la ciudadanía, en definitiva, lo que somos como comunidad imaginada en Democracia y lo

que podemos llegar a ser. El Informe Valech se proyecta desde una ciudadanía moderna, en la cual el Estado debe responder a la sociedad constituida en sus derechos, en donde la experiencia cotidiana forma parte de la política y en donde cada miembro de la sociedad es responsable del otro. Las víctimas están vivas, y restituidas en parte como ciudadanos a través de su testimonio, es por ello que la memoria emergente e historizada del pasado reciente constituye la fuerza que puede de algún modo fortalecer la Democracia que tenemos.

### REFERENCIAS

- Adorno Theodor 2005 *¿Qué significa elaborar el pasado?* en *Ensayos sobre la propaganda fascista. Psicoanálisis del Antisemitismo* (Buenos Aires: Paradiso).
- Anderson, Benedict 2007 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo* (México: FCE).
- Arraigada, Genaro 2004 *Reflexiones Sobre la Derecha y el Informe Valech* Informe N° 439 [www.asuntospublicos.org](http://www.asuntospublicos.org)
- Araya, Alejandra 2006 "El castigo del cuerpo como representación de la persona, un capítulo en la historia de la occidentalización de América Latina. Siglos XVI-XVIII" en *Historia (Santiago)* Vol.39, N°2.
- Arendt, Hannah 2005 *De la historia a la acción.*(Buenos Aires: Paidós).
- Arendt, Hannah 2005 *La condición humana* (Buenos Aires: Paidós).
- Bárcena Fernando 2002 "La enseñanza de la Historia y memoria ejemplar" en *Encounters on education* Vol. 3.
- Bárcena, F. y Melich, J.C.2000 "El aprendizaje del cuerpo" *Revista complutense de educación* Vol. N° 2.
- Barret Drucroco, Françoise 2007 *¿Por qué recordar?* en *Academia nacional de las culturas.* (Buenos Aires: Ediciones Granica).
- del Campo, Alicia 2004 *Teatralidades de la memoria. Rituales de reconciliación en el Chile de la transición* (Santiago: Mosquito editores).
- Derrida, Jacques, *Mal de Archivo, una impresión freudiana.* Traducción de Paco Vidarte. Edición digital de Derrida en [www.jacquesderrida.com.ar](http://www.jacquesderrida.com.ar)
- Discurso Presidencial. Propuesta de Derechos Humanos, 2003, [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)
- Egaña, Daniel 2006 "El Repliegue del cuerpo" en *Gaceta de Antropología.* N° 22. [http://www.ugr.es/~pwlac/G22\\_14DanielAndres\\_Egana\\_Rojas.html](http://www.ugr.es/~pwlac/G22_14DanielAndres_Egana_Rojas.html)

- IDEA 2005 *El papel de los parlamentos en materia de reconciliación. Guía práctica para los parlamentarios* (IDEA-Unión Interparlamentaria). [http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation\\_sp.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/reconciliation_sp.pdf)
- Elizalde A. (Edit.) 2005 *Ampliando el Arco iris Nuevos paradigmas en educación, política y desarrollo* (Santiago: Universidad Bolivariana).
- Elster Jon 2006 *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. (Buenos Aires: Katz editores).
- Esquivel, Abel 2004 [www.a.be.cl](http://www.a.be.cl).
- Fiedler, Sergio, "Recordando la Revolución". En *Nombrar el devenir. Filosofía de la Historia, memoria y Política*, Aravena Pablo editor. CEHI-Ediciones Escaparate, 2009.
- Garcés M. y Leiva, S. 2005 *El golpe en la legua. Los caminos de la historia y la memoria* (Santiago: LOM).
- Garcés M. (Comp.) 2000 *Memorias para un nuevo siglo. Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX* (Santiago: LOM-Eco).
- Garretón Manuel 2003 "Memoria y Proyecto País" en *Revista de Ciencia Política* Vol. XXIII N° 2.
- Goicovic, Igor 2006 "La refundación del capitalismo y la transición democracia en Chile. 1973-2004" en *Revista Historia Actual Online* (Asociación de Historia Actual). N°10
- Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence 2002 *La invención de la tradición* (Barcelona: Crítica).
- Informe Valech.
- Informe Rettig.
- Jedlicki, Leonora 2004 "Actores conflicto y memoria: Reforma curricular de Historia y Ciencias sociales en Chile 1990-2003" en Jelin, Elizabeth. *Educación y memoria. La escuela elabora el pasado* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Jelin, Elizabeth 2002 *Los trabajos de la memoria. Memorias de la represión* (Madrid: Siglo XXI).
- Jelin, Elizabeth y Kaufmann, Susana 2006 *Subjetividad y figuras de la memoria. Memorias de la represión* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Joignant, Alfredo. 2007 *Un día distinto. Memorias festivas y batallas conmemorativas en torno al 11 de septiembre en Chile. 1974-2006* (Santiago: Editorial Universitaria)
- Joignant Alfredo 2003 "Los Usos de allende" en *Revista Qué pasa*. 29 de agosto.
- Lefranc, Sabine. 2005, *Las políticas del Perdón*. Norma. Colombia.
- Lira, Elizabeth y Morales, Germán (Editores) 2005 *Derechos Humanos y reparación. Una discusión pendiente* (Santiago: LOM).
- Lira, Elizabeth y Loveman, Brian 1999 *Las suaves cenizas del olvido: Vía Chilena a la reconciliación política 1814-1932* (Santiago: LOM-DIBAM)
- Lira, Elizabeth y Loveman Brian 2002 *El espejismo de la reconciliación política. Chile 1990-2002*. (Santiago: LOM)
- Lechner Norbert 2002 *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. (Santiago: LOM).
- Lechner, Norbert 2006 *Obras escogidas I*. Colección Pensadores Latinoamericanos. (Santiago: LOM).
- Melich, J Carles. (2001) *La Ausencia del Testimonio. Ética y pedagogía en los relatos del Holocausto*. Antropos. Barcelona.
- Milos, Pedro 2003 "Políticas de la memoria, instituciones historia y memoria colectiva" en *Memoria en construcción*. Memorias Seminario DIBAM.
- Mudrovic, María Inés. 2005 *Historia, narración y memoria. Los debates actuales en filosofía de la Historia* (Madrid: Akal).
- Nora, Pierre 1993 *Les lieux de mémoire* (los lugares de la memoria (Paris: Gallimard).
- Osorio, Jorge y Rubio, Graciela 2006 *El deseo de la Memoria. Escritura e historia*. (Santiago: Facultad de Humanidades y política).
- Otano, Rafael 2006 *Nueva crónica de la transición* (Santiago: LOM).
- Perotin Dumont Anne (2005). *El pasado vivo de Chile en el año del Informe sobre la Tortura* Apuntes de una historiadora, de Horacio Pons *Revista Nuevos Mundos*, Número 5 – 2005. <http://nuevomundo.revues.org/>
- Pressacco Carlos 2006 *Totalitarismo, banalidad y despolitización. La actualidad de Hannah Arendt* (Santiago: LOM y Universidad Alberto Hurtado).
- Reyes Mate, M (2006) "Medianoche en la Historia. Comentarios a las tesis de Walter Benjamin. 'Sobre el concepto de Historia'". Madrid TROTA
- Revista Análisis, 4 al 10 de marzo 1991. p 10 Entrevista a Enrique Krauss
- Revista Ercilla N° 2223, 1 de septiembre de 2003: 26
- Ricoeur, Paul 1969 *Del texto a la acción* (Buenos Aires: FCE).
- Ricoeur, Paul 1996 *Tiempo y narración Vol. III El* (Madrid: Siglo XXI).
- Ricoeur Paul 1999 *Historia y narratividad* (Barcelona: Paidós y Universidad Autònoma de Barcelona).
- Ricoeur, Paul 2004 *La Historia, la memoria y el Olvido* (Buenos Aires: FCE).

Ruiz, Josefa 2001 "Usos del discurso de los derechos humanos en la fase de globalización" en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*.

[http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido35\\_5.pdf](http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido35_5.pdf)

Schimpf-Herken De la Historia a la Memoria. 179-216. Osorio J. Elizalde A. (2005) (editores en *Ampliando el Arco iris Nuevos paradigmas en educación, política y desarrollo*. Universidad Bolivariana Santiago

Torres, Osvaldo 2006 *La elite empresarial, los Derechos Humanos y el Proceso Institucionalizador Durante el régimen dictatorial 1973-1981*. Tesis para optar al grado de magíster en Historia de Chile (Santiago: Universidad de Chile).

Vida Jiménez, Rafael 2005 "Comunicación, temporalidad y dinámica cultural en el nuevo capitalismo disciplinarios de redes" en *Revista Textos de la CiberSociedad*. N° 7. [www.cibersociedad.net](http://www.cibersociedad.net).

Vidal, Hernán 199 *Política Cultural de la Memoria Histórica* (Santiago: Mosquito Editores).

Virno, Paolo 2003 *El recuerdo del presente: Ensayo sobre el tiempo histórico* (Buenos Aires: Paidós).

Zalaquett, José 2000 "La Mesa de dialogo sobre derechos humanos y el proceso de transición política en Chile" en *Revista de Estudios Públicos* N°79. [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

**SALVADOR MALDONADO ARANDA\***

## **NARCOTRÁFICO Y MILITARIZACIÓN EN MÉXICO**

### **TERRITORIOS, ECONOMÍAS REGIONALES Y TRANSNACIONALISMO**

#### **INTRODUCCIÓN**

En el marco de las políticas internacionales de control antidrogas implementadas por Estados Unidos en la región centroamericana y andina, a partir de la década del ochenta el narcotráfico mexicano se convirtió en un tema de seguridad nacional, dadas sus dimensiones internacionales y posición estratégica con el vecino país del norte. Por su parte, el ejército nacional cada vez más se vio involucrado en las luchas antidrogas en respuesta a las presiones externas y a raíz de la designación de militares en puestos públicos de primer nivel (Freeman y Sierra, 2005). Durante los dos últimos gobiernos nacionales emanados del partido derechista en el poder, se ha incrementado la participación del sector militar en tareas de policía civil con campañas específicas de combate al narcotráfico. De acuerdo con el informe de Cook, preparado para miembros y comisiones del Congreso de Estados Unidos, México ha sido asistido durante los años 2002 al 2008, por las cantidades de 37.0; 12.0; 37.0; 39.7; 39.6; 36.7 (est) y 28.7 (req) millones de dólares. Con la Iniciativa Mérida se calcula un presupuesto de 1.4 billones de dólares para México y América Central, de los cuales tan sólo para el país mexicano se destinarán cerca de 500 millones para equipamiento y vigilancia (2008: 6).

\* El Colegio de Michoacán. A. C, México.

Sin embargo, tanto el apoyo internacional antidrogas, los golpes asestados a los cárteles y la participación del ejército en tareas de revisión policiaca no han contribuido a una disminución significativa de las actividades ilegales. De acuerdo con estudios actualizados y bien informados sobre Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, México y el Caribe se concluye que las políticas antidrogas diseñadas por el vecino país del norte, no han sentado las bases para una erradicación de la producción y tráfico de drogas ilegales (Youngers and Rosin, 2005). Al contrario, se ha generado un mayor aumento de la violencia a través de la militarización del orden social,<sup>1</sup> e incluso se ha promovido la aparición y/o rearticulación de actores políticos (la mayoría armados) que han puesto en entredicho las medidas tendientes a erradicar el narcotráfico. No sólo las campañas militares y policiacas están teniendo gran impacto en la violación de derechos humanos, degradación del medio ambiente por fumigación, desplazamientos poblacionales forzados, etc., sino que además repercuten negativamente en la democracia y la ciudadanía de los países latinoamericanos. De hecho, las políticas antidrogas están minando cada vez más las frágiles democracias por las políticas de seguridad nacional implementadas en detrimento de los derechos civiles (Ibíd. Pp. 370-389).

Para profundizar en estas cuestiones, necesitamos alejarnos de planteamientos sensacionalistas que centran su atención en el narcotráfico como un problema estrictamente de delincuencia organizada y niveles de criminalidad.<sup>2</sup> Es urgente que hagamos un esfuerzo por entender el narcotráfico en función de las transformaciones del Estado y el neoliberalismo que promueve la globalización, tratando de analizar los territorios específicos<sup>3</sup> donde se produce y/o procesa dro-

1 Las políticas antidrogas son estrategias de combate al narcotráfico que consisten en paquetes económicos diseñados por el departamento de Estado de E. U. Gran parte de los recursos económicos están dirigidos al fortalecimiento del sector militar o policial, mientras que una parte menor y, con frecuencia no implementadas, son destinadas al desarrollo alternativo para sustituir cultivos o procesamiento de la droga ilegal en los lugares donde se produce. Los paquetes accidenten a cientos de millones de dólares.

2 Ciertamente es importante tener en cuenta estos elementos, pero no son parte de la explicación del narcotráfico.

3 Hasta hace muy poco, gran parte del crecimiento del narcotráfico estaba asociada al control de regiones o territorios específicos. La producción, distribución y procesamiento se reliazaba en estas regiones, cuya base era fundamentalmente la droga vegetal o natural: marihuana, amapola y hoja de coca. Con el aumento de drogas sintéticas, pero también por los operativos de destrucción y aseguramientos de droga vegetal, las regiones productoras están sufriendo grandes consecuencias, en tanto que la fisonomía de los cárteles también está cambiando.

ga legal e ilegal<sup>4</sup> y, posteriormente, las formas en que se transnacionaliza. Por último, debemos poner atención en la construcción pública del narcotráfico y la seguridad nacional. Gran parte de la violencia en muchos países es atribuida al narcotráfico mediante campañas mediáticas que relacionan rituales satánicos con grupos ilegales. Es decir, se construyen imágenes de que el narcotráfico celebra ritualmente actos de violencia como formas de exaltar la ilegalidad. Sin embargo, la demonización de las drogas exonera políticamente a los Estados nacionales, firmas transnacionales y agentes corporativos de su posible participación –directa e indirecta– en los mercados ilegales.

En este ensayo sostenemos que parte de los problemas del narcotráfico en los países de Colombia, Perú y Bolivia tienen que ver con la construcción contenciosa de historias nacionales y regionales relacionadas con la formación de los Estados nación. Es decir, las regiones donde se han desarrollado economías ilegales de droga tienen localizaciones territoriales e históricas específicas, que pueden captarse a través de un análisis de los procesos de expansión y transformación de los Estados nacionales. Una de las formas hasta ahora inexploradas son los procesos de colonización territorial y mercantilización de las economías, en contextos de una estrategia de seguridad nacional basada en un concepto territorial y poblacional tradicional. Como analizaremos más adelante, estos procesos son la base sobre la cual nacieron determinadas economías ilegales, transnacionalizándose a partir de que los Estados cambian sus políticas asistenciales de desarrollo regional por otras de tipo neoliberal, al mismo tiempo que utilizan la fuerza armada y civil para contrarrestar la resistencia de la gente abandonada por el asistencialismo y las elites que controlan las regiones de droga.

En primer lugar, uno de los puntos distinguen el narcotráfico es que históricamente ha sido un producto de solidaridades y reciprocidad o moralidades e interés, que se encuentran enraizadas en un espacio o territorio particular con una cultura local o regional muy definida. Guarda una relación simbiótica con el espacio físico y los recursos naturales o geofísicos. No es un fenómeno que se implante desde el exterior sin aceptación local o resistencia.<sup>5</sup> La forma en que

4 Hablar de droga legal estamos refiriéndonos a la producción tolerada de hoja de coca fundamentalmente en los países como Bolivia o Perú, donde tiene un significado ritual, aunque sabemos que para los bolivianos la hoja de coca no es considerada una droga. A diferencia de este tipo de producción relativamente controlada, no procesada y con fines rituales, la droga ilegal se distingue por cultivos clandestinos y su procesamiento industrial de, por ejemplo, hoja de coca en cocaína, amapola en heroína, etc.

5 Aunque al parecer Colombia es una excepción, pero no hay estudios detallados de las relaciones de las poblaciones con las guerrillas, paramilitares en formas de producción de enervantes.

los territorios adoptan la práctica de cultivos ilegales es un producto muy complejo de intervenciones oficiales y privadas, desplazamientos poblacionales y sobre todo donde la cultura local mantiene poco grado de homogeneidad. Por ejemplo, en zonas productoras como el Chapare de Bolivia o Alto Huallaga de Perú la producción de hoja de coca es parte de una tradición cultural muy arraigada. La producción estaba fundamentalmente destinada al uso ritual y social de los grupos humanos, pero la demanda internacional de cocaína transformó los territorios en zonas ilegales de cultivo y procesamiento químico. En contraste, en algunas zonas de México como regiones de la Sierra Madre Occidental, la producción de amapola y/o marihuana, siempre estuvo destinada para el consumo urbano en forma de droga ilegal, lo que provocó la construcción de redes muy fuertes con complicidades con los poderes formales.

En segundo lugar, la proliferación del narcotráfico es parte de las respuestas a las transformaciones que los territorios sufren como consecuencia de la inscripción del Estado y mercado, a través de políticas de intervención planeada o ausencia y abandono de éstas. Con frecuencia olvidamos que los espacios tradicionalmente productores y/o procesadores de droga, tienen historias bastante complejas y conflictivas a nivel nacional e internacional en relación con la tierra, agua, servicios públicos, instituciones, etc., que rebasa o ponen en tela de juicio visiones técnicas a partir de las cuales se implementan operativos de erradicación.<sup>6</sup> Por tanto, para entender la transnacionalización de la economía ilegal centrada en las drogas así como las respuestas que se han implementado para detenerla, es necesario vincular el narcotráfico con la transformación de los Estados y los mercados en territorios específicos donde se produce y procesa droga. Cómo se han conformado históricamente estos territorios; cómo se han incorporado al neoliberalismo, qué procesos anteceden y preceden al narcotráfico como forma dominante en las economías regionales. A través de una visión de este tipo podríamos estar en posibilidad de comprender más ampliamente la violencia que hoy día impera en varios países latinoamericanos y cuestionar la neutralidad de las políticas antidrogas, así como la objetividad de los Estados.

En este ensayo quiero desarrollar y contrastar algunas experiencias de desarrollo de economías ilegales de droga, con el fin de plantear unas hipótesis sobre los procesos históricos y contemporáneos que configuran el narcotráfico y la militarización como un problema

6 Quizá el estudio más sistemático que logra analizar las consecuencias locales de proyectos de desarrollo y su impacto en procesos de control y militarización es el de Ferguson (1998).

de violencia social. A través de una revisión de tres regiones en Colombia, Perú y Bolivia y de un estudio en profundidad que he realizado en la región de Tierra Caliente, Michoacán, México,<sup>7</sup> argumento que la producción, tráfico de drogas y las luchas por erradicarlas no son un problema nuevo.<sup>8</sup> Tampoco es un fenómeno distintivo de regiones poco integradas al Estado y la globalización. De hecho, es una respuesta compleja a los proyectos estatales y privados de colonización y mercantilización de las economías regionales. Argumentaré que las tesis que enfocan al narcotráfico como un problema de pobreza, aislamiento y ausencia del Estado, etc., son resultado de visiones de una *modernización fracasada*. Es decir, gran parte de los argumentos que hoy día se utilizan para justificar la militarización, a nivel nacional e internacional, tienen que ver con la poca capacidad de los estados nacionales para controlar sus poblaciones, territorios y la seguridad misma. Una de las teorías que alimentan estas ideas provienen de las políticas antidrogas estadounidenses y sus diagnósticos de “Estados fallidos”. Aunque en cierta medida hay razones para creer que los Estados no han podido imponer el imperio de la ley, este argumento se ha convertido en un motivo para aplicar políticas prohibicionistas a los países productores. Dada esta visión, gran parte de los Estados nacionales adoptaron estos diagnósticos bajo la idea de intervenir más ampliamente en las regiones donde se produce y procesa droga, a través de políticas de militarización y seguridad, y posteriormente en inversiones e infraestructura para la creación de fuentes de empleo formal. No obstante, las políticas contra el narcotráfico siguen reproduciendo una visión monolítica del Estado como un agente neutral y políticamente correcto. En este ensayo ofrezco una imagen alternativa respecto de la neutralidad del Estado y el mercado en la producción de una economía ilegal y en particular del narcotráfico. Para ello, me basaré en Heyman quien plantea que la relación entre los Estados y las prácticas ilegales ayudan a comprender cuestiones de violencia e impunidad. Según él, el derecho del Estado crea sus contrapartes: zonas de ambigüedad e ilegalidad. Submundos criminales, piratas, mercados negros, migrantes ilegales, protección especial, etc., no son puntos aparte del Estado; son parte sustancial de él (1991: 1).

7 La región de la Tierra Caliente está situada en el Occidente de México. Véase mapa más adelante.

8 Es decir, tiene antecedentes históricos amplios. Lo que sí es nuevo es la forma en que se ha globalizado. De igual manera, las formas de violencia a que está recurriendo también guardan una novedad que hasta hace años no se había visto, como recientemente (15 de septiembre de 2008) sucedió en el municipio de Morelia, Michoacán, México, al lanzar granadas de fragmentación entre la población tras una celebración nacional.



La simbiosis entre gobierno y prácticas ilegales resultan en mayor o menor grado de conflictos y sus formas de resolución o superación. Las zonas ambiguas entre lo legal e ilegal son una razón para pensar que los Estados no son totalidades que ellos mismos dicen ser. Nunca son perfectos, delimitados o completos (Ibíd. p. 10). El Estado y el mercado producen intersticios en los cuales se generan prácticas ilegales, a través de vacíos legales, pactos informales con grupos de poder, movimientos o asociaciones clandestinas, etc (Cfr. García Villegas, 2007). La ilegalidad produce violencia porque supone territorios bajo disputa. Por tanto, la militarización puede concebirse como una medida contra la exteriorización estatal de lo ilegal en términos de seguridad nacional, lo cual significa que los Estados o sus elites no son ajenas al control de espacios ilegales para sus propios intereses. Por ello, para Astorga (2003) el problema del narcotráfico en México no es un asunto de infiltración sino de una corresponsabilidad mutua.

### **ECONOMÍAS ILEGALES DE DROGA**

Un breve análisis comparativo de algunas regiones donde se produce y/o trafica droga nos puede ayudar a comprender la importancia del territorio en el narcotráfico. Existen experiencias latinoamericanas como, por ejemplo, el Chapare de Bolivia o regiones de Perú y Departamentos de Colombia, donde la economía local de droga se expandió considerablemente a partir de múltiples factores, entre los cuales destacan las políticas de colonización territorial por desplazamientos forzados o incentivados, la inversión pública del Estado en el desarrollo rural agrícola y su posterior abandono por políticas de ajuste estructural. Este tipo de experiencias regionales nos lleva a plantear que parte de los problemas de violencia asociada al narcotráfico y la militarización, no son ajenos a las dinámicas que el Estado y el mercado tejen en determinadas zonas.

La historia de la región de El Chapare de Bolivia, es un caso significativo y ejemplar en cuanto a las políticas de colonización, ajuste estructural y neoliberalismo. Considerada como un área fronteriza que requería poblarse, los gobiernos bolivianos estimularon la colonización del territorio por medio de la migración y las ofertas de apoyo (Léons and Sanabria, 1997: 7). Entre los setentas y los noventas, esta “área” de colonización se convirtió en escenario de dramáticos cambios. Los planes nacionales de expansión de la población como una forma de controlar territorio boliviano bajo una visión clásica de seguridad, no fueron sostenidos por muchas décadas por el Estado boliviano. La colonización no se acompañó del suministro de garantías para miles de pobladores que buscaban un lugar seguro y un espacio de vida y subsistencia. Entonces se fueron incumpliendo

políticas de brindar servicios públicos a las poblaciones que sirvieron como agentes territoriales en la configuración del Estado-nación. Una vez asentados, los migrantes crearon sindicatos que distribuyeron tierras (el Estado concedió muy poca tierra) de acuerdo con sus propias normas, edificaron un sistema local de justicia y facilitaron la planificación y provisión de suministros de obras públicas que escasamente los gobiernos les concedían bajo presión. En la década de los setenta, el Chapare se convirtió en la fuente principal de la hoja de coca para la industria de la cocaína que se estaba desarrollando en otras regiones como Santa Cruz.<sup>9</sup> A partir de las demandas internacionales de cultivos de hoja de coca, el Chapare incrementó el número de hectáreas de cultivo. En 1978 entre 13, 000 y 15, 000 hectáreas fueron sembradas de hoja de coca; una década después ascendió sobre 55, 000 hectáreas, básicamente para su transformación en cocaína (Sanabria, 1997: 172). El crecimiento conllevó a ciertas especializaciones subregionales como, por ejemplo, los Yungas, donde se siguió cultivando hoja de coca para suministrar los mercados regionales de consumidores tradicionales (Spedding, 1997). Este tipo de cambios regionales, incitaron a pobladores de otras regiones migrar a el Chapare en busca de trabajo, pero en un contexto de grandes despidos de trabajadores mineros dedicados a la extracción de estaño, generados por las políticas de austeridad del gobierno dictadas por agencias financieras internacionales (Ledebur, 2005: 191). Tan sólo en 1993, aproximadamente 40, 000 familias del grupo étnico Sakaka del norte de Potosí, vivieron en el Chapare trabajando en el cultivo de hoja o procesamiento de pasta de cocaína, además de la población flotante que migraba en temporadas estacionales (Zorn, 1997: 78).<sup>10</sup>

Pronto el Chapare se convirtió en un territorio predominantemente “ilegal” tanto para el Estado boliviano como para instituciones internacionales antidrogas, dado que incumplía la tolerancia de la cantidad de hectáreas regulada por organismos del gobierno para sembrar hoja de coca. Sin embargo, esto no repercutió en la produc-

9 En Bolivia, el cultivo tradicional de hoja de coca para fines rituales estaba demarcado por territorios específicos, tolerados para tal fin. Con el desplazamiento poblacional, aumento de demanda de cocaína, etc., los territorios se ampliaron, considerándose territorios ilegales con producción excedente a la tolerada oficialmente. Tanto en este caso como en la región de Huallaga, Perú, parte de los problemas del cultivo de hoja de coca deriva de la ampliación de los territorios oficialmente reconocidos para tal fin, misma que es procesada localmente y/o exportada a otros países como Colombia para la producción de cocaína.

10 El trabajo de Zorn es un excelente documento sobre las transformaciones de la economía textil tradicional andina por la monetarización de las relaciones económicas derivadas de la migración hacia el Chapare.

ción de hoja de coca para elaborar cocaína. La región estaba bajo un fuerte control de narcotraficantes de todo tipo pero significativamente por la elite tradicional, tal como lo demuestran los casos de Beni y Santa Cruz.<sup>11</sup> Sin embargo, en el marco de las políticas internacionales de erradicación, con el Plan Dignidad de 1998 y la promulgación de la Ley 1008, se penalizó completamente la producción de nuevos cultivos de coca en la mayor parte del país (Ibíd. P. 187). El resultado fue que gran parte del mercado ilegal de producción de hoja de coca para la elaboración de cocaína quedó bajo supervisión internacional, donde las fuerzas militares jugaron un papel central en el control por erradicación. La militarización de las políticas antidrogas impulsadas por E. U., no ha tenido los efectos esperados como para que los cultivadores abandonen sus campos. Al contrario, siguieron produciendo hoja de coca para la elaboración de cocaína aún en condiciones de violencia militar y humana. Los planes que se implementaron para controlar algunas regiones productoras provocaron la especialización de otras, lo cual dio lugar a la nacionalización del movimiento cocaleño por mejores condiciones de vida y apoyo oficial. Lo que demuestra este caso es que la región del Chapare fue escenario de un cambio local y global en la economía y política mediados por el Estado y el mercado boliviano. No es una región aislada ni donde la presencia del Estado sea nula. Al contrario, la vocación regional de producción de hoja de coca se produjo en situaciones de colonización territorial, desplazamientos poblacionales forzados, falta de seguridad social oficial y abandono del Estado.<sup>12</sup> Todo esto en contextos de cambios generados por la interconexión de programas de ajuste estructural, demandas internacionales de droga, restricción de apoyos estatales por fuerza militar, falta de garantías de sustitución de cultivos, desarrollos alternativos, etc.

De la misma forma, la región del Alto Huallaga de Perú, enclavada entre la Sierra y la Selva de los Departamentos de Huánuco y San Martín, se constituyó como un territorio estratégico de producción de hoja de coca a través de procesos de colonización territorial. El Alto Huallaga está conformado por zonas de migración de campesinos sin tierras de las regiones andinas, atraídos por las políticas de coloniza-

ción de los gobiernos reformistas de las décadas de los 40 y 70. En los sesenta, el gobierno peruano construyó una carretera para conectar la región con áreas de su alrededor. Estos planes de colonización fueron financiados por el BID. En los setenta, la coca llegó a ser el único cultivo –después de la yuca, café, cacao, té, etc.– rentable. La economía llegó a ser “cocalizada” (Hendrix, 1993: 3). Sin embargo, el auge de la coca no solamente puede explicarse por la llegada de narcotraficantes quienes introdujeron la violencia a través de prácticas mafiosas o por Sendero Luminoso que hizo de la región su casa (Ibíd). El fracaso de las políticas de colonización, el abandono gubernamental, la falta de mercados para la producción agrícola tradicional y, sobre todo, la creciente demanda internacional de cocaína disparada por cambios de patrones culturales de consumo de drogas, hicieron que los agricultores peruanos encontraran en el cultivo de coca una salida a su crisis de subsistencia (Rojas, 2005: 239). El Alto Huallaga concentra grandes problemas de infraestructura y en muchas áreas rurales no hay electricidad, lo cual se conjuga con problemas de narcotráfico, desnutrición y de salud tremendos (Hendrix, Ibíd, p. 4).

De las 18 mil hectáreas que se calculaba existían hacia mediados de los años setenta, el área cultivada pasó a 200 mil hectáreas. De acuerdo con Hendrix, la región ha sido objeto de intervenciones fracasadas. Organismos nacionales e internacionales de desarrollo no pudieron detener el aumento del cultivo. Durante los ochenta, había una relación estrecha entre el control de la selva y Sendero Luminoso, el cual cobraba impuestos a narcotraficantes para el cultivo y comercio. No obstante, el Estado peruano participaba en la vigilancia de la zona bajo el objetivo central de combatir la guerrilla pero no tanto el narcotráfico. Esto implicó como en otros casos que, conforme se controlaban oficialmente ciertos valles o tierras, pobladores o líderes senderistas, penetraban más zonas de la selva en busca de terrero para cultivo, ampliando el conflicto armado y el narcotráfico. Esto trajo como consecuencia una nacionalización de la seguridad militar por la expansión de los cultivos de coca. Sin embargo, un punto importante es que los movimientos migratorios hacia zonas inhóspitas se extendieron sin comprometerse con derechos de propiedad de la tierra, cuestión que el Estado peruano pretendió fomentar como una medida antinarcóticos. La migración interlocal y regional imposibilitaba el levantamiento de censos y titulaciones de derechos de tierra, lo cual repercutió en una falta de elementos para fincar responsabilidades por la existencia de posibles cultivos en tierras legalizadas. Por ello, el Alto Huallaga se caracteriza por grandes extensiones de tierras sin titulación, además de la que se fue incorporando por problemas de deforestación. En este sentido, durante el gobierno de Fujimori, se aplicaron políticas como

11 Al respecto véase el excelente trabajo editado por Léons y Sanabria (1997), en donde se analizan el fenómeno del cultivo de hoja de coca, procesamiento y tráfico, desde una perspectiva multidisciplinaria.

12 Una regularidad de las zonas productoras de hoja de coca, marihuana y amapola es que en gran parte, las regiones se distinguen por alturas sobre el nivel del mar apropiadas, entre los 500, 1500 o 2000 msnm. Estas regiones semitropicales se ubican por lo regular en zonas de transición montañosa hacia valles menos elevados.

un nuevo código de reforma agraria que pretendía titular derechos de parcelas y, así, convertir en responsables a los dueños de tales predios. Pero esta política se diseñó en un contexto que favorecía las corporaciones y grandes productores pero no los depauperados campesinos estacionales o migrantes de las zonas tropicales y la selva. La reforma agraria de Fujimori pretendió controlar el cultivo de hoja de coca por medio de una legalización de derechos de propiedad, pero en el Alto Huallaga este tipo de medida no resultó efectiva y se beneficiaron otros grandes propietarios (Hendrix, *Ibíd*). En este contexto, las políticas antidrogas, inspiradas por E. U., e instrumentadas por organismos múltiples no pudieron detener el crecimiento sino, incluso, parecían haber contribuido al mismo. Con los gobiernos reeleccionistas de Fujimori y su asesor Montesinos, la producción y tráfico de droga ilegal alcanzó niveles alarmantes. En un principio se creyó que el combate al narcotráfico era una política firme del gobierno mientras que Estados Unidos la apoyó incondicionalmente con presupuestos elevados en cientos de millones de dólares. Empero, no hubo una repercusión significativa en la disminución del cultivo. Hasta hace dos décadas se le consideró al Perú como el principal productor mundial de hoja de coca para cocaína, mientras en segundo lugar Bolivia. En el Alto Huallaga las estrategias de erradicación aumentaron la intervención del ejército, sin negociar demandas o propuestas de desarrollo rural alternativo contemplado dentro del mismo presupuesto. La Agencia de Desarrollo Internacional y otros organismos nacionales han implementado planes de sustitución de cultivos o titulación de derechos de tierra sin mucho o nulo éxito. La posibilidad de disminuir la producción y tráfico de droga con proyectos de desarrollo de largo plazo resultó tan ilusoria como en el Chapare con la política coca-cero. Hendrix es muy claro respecto de que la titulación agraria no funciona sin tener en cuenta otras medidas para controlar el cultivo como apoyos estatales para carreteras, créditos, nuevos cultivos, etc. (*ibíd*, p. 16). Estas dos experiencias nacionales son interesantes porque el aumento de cultivo de hoja de coca y su procesamiento en cocaína se generaron en situaciones de profundos cambios económicos y políticos nacionales e internacionales. No sólo no ha bajado la producción y tráfico sino más bien parece que ahora los productores locales y narcotraficantes tradicionales están siendo subordinados a otros agentes transnacionales bajo un estado de militarización permanente. Se presume que una parte de la producción de cocaína de las regiones peruanas es traficada por el cártel de Sinaloa, México, la mayoría de la cual se destina al mercado europeo (Cook, 2008: 8).

En el caso de Colombia, la historia del narcotráfico parece similar a la de algunas regiones de México, donde parte de sus orígenes

se remontan a las defensas armadas de hacendados o finqueros. De acuerdo con Duncan, la protección y seguridad privada de éstos dieron forma a organizaciones clandestinas, ejerciendo la coerción y protección a cambio del pago de sus servicios. Estas asociaciones, típicas del bandolerismo o de los brokers, siguieron existiendo en medio de un proceso de expansión del Estado nacional porque el gobierno necesitó siempre de hombres fuertes o gamorales de las regiones para mantener el control político y la estabilidad (2005: 37). De hecho, el poder informal de caciques u organizaciones políticas ha sido el rostro verdadero de muchos estados latinoamericanos. El crecimiento del narcotráfico en regiones colombianas de Caquetá, Putumayo y Guaviare, comenzó a internacionalizarse en los ochenta, en el marco de una articulación de la guerrilla con los narcotraficantes o viceversa, con el fin de garantizar el control de los territorios ante la presencia del ejército. A través de esta alianza, el narcotráfico creció de una manera extraordinaria, particularmente con los cárteles de Medellín y Cali. Regiones enteras de los Departamentos se dedicaron a la producción de amapola y en menor medida marihuana, pero también albergaron laboratorios clandestinos de procesamiento de cocaína, cuya hoja de coca la importaban de Bolivia y Perú (*Ibíd.*). Es de notarse que las regiones productoras de coca, Caquetá y Putumayo, también son zonas donde los procesos de expansión del Estado colombiano se generaron a partir de proyectos de colonización territorial e integración nacional. Hubo grandes desplazamientos poblacionales forzados de una región a otra, producto del periodo que se denominó La Violencia, por la primera mitad del siglo XX. También se llevaron a cabo otro tipo de experiencias de colonización territorial como las que se gestaron a partir de la movilidad del ejército para salvaguardar territorio y soberanía. Como sea, estas experiencias nos ayudan a entender que los territorios y las poblaciones se distinguen por una constante movilidad en condiciones de migración forzada o dirigida. Según esto, tal como lo expresó un Vicepresidente de Colombia, Gustavo Bell: “Colombia tiene más geografía que Estado” (Citado en García Villegas, 2007: 27).

Clemencia identifica cinco periodos de colonización de la región del Putumayo, articulados por ciclos extractivos de minería y esfuerzos del Estado para conectar la región al país (2001). Para ella, el gobierno central representó a esta región como un territorio baldío, negando la existencia de grupos indígenas y adscribiéndole la función de región receptora de población desplazada. La región amazónica era vista como una solución a la presión por la tierra en otros lugares del país y como una zona de amortiguamiento para la seguridad nacional, además de preservar la soberanía en el sur del

país, por su colindancia con Ecuador y el Pacífico. La colonización de la amazonia occidental es un caso de expansión dinámica de la frontera en la cual el Estado busca nuevas áreas productivas y reproduce sus instituciones y estructuras de clase (Ibíd, p. 39-40). Sin embargo, las políticas de colonización no se correspondieron con la dotación de infraestructura de servicios básicos y apoyos crediticios, etc. Múltiples factores coincidieron para que la producción y procesamiento de pasta de coca se convirtiera en la principal fuente de ingresos de las poblaciones. Aunque desde la década de los sesenta ya se producía marihuana en la región del Putumayo, en respuesta a las políticas de erradicación en México,<sup>13</sup> alrededor de 1975 el cultivo de hoja de coca adquirió propósitos comerciales. Promovido por comerciantes de esmeraldas (conocidos como esmeralderos) se establecieron lazos de negocio mediante canales de comercialización tradicional y bajo redes de parentesco sumamente fuertes. A fines de los setenta, los narcotraficantes colombianos comenzaron a cultivar su propia coca ya que el cultivo podía fácilmente adaptarse a las selvas húmedas donde los indígenas ya la conocían y cultivaban.<sup>14</sup> Los cultivos comerciales se extendieron sobre la franja del río Vaupés en el Departamento de Guaviare; los cultivos familiares y comerciales se expandieron por todas las zonas de colonización de la vertiente amazónica (Departamento de Putumayo). La cantidad de coca cultivada en cada Departamento variaba de acuerdo con el tipo de tenencia de la tierra de sus habitantes, resultado de los procesos de colonización que tuvieron lugar en la región amazónica durante el siglo XX. En Putumayo, por ejemplo, ha predominado el cultivo de coca en pequeñas parcelas, mientras que en Caquetá y Guaviare se encuentra un número considerable de parcelas medianas y grandes (Ibíd, 59). Esta situación contrasta con la ambigüedad de las titulaciones de tierra en la región del Alto Huallaga, donde la ciudadanía por derechos de propiedad no garantizó una disminución de cultivos de coca. Para los años noventa, la producción industrial en el Putumayo adquirió una dimensión global, siendo el primer lugar en la producción y procesamiento de droga ilegal. Sin embargo, la situación de los colonos campesinos empeoraron de una manera alarmante. Como no tenían

13 Más adelante hablaremos del caso mexicano y las políticas de erradicación de droga durante los años sesenta.

14 Clemencia afirma que antes de la década de los setenta el centro de producción se localizaba en Iquitos, Perú, desde donde la pasta de coca se exportaba a los llanos orientales colombianos para transformarla en cocaína. La coca era cultivada por los peruanos, transformada en cocaína por los colombianos y comercializada por los estadounidenses.

fuentes de empleo duradero y carecían de apoyos gubernamentales para la agricultura, se embarcaron en la producción de cultivos de coca y procesamiento bajo condiciones miserables e inseguras. El Estado colombiano los había condenado a la clandestinidad o ilegalidad dada la ausencia de alternativas, mientras que los narcotraficantes los sometían a largas jornadas de trabajo, con fuertes dosis de droga y fuera de toda seguridad física y mental (muchos pagos se hacían en especie).<sup>15</sup> Por su parte, la guerrilla también aportó sus propios ingredientes. Conforme aparecieron los narcotraficantes en zonas sin cultivar, también lo hacía la guerrilla en función de los propios desplazamientos poblacionales a las regiones productoras. La guerrilla cobraba un impuesto por actividades practicadas en territorios bajo control militar, el cual era superior a la de los propios narcotraficantes. Al igual que en el Alto Huallaga, el control de ciertos territorios por parte del ejército contribuyó a regionalizar y luego a nacionalizar el conflicto armado y de drogas.

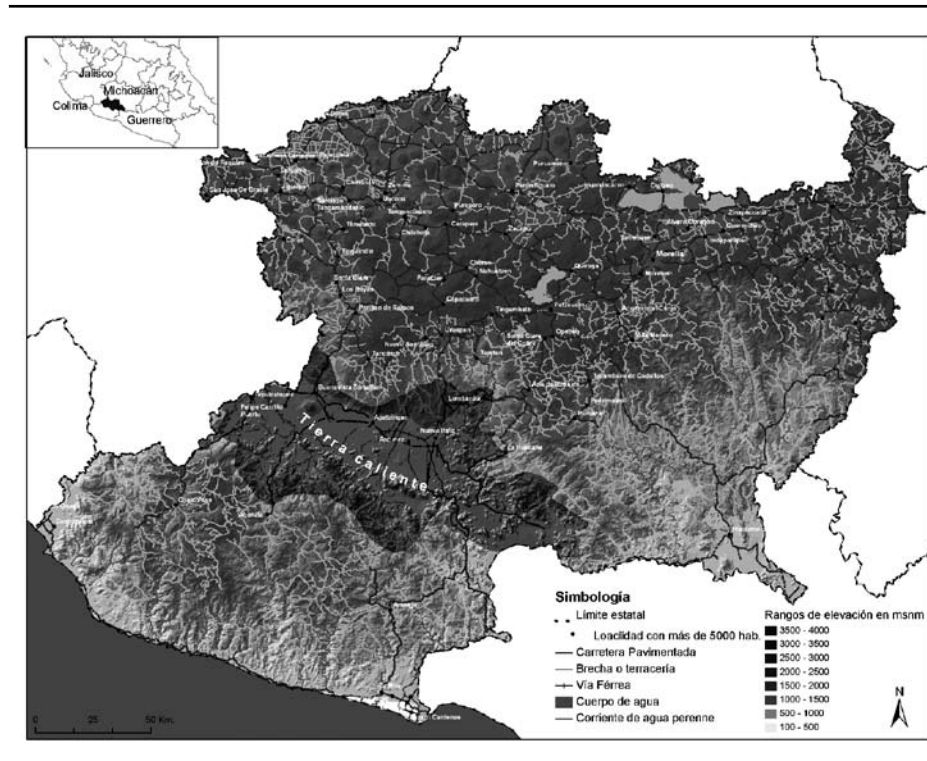
#### **EL NARCOTRÁFICO MEXICANO**

El caso mexicano se diferencia de los casos anteriores porque en este país se prohibió la producción de droga por los años veinte y porque no es objeto de consumo ritual, salvo el peyote utilizado por los Huicholes para la celebración de ceremonias tradicionales pero controlado oficialmente.<sup>16</sup> También se diferencia porque la historia de la producción y tráfico de estupefacientes no es reciente; de hecho, la historia del narcotráfico parece similar a la de la formación del Estado postrevolucionario (Astorga, 2003). Por tanto, el surgimiento de narcotráfico está subordinado a la forma como las regiones geográficas se conectaron con el mercado mediante el desarrollo rural. En un trabajo de gran relevancia Malkin muestra cómo el surgimiento del narcotráfico en la región de Tierra Caliente, Michoacán, guarda una estrecha correspondencia con la historia de la modernización estatal y las inversiones de capital que han tenido lugar en la región.

15 Clemencia (2001) aporta reflexiones y datos sumamente significativos sobre las condiciones de los productores, las relaciones con el narcotráfico y sobre todo el auge de movimientos cocaleros por la defensa de sus vidas, democracia y condiciones de subsistencia. Es decir, la reivindicación de una ciudadanía en contextos de ilegalidad triple, por la guerrilla, el narcotráfico y por protestas contra el estado.

16 Aunque en las últimas décadas aumentó el tráfico de este alucinógeno.

Mapa de la Tierra Caliente



Malkin afirma que fue precisamente por la temprana intervención del Estado en la zona –al pretender impulsar la producción agroindustrial y el comportamiento empresarial entre los productores agrícolas– que el narcotráfico pudo consolidarse con tanta fuerza (2001: 550). Sin embargo, como hemos visto en otros casos latinoamericanos, la intervención oficial no solamente es lo que posibilita la aparición del narcotráfico, sino una compleja combinación de factores que incluyen el medio geográfico, las condiciones climáticas propias de la Sierra Madre Occidental y, lo que me parece fundamental, la transformación de las formas de propiedad de la tierra con el surgimiento de asociaciones de defensa o grupos conocidos como guardias blancas.<sup>17</sup> Desde el siglo XIX se produjo la formación de medios y grandes latifundios en

<sup>17</sup> Un tema que tiene cierto paralelismo con las formas de propiedad rural en lugares donde se cultiva droga ilegal es Colombia. Ver, Reyes (2004).

la región terracalienteña, producto del desplazamiento de sociedades rancheras hacia tierras comunales o terrenos nacionales enclavados en la sierra. Esto nos lleva a un punto central sobre las características “rurales” que distinguen en un principio al narcotráfico. Su origen regional puede ser ubicado a partir del surgimiento y consolidación de grandes y medianos propietarios de la tierra, en las que la intermediación económica y política de cierto tipo de campesinos acomodados jugaron un papel importante en las articulaciones del comercio, los aparatos del estado y el poder regional.

No es, por tanto, entre terratenientes ni campesinos donde arraiga el narcotráfico. Éste se encuentra fundamentalmente en las clases intermedias situadas entre campesinos y propietarios, brindando protección y custodia de propiedades, sobre todo si los bienes y la tierra estaba fácilmente sujeta a saqueos, actos de bandolerismo y, en general, amenazas y ultrajes. Durante la década de los cincuenta, en la Tierra Caliente y Costa Michoacana seguía siendo común el robo de ganado, la protección privada de propiedades y los contubernios entre autoridades y éstos. Las defensas rurales parecieron jugar un papel significativo en la consolidación de hombres fuertes o caciques, al servir como el brazo armado en la sierra para la protección de la tierra. De acuerdo con los boletines militares consultados,<sup>18</sup> el fenómeno del abigeato era una práctica muy generalizada que, como la siembra de enervantes, estaban causando estragos a la población civil. Es difícil demostrar las relaciones que se establecieron entre propiedad rural, sistema de protección privada y surgimiento de asociaciones que controlan el uso privado de la violencia. Pero un dato interesante de las formas rurales del narcotráfico es el cambio de la intermediación política y social por una organización estable centrada en el uso privado de la violencia y la protección tanto territorial como humana.<sup>19</sup> Por tanto, las transformaciones de las estructuras de intermediación y la relativa nacionalización del Estado contribuyeron a un proteccionismo privado de la propiedad rural; éstas asociaciones que brindaron ayuda y seguridad, ya sea a los grandes propietarios o ejidos y tierras comunes, permitieron una cierta expansión del narcotráfico moder-

<sup>18</sup> Archivo Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán (AHPPEM). Ramo municipales: Apatzingán. Caja 9, exp. 1.

<sup>19</sup> Como sabemos, la intermediación política en México conocida como caciquismo, así como en varios países latinoamericanos representados por el gamoralismo, el coronelismo, etc., fueron una pieza clave para la construcción de los Estados nacionales. Normalmente los aparatos burocráticos se valieron de hombres fuertes o caciques para mantener la estabilidad política local y regional, mientras que su desplazamiento o aniquilación se daba en momentos que perdían el control regional, siendo sustituidos por otras facciones o líderes.

no cuando determinados individuos necesitaron de sus servicios para proteger sembradíos y comercialización. El papel que han cumplido las Defensas Armadas de los ejidos tal vez no ayudaría a entender parte del sistema de protección y uso privado de la violencia.

Uno de los factores que conllevaron a que la multicitada región adoptara el cultivo de estupefacientes como medio de vida es la intervención del Estado a través de un proyecto de desarrollo rural centrado en la mercantilización de la economía regional. Este proyecto consistió en impulsar estrategias de colonización territorial, otorgando tierra por medio de una amplia reforma agraria y sistemas de riego para el cultivo comercial de algodón, limón y melón. De acuerdo con los propios datos de la Comisión encargada del proyecto, entre 1947 y junio de 1963, en el distrito de riego del Tepalcatepec se construyeron 4 presas de almacenamiento, 9 presas de derivación, 830 kilómetros de canales, 8, 621 metros de túneles, 17 sifones y gran número de estructuras menores, todas relacionadas con obras de irrigación. En cuanto a apertura de caminos y carreteras, se construyeron 337 kilómetros de primer orden, 110 de segundo orden y 260 de tercer orden. La construcción de escuelas fue un rubro muy importante, construidas por la Comisión o en cooperación con el gobierno estatal, la Secretaría del Ramo y los pueblos interesados, 206 primarias, 7 secundarias y 4 centros de estudios especiales de Agrobiología, Guardas Forestales, Escuela Casa Hogar en el Rosario y una Escuela Práctica de Agricultura. También se edificaron 10 unidades hospitalarias.<sup>20</sup>

Con el tiempo, las cuantiosas inversiones públicas atrajeron a todo tipo de personas y empresas que buscaban realizar jugosos negocios agrícolas. Llegaron empresarios nacionales y empresas transnacionales a cultivar y comercializar los productos rentables. El boom de la economía regional se hizo sentir desde principios de los años sesenta, pero paralelamente también se desarrolló una economía subterránea típica del capitalismo agrario transnacional. La prostitución, venta y suministro de alcohol, drogas, armas, etc., fueron fenómenos que se expandieron por toda la región. En cierta forma, las elites económicas y políticas crearon alianzas estratégicas para entrar al negocio ilícito en busca de mejores réditos. En este sentido, la temprana participación del Estado en la región, por medio de la intervención planeada del desarrollo regional, creó las posibilidades para la consolidación del narcotráfico. Pero, la disposición de las regiones para integrarse a los mercados no es una propiedad inherente de ellas, sino son las presiones que ejerce el Estado y el mercado para que estas regiones se

20 AHPPEM, Ramo: Municipios, Apatzingán, caja 7, exp. 2, s/f. Informe del Distrito de Riego del Tepalcatepec, signado por la Comisión del Río Balsas.

integren a redes y circuitos comerciales bajo la internacionalización de la economía y posteriormente con la globalización.

El narcotráfico regional tiene sus antecedentes en este tipo de procesos, aprovechando las ventajas comparativas que trae consigo el apoyo oficial en infraestructura rural, sistemas de riego, comunicaciones terrestres y aéreas eficientes, además de toda la gama de redes y conexiones humanas que se generan con la venta y comercialización agrícola tanto al interior del país como en el extranjero.<sup>21</sup> Por cielo, mar y tierra, las opciones de comercialización se diversificaron en virtud de la infraestructura oficial construida para el desarrollo regional. Por tanto, la transnacionalización de las drogas en el espacio regional es un fenómeno paralelo a la globalización del mercado agrícola y la transformación neoliberal del Estado nacional que no comenzó de la noche a la mañana. Tiene antecedentes históricos importantes que hay que rastrear con el fin de entender lo que sucede hoy día. Veamos los siguientes cuadros estadísticos:

Marihuana					
Año	Marihuana				
	Destrucción			Decomiso/Aseguramiento	
	Has	Plantíos / Almacigos	Volumen (ton)	Volumen (ton)	Otros
1973	550	631		13.25	198 paquetes
1975		37		95.13	
1977		122			
1980		48			
1981		1,468			
1982	27,71	1,092		1.4	
1983	120,60	2,554			7'315,624 plantas
1985	33.2	1,623		129.041	

21 La Tierra Caliente de Michoacán está situada entre una zona fría y la zona caliente colindante con el océano pacífico. En sus inmediaciones se localizan comunidades identificadas en esos años (años cincuenta) como productoras de amapola. Las rutas utilizadas eran los ríos que desembocan en el mar. Con la construcción de infraestructura carretera y de servicios, la Tierra Caliente se conectó con mayor eficiencia con el mar y otras partes de la República. También se construyó una red ferroviaria de Este a Oeste conectando la región con el océano pacífico a través de las inmediaciones de la Sierra Madre Occidental. Una parte fundamental de la red ferroviaria fue su conexión con E.U., a donde se enviaba la producción de algodón, limón, melón y más tarde sandía, papaya, etc. El número de furgones enviados a E.U., en temporadas altas oscilaba entre trescientos y quinientos diarios. Es posible que estos medios de transporte hayan contribuido a incrementar el narcotráfico. Sólo registramos la evidencia de un decomiso en furgones de ferrocarril.

Año	Marihuana				
	Destrucción			Decomiso/Aseguramiento	
	Has	Plantíos / Almácigos	Volumen (ton)	Volumen (ton)	Otros
1988	1,491.193	14,106		13.262	6,944 matas 3 atados
1989	6,1	78		21.863	410 matas
1990	1,576	15,638		89	
1991		13,714			
1992	684	15,685	17.556	3.85	
1993				15.33	
1994		36,632	21	1,955.14	
1996			89	40.26	
2003	3,811.22	54,168	13.22	80.94	

Elaborado con base en Informes del Gobierno del Estado de Michocán. Los años que no se citan no cuentan con información.

Año	Amapola				
	Destrucción			Decomiso	
	Has	Plantíos / Almácigos	Volumen (ton)	Toneladas	Otros
1973	30	86			
1975		759			
1977		253			
1980		48			
1981		59			
1982	4.35	82			
1985	43	968	.010		
1988	86.56	892		.00032	29 matas
1989				.000015	35 matas
1990		1,374			
1991		41			
1992	1.27	30	.002 ton		
1994		97		.005 ton	
2003	9.21	85			

Elaborado con base en Informes del Gobierno del Estado de Michocán. Los años que no se citan no cuentan con información.

Para los años sesenta, la transnacionalización del narcotráfico ya se había convertido en un tema de preocupación nacional e internacional. En 1965 la Oficina Internacional de Narcóticos en México alertó a un comandante militar de un cultivo en la Tierra Caliente.<sup>22</sup> La presencia del Jefe de la Oficina Internacional de Narcóticos redimensiona el papel del ejército mexicano en las luchas por la erradicación. En este sentido, las presiones internacionales por combatir el tráfico de enervantes, en una región donde los planes de desarrollo rural asistencial desembocaron en la exportación agrícola, nos informan de un proceso de transnacionalización del narcotráfico cada vez mayor.

### LAS MÁSCARAS DEL ESTADO: MILITARIZACIÓN Y GUERRA IRREGULAR.

Para entender parte de la consolidación del narcotráfico debemos también revisar la forma en que se pretendió combatir desde sus inicios, pues no solamente se refiere a la criminalidad de la que es portador, sino también combina complejamente una serie de factores de difícil delimitación. En el caso de la Tierra Caliente, la conversión de la economía regional basada en una concepción asistencial y nacionalista de sustitución de importaciones, por otro modelo más privado y luego neoliberal centrado en la propiedad privada y los negocios, permitió que se desarrollara un proceso de movilización campesina con influencia de partidos y organizaciones de izquierda muy importantes. La contrarreforma agraria, protección legal de neolatifundios, contracción del Estado en inversiones públicas y créditos agrícolas, etc., abrieron la puerta a un cuestionamiento fuerte de los beneficios del desarrollo para las clases más marginadas. De hecho, las movilizaciones campesinas habían puesto en jaque las políticas oficiales de desarrollo rural con implicaciones fuertes en la dinámica política regional y nacional. El expresidente Cárdenas, artífice del sistema político mexicano, fue el principal responsable del proyecto rural de la región que participó en estas movilizaciones criticando a los gobiernos en turno.

Es en este contexto como inician las respuestas del Estado mexicano a los procesos de movilización política rural y expansión del narcotráfico desde los años sesenta en adelante. A partir de 1959, se trasladó a la ciudad de Apatzingán el Batallón 49º del ejército mexicano con el fin de combatir el narcotráfico, abigeato, despistolización y otras actividades de seguridad interior encomendadas por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). El gobierno federal también

<sup>22</sup> AHPEM, Ramo, municipios: Apatzingán, caja 9, exp 1, boletín mensual, enero de 1965, p. 11

aprueba la fundación de estaciones de policía estatal y, sobre todo, una agencia de Servicio Secreto de la Secretaría de Gobernación, posiblemente vinculada a la Dirección Federal de Seguridad (dfs). De acuerdo con los datos obtenidos, tres son las cuestiones medulares que distinguían a la región: oposición política, violencia rural y narcotráfico. En primer lugar, un punto que nos parece significativo de la oposición política es la formación de redes de asociaciones y movimientos sociales encabezados por un conjunto importante de organizaciones de izquierda, partidos, sindicatos locales y regionales en pro de tierra, servicios públicos, etc. Todas estas agrupaciones estaban cuestionando la hegemonía del Estado nacional a nivel político y discursivo. El General Cárdenas, como líder de varias de ellas, se había posicionado a la izquierda del régimen a partir de la represión del movimiento ferrocarrilero, la victoria de la Revolución cubana y la agudización de la Guerra Fría. En segundo lugar, la violencia rural estaba tomando formas alarmantes. Desde todos los niveles el problema parecía estar fuera de control. No sólo son los conflictos agrarios y la violencia entre las personas; también es la delincuencia común en forma de robo o asesinatos; la extendida red de prostitución y su relación con la protección oficial; el robo de ganado y la venta clandestina de armas, alcohol y drogas, etc. Todo esto se combinaba con el auge de bandas de narcotraficantes que comenzaron a dejar saldos negativos por el control de la producción y rutas de transporte. Por tanto, la violencia rural, la oposición política y la producción y comercialización de la droga serán los tres ejes a los que el Estado pone especial interés para la planeación de políticas tendientes a controlarlas. Pero la manera en que lo hace, es lo que nacionalmente distinguirá a la región desde mediados de siglo XX hasta la actualidad. Las actividades que lleva a cabo el Batallón 49º las caracterizo bajo términos clínicos de campañas de sanitarización e higienización de la Tierra Caliente, Sierra y Costa Michoacana. La misión fundamental era limpiar o sanear la región de “malos bichos”, según el Comandante. Pero la militarización tiene, además, otras características significativas. La oposición política no es común a otras regiones de México (Cfr. Rubin, 1997). Allí actúa el General Cárdenas y hay varios militares en activo o retirados en forma de pequeños propietarios muy vinculados por redes de amistad local y nacional. Algunos de ellos, como Cárdenas mismo, tienen vínculos muy importantes con la elite castrense.<sup>23</sup> También allí se han concentrado las principales organizaciones y partidos de la izquierda nacional, que conviven en un delicado equilibrio político con

23 Un ejemplo de ellos es el General Tafolla y el Mayor Lino Salcedo, íntimo colaborador de Cárdenas.

el régimen priísta y la sociedad. Está muy fresca en la memoria nacional el levantamiento del último General de la Revolución Mexicana: Agustín Gasca. Todos estos elementos pueden interpretarse a través de la geopolítica militar que se diseñó para la región: la delimitación geográfica militar guarda una pasmosa coincidencia con la región que la Comisión del Tepalcatepec desarrollaba bajo el proyecto de desarrollo rural. Las operaciones militares, ya sean de índole militar, seguridad interior o de carácter social, tuvieron un objetivo claramente relacionado con la sanitarización e higienización de la región, donde prevalecía un clima político sumamente delicado en virtud de los altos niveles de conflictividad y violencia atribuida a la gente local. En este sentido, las misiones del ejército consistían en “erradicar” todos los supuestos males que entorpecían la economía, la convivencia política local y lo que el propio Comandante llamó “el carácter más o menos disparaje de los habitantes”, en clara referencia a la escasa integración regional. Argumento que por la forma e intensidad en que fueron desplegadas las campañas, la planeación de las operaciones militares respondieron en parte pero significativamente a una necesidad de gubernamentalizar (Foucault, 2006) la vida rural. Construir un sistema de gobierno mediante la expansión del poder burocrático a través del control del territorio, la población y la seguridad.<sup>24</sup> De esta forma, se reprimieron conflictos agrarios, urbanos y reuniones cotidianas, etc. Pero, lejos de terminar con el narcotráfico, éste fue en aumento. El mismo ejército reconoció desde la década de los años sesenta que sólo mediante una vigilancia estricta se podía mantener bajo control la producción de enervantes. Esta es la antesala de cómo el ejército construyó sus justificaciones para intervenir en el orden civil, no sólo capturando traficantes, sembradores de amapola y marihuana, sino también estableciendo formas de vigilancia contra personas consideradas sospechosas, militantes o que conspiraran contra el gobierno.

Para los años ochenta, la crisis económica de 1982 dio lugar a la adopción de políticas de ajuste estructural que repercutieron ampliamente en la región y el país. Los recortes presupuestales redundaron en una falta de financiamiento oficial; proyectos locales de desarrollo rural se clausuraron mientras que otros sólo recibieron el mínimo para operación. La caída de los precios internacionales de los productos agrícolas de exportación colapsaron economías domésticas y empre-

24 Foucault (op., cit.) hace una distinción significativa, entre gubernamentalidad y estado. Para él, el estado no existe como tal; es una ficción. Lo que existe es un cuerpo capilar de instituciones que ejercen el poder de forma diversa y polimorfa. Por tanto, la gubernamentalidad es una forma de acercarse al análisis de esa figura (el estado) que reifica todas las instituciones de la sociedad.



sariales. Estos y otros factores desencadenaron la búsqueda de nuevas opciones de vida para la gente que trabajaba en el campo. Miles de jornaleros agrícolas tuvieron que emigrar a otros estados de la República en busca de trabajo, mientras que otro porcentaje significativo lo hizo migrando hacia E. U. Los primeros años de los ochenta se acompañaron de políticas neoliberales radicales con el supuesto fin de resarcir la deteriorada economía. La región de la Tierra Caliente y Costa michoacana parecía una zona devastada por fenómenos meteorológicos, dada la deteriorada infraestructura como empacadoras de frutas. El campo experimentó nuevos cultivos como el mango, papaya y otras hortalizas; muchos productores no invirtieron sus presupuestos ante la reducción de los precios y problemas de comercialización agrícola. Grandes compañías transnacionales ya no otorgaban créditos para cubrir los costos de producción, dejando las tierras arrendadas profundamente deterioradas por el uso intensivo, los plaguicidas o fertilizantes aplicados para obtener mayor rendimiento. Aunque el gobierno trató de implementar programas de producción y comercialización agrícolas, el campo rural no logró retornar a los niveles óptimos de años atrás. Muchos propietarios rurales abandonaron la región, vendieron sus propiedades y experimentaron nuevos negocios, a la par que surgieron nuevas categorías como migrantes ricos y jóvenes narcos. Conforme la crisis económica se extiende en todos los niveles sociales, se produjo un crecimiento exorbitante de cultivo y tráfico de droga, en particular marihuana. Los grupos de traficantes no sólo sobrevivieron a las campañas militares de detención y decomisos, sino incluso pudieron consolidarse en forma de cárteles con ciertas conexiones hacia Centroamérica.<sup>25</sup> La masificación de la droga en todo el territorio regional experimenta la apertura de nuevas rutas y complicidades, en medio de un relajamiento temporal de la disciplina militar.<sup>26</sup> El repunte del narcotráfico puede entenderse como consecuencia de varios procesos.

La crisis del campo repercutió ampliamente la estabilidad financiera de elites, afectando los circuitos económicos que soportaban la economía regional. Estos circuitos fueron compensados con dinero proveniente de la producción y tráfico de enervantes que tanto cier-

25 Cuando se anuncia el traslado del batallón 49° a Iguala, Guerrero, el Comandante Rangel escribe en uno de los boletines que, sin duda, el problema del narcotráfico depende de un control cotidiano y permanente en todos los puntos de la Sierra donde se produce la droga.

26 En parte, la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del General Cárdenas, como gobernador del estado de Michoacán en 1981, influyó en el retiro o mayor discreción de las actividades policiacas por parte del gobierno federal. Cuauhtémoc había participado en los movimientos de izquierda de los años sesenta y setenta, al lado de su padre. Era crítico del uso de la fuerza pública en actos de protesta.

tas elites como narcotraficantes proveían. La centralidad de la nueva economía ilegal en la vida cotidiana produce un proceso de reorganización de grupos traficantes bajo la reestructuración mundial de los narcóticos. El resultado es la explosión al por mayor de las actividades ilegales. Las elites penetran más ampliamente en el negocio adoptando la figura de cárteles,<sup>27</sup> nuevos grupos de otros estados se asientan en la región para establecer sus poderes, principalmente del norte del país; comunidades de la Sierra son forzadas o por propia voluntad a sembrar droga; el poder público establece nuevas complicidades informales para sortear la vigilancia policiaca y militar.

De acuerdo con Malkin, en 1980, ningún embarque de cocaína fue confiscado por la policía mexicana; en fuerte contraste con las 90 toneladas detenidas en 1990 (Toro [1998], apud en Malkin, op., cit. P. 558). México emergió como una de las principales rutas de tránsito para la cocaína proveniente de Colombia, al tiempo que otras rutas fueron clausuradas. Sin embargo, hasta mediados de los ochenta, si bien el narcotráfico era una empresa con grandes ramificaciones todavía dependía de equilibrios político-regionales para su operación. Estamos hablando de una época en la que estaba relativamente distante de la población en general. Sólo parecía llamar la atención cuando estas personas acudían a algún lugar en especial, eran motivo de fiestas o de ajustes de cuentas en lugares no públicos. Es decir, las actividades ilegales se mantenían en relativo secreto público-estatal.

El poder político seguía siendo un factor importante. Fundamentalmente, el de aquellos conocidos caciques, políticos locales que siempre funcionaron como hombres fuertes manteniendo un estricto control de sus respectivas localidades o regiones. No obstante, después del periodo de Carlos Salinas de Gortari, la producción y tráfico de droga se han convertido en un fenómeno social masificado y sostenido por grupos ampliamente delictivos.<sup>28</sup> Muchas comunidades de

27 Dentro de esta categoría pueden distinguirse a los caciques; intermediarios políticos que se hicieron ricos con el control de organizaciones campesinas, producción agrícola y comercialización.

28 En cierto sentido, las formas actuales de la violencia tienen que ver con la impunidad y puede rastrearse a través del papel ejercieron y siguen ejerciendo figuras casi míticas como el cacique. La metamorfosis de esta forma de dominación, consustancial al sistema político priísta, tal vez aportaría líneas interesantes sobre el grado en que el dominio regional caciquil ha transformado sus prácticas de control por medio de la violencia y el clientelismo en formas "profesionales" de asociación delictuosa. De igual forma, es importante notar que el papel del cacique respondía a una imagen de Estado que brindaba protección e impunidad a cambio de estabilidad. Sin embargo, esta reciprocidad no ha sido garantizada con el Estado neoliberal y la elite tecnocrática y el partido derechista que lo apuntala, lo que significa que muchos de los personajes están cada vez más desprotegidos por la ley.

la sierra se dedicaron exclusivamente a la producción de droga en condiciones forzadas y notablemente inseguras,<sup>29</sup> producto de la reestructuración de la organización y redes internacionales del narcotráfico regional. Otro cambio importante es que durante los años ochenta ya no se produjo amapola, sino una mayor cantidad de marihuana y procesamiento de cocaína que posiblemente provenía de Colombia y Perú. Más tarde será el procesamiento de droga sintética una de las actividades centrales, dirigidas más bien por jóvenes traficantes, hijos o parientes de los grandes narcos. Como consecuencia, la elaboración de metanfetaminas encontró nuevos nichos de consumo en las mismas localidades, promovida por las nuevas generaciones de narcos.

### **NEOLIBERALISMO, CLASE POLÍTICA Y EL NARCOTRÁFICO.**

El crecimiento del narcotráfico no ha estado exento de los cambios políticos nacionales y locales que México ha experimentado en las últimas décadas. El resquebrajamiento de la elite política nacional se vio acompañada de una reforma del Estado en la que actores sociales emergentes ocuparon papeles más importantes. Lomnitz apunta una observación importante respecto de cómo la crisis del estado asistencial ha impactado la práctica política: “En parte, muchos políticos y mediadores viven ahora fuera del presupuesto fiscal, lo cual puede significar también que se está creando una nueva forma de ciudadanía masificada, en el sentido de que hay un creciente número de gente desprotegida por el patronazgo privado y el Estado, careciendo de suficientes propiedades privadas para participar como ciudadanos confiables en la esfera pública” (2000: 147). Uno de los medios que ha sustituido el patronazgo del Estado ha sido el narcotráfico y en general los negocios poco claros. La corrupción tradicional ya no funciona como un mecanismo de enriquecimiento de la elite política, por lo que muchos políticos construyen sus propias fuentes de ingresos para seguir participando en la política. Tecnócratas y políticos tradicionales comparten más que nunca la célebre frase del extinto multimillonario profesor Carlos Hank González: “un político pobre es un pobre político,” cuya figura y miembros de su familia fueron acusados de pertenecer a mafias de narcotraficantes. Tal vez por ello, la clase po-

29 Algunas personas entrevistadas señalaron un proceso de reestructuración territorial de la sierra y las inmediaciones de los centros urbanos producto del narcotráfico. Al parecer, en la inmediaciones de la sierra madre occidental, poblaciones enteras tuvieron que desplazarse a otros lugares ante la presencia cada vez más fuerte y violenta del grupos, los cuales optaron por controlar extensos terrenos con personal exclusivo. También hay conversaciones acerca de que propietarios han vendido sus tierras ante la inseguridad, pero sobre por presiones de control territorial de acceso a lugares más apartados.

lítica nacional ha mostrado mayor grado de cohesión en tiempos de liberalización política. De hecho, hoy más que nunca sabemos que la reforma del Estado fue una transición vía transacción elitista, por lo que debemos entender que la creciente militarización de la sociedad se ha generado en contextos regionales donde los actores sociales han cuestionado la apertura democrática.

En este contexto, las campañas antidrogas que iniciaron en diciembre de 2006 en el Estado de Michoacán y posteriormente en varios estados del país parecen reproducir los mismos vicios que las operaciones militares anteriores. Se afirma que a través de la militarización se podrá combatir el narcotráfico, pero tal como hemos visto, esta estrategia no garantiza ningún éxito en el corto y mediano plazo. Aún más, la Operación Conjunta que se implementó bajo una suspensión práctica de las garantías individuales es parte de una visión castrense ahora más que nunca dependiente de las políticas de seguridad que dicta el Departamento de Estado de E. U.<sup>30</sup> En el caso de la región de la Tierra Caliente, los operativos militares arrojaron mínimos decomisos de droga y la captura de algunos capos de menor rango. Por el contrario, la militarización provocó una baja de las actividades económicas formales, la gente de fuera ya no se arriesga a viajar a la región en busca de negocios o comercio. En el contexto de los operativos, se han dado graves violaciones a los derechos humanos.<sup>31</sup> No sólo se tiene miedo a los retenes militares sino también a las bandas de narcotraficantes y grupos de sicarios o bandas paramilitares conocidos como los Zetas o la Familia. Éstas organizaciones se han extendido a todo el estado de Michoacán y nacionalmente, con la particularidad de que algunos de los integrantes no sólo se dedican a servir como brazo armado del narcotráfico, sino también están construyendo una red de corrupción demasiado extensa y preocupante, similar a las vacunas o cobro de impuestos de las bandas guerrilleras o paramilitares de Colombia. Pagos por seguridad personal, por protección de negocios, por antisequestros, etc., están cambiando la fisonomía de la violencia, la seguridad y el mismo narcotráfico mexicano que el Estado nacional ya no puede controlar porque, de hecho, están surgiendo pequeñas réplicas de estados locales ilegales en varias partes del país, tal como

30 Para mayor información, véase Astorga (2007)

31 “La Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] hace al ejército 8 recomendaciones por violaciones graves”. Según la nota: “Del primero de diciembre de 2006 al 17 de mayo de 2008 la CNDH ha recibido 634 quejas contra militares: 250 por ejercicio indebido de la función pública, 221 por cateos, 182 por tratos crueles, 147 por detenciones arbitrarias, 85 por robo, 41 por amenazas y 32 por intimidación, entre otras.” *La Jornada de Michoacán*, 11/07/2008.

sucedió en el país colombiano hace algunas décadas cuando los cárteles de la droga y las guerrillas habían establecido pactos delicados por el control territorial. Para el caso de la región estudiada, veamos algunos datos sobre narcotráfico:

**Resultados obtenidos en la 43/a Z.M. (Apatzingán, Mich)**

Indicadores	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Plantíos de marihuana	33, 511	19, 058	25, 193	13, 888	14, 725	18, 111	17, 934	14, 428	5, 048	1, 044
Hectáreas de marihuana	1, 743, 5149	1, 007, 9107	2, 359, 0528	1, 479, 0184	1, 451, 5306	2, 238, 9486	2, 850, 0471	1, 588, 9601	730, 0587	11, 4905
Plantíos de amapola	213	101	46	58	22	57	9	15	4	4
Hectáreas de amapola	9, 1370	5, 1890	5, 2360	2, 2650	2, 8770	5, 2776	0, 7880	1, 4350	0, 3350	0, 2750
Marihuana (kgs)	58, 012, 053	27, 968, 983	52, 593, 000	57, 149, 533	54, 859, 100	58, 171, 250	88, 254, 520	47, 295, 285	38, 244, 743	3, 333, 550
Semilla de marihuana (kgs)	584, 940	431, 250	784, 200	986, 700	610, 800	931, 500	1, 338, 577	1, 088, 250	553, 991	167, 400
Semilla de amapola (kgs)	0 250	0, 800	0	1, 450	3	0, 800	4	1	0	0
Goma de opio (kgs)	0, 540	0	0	0, 106	0	0	0	0, 015	0	0
Cocaína (kgs)	0	0, 003	0	0, 354	0	0	0, 101	3, 531	0, 692	0
Heroína (kgs)	0	0	0	0	0	0	0, 108	0	0, 010	0
Detenidos nacionales	133	45	46	81	42	51	89	167	195	27
Detenidos Extranjeros	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0
<b>Fumigación</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Plantíos de marihuana	2,890	3,573	2,848	327	1,367	0	0	286	411	0
Hectáreas de marihuana	322, 357	396, 257	292, 222	31, 755	198, 610	0	0	20, 250	53, 220	0
Plantíos de amapola	0	32	0	42	0	0	0	0	4	0
Hectáreas de amapola	0	4, 180	0	5, 430	0	0	0	0	0, 630	0

Información de Sedena con base en recurso de acceso a información de IFAI.

Como se ha demostrado en estudios de países como Colombia, Bolivia, Perú o México, las políticas antidrogas internacionales cada vez más están dejando saldos preocupantes en la sociedad civil, mientras que el narcotráfico no desaparece ni disminuye. Una hipótesis que podría explorarse en el futuro es que si esto es cierto, deberíamos poner más atención al rol de los paquetes de apoyo antidrogas internacionales en el control del negocio ilegal y la manera como se negocian en los contextos locales. Quiénes se están beneficiando con estas medi-

das internacionales de lucha contra el narcotráfico. No será acaso un desplazamiento de las antiguas bandas familiares por organizaciones transnacionales respaldadas por grandes firmas o agentes internacionales. Podemos explorar el argumento del desplazamiento de los poderes verdaderos detrás de la máscara del Estado oficial como una forma de entender las transmutaciones de la economía ilegal.

## BIBLIOGRAFÍA

- Astorga, Luis 2003 *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*, (México, Grijalbo)
- Astorga, Luis 2007 *Seguridad, traficantes y militares* (México, Tusquets editores, Tiempo de memoria)
- Clemencia Ramírez, María 2001 *Entre el estado y la guerrilla. Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo* (Bogotá, Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Colciencias)
- Cook, Colleen W, "CRS Reports for Congress Mexico's drug Cartels" en <http://fpc.state.gov/documents/organization/105184.pdf> Consulta 01/12/08
- Duncan, Gustavo 2005 "Narcotraficantes, mafiosos y guerreros. Historia de una subordinación", en Alfredo Rangel, op. Cit.
- Ferguson, James [1994] 2003 *The Anti-politics Machine. "Development", Despoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho* (Minneapolis, London, University of Minnesota Press)
- Foucault, Michel 2006 *Seguridad, territorio, población*, (Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica)
- Freeman, Laurie y Jorge Luis Sierra 2005 "México: la trampa de la militarización" en Youngers, Coletta and Elieen Rosin (Eds.), Op. Cit.
- García Villegas, Mauricio (Director) 2008 *Jueces sin Estado. La Justicia colombiana en zonas del conflicto armado* (Bogotá, Colombia, Siglo del hombre editores, fundación Konrad Adenauer)
- Heyman, Josiah McC (Edit.) 1999 *States and Illegal Practices* (Oxford and New York, Berg)
- Ledebur, Kathryn 2005 "Bolivia: consecuencias claras", en Youngers and Rosin (Eds.), Op. Cit.
- Léons, Madeline Barbara and Harry Sanabria (Eds.) 1997 *Coca, Cocaine, and the bolivian reality*, (State University of New York Press, Albany)
- Lomnitz, Claudio 2000 "La construcción de la ciudadanía en México", en Revista *Metapolítica* (México, D.F.) Vol. 4, julio/sep. Num. 15.

- Malkin, Victoria 2003 "Narcotráfico, migración y modernidad" en Zárate Hernández (Coord.) *La Tierra Caliente de Michoacán* (Zamora, Michoacán, El Colegio de Michoacán/Gobierno del Estado de Michoacán)
- Rangel, Alfredo (Comp.) 2005 *Narcotráfico en Colombia. Economía y Violencia*, (Bogotá, Colombia, Fundación Seguridad y democracia)
- Reyes Posada, Alejandro 2004 "La violencia y el problema agrario en Colombia", en William Ramírez y Christian Gros, *Guerra en Colombia. Democracia y conflicto agrario*, (Bogotá, Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, Fundación para la investigación y la Cultura)
- Rojas, Isaías 2005 "Política antidrogas, derechos humanos y democracia en Perú", en Youngers and Rosin (Eds.), *Op. Cit.*
- Rubin, Jeffrey W. 1997 *Decentering the Regime. Ethnicity, Radicalism, and Democracy in Juchitán, Mexico*, (Durham and London, Duke University Press)
- Sanabria, Harry 1997 "The discourse and practice of repression and resistance in the Chapare", en Léons and Sanabria (Eds.), *Op., cit.*
- Sppeding, Alison 1997 "Cocataki, taky-coca: Trade, trafficc, and organized peasant resistance in the Yungas of the Paz", en Léons and Sanabria (Eds.), *Op., cit.*
- Youngers, Coletta and Elieen Rosin (Eds.) 2005 *Drogas y democracia en América Latina* (Buenos Aires, Argentina, Editorial WOLA-Editorial Biblos)
- Zorn, Elayne 1997 "Coca, cash, and cloth in highland Bolivia: The Chapare and transformations in a "tradicional" Andean textile economy", en Léons and Sanabria (eds.) *Op., cit.*

